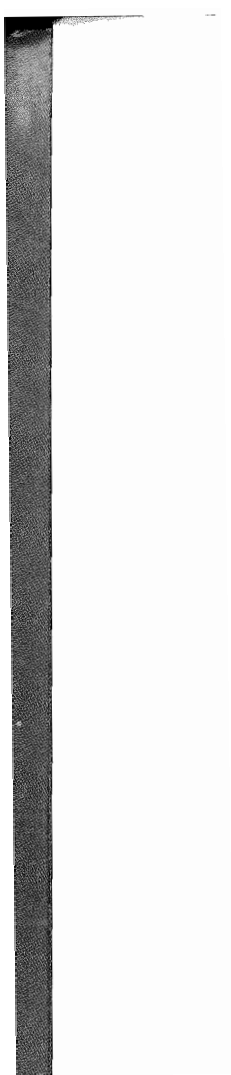

*Un nuevo modelo
de gobierno
Cómo transforma el espíritu
empresarial al sector público*



*Un nuevo modelo
de gobierno*

*Cómo transforma el espíritu
empresarial al sector público*

Por David Osborne y Ted Gaebler



Gernika

Catalogación en la fuente

Osborne, David (David E.)
Un nuevo modelo de gobierno: cómo
transforma el espíritu empresarial al
sector público México: Ediciones
Gernika, 1994
502 p. (Colección: Ciencias Políticas)
Traducción de Reinventing Government:
How the entrepreneurial spirit is transforming
the public sector. 1992
ISBN: 966-6599-59-2
1. Burocacia. 2. Agencias administrativas.
353.078

- David Osborne and Ted Gaebler
Reinventing Government:
How the entrepreneurial spirit is
transforming the public sector
© 1992 by David Osborne and Ted Gaebler
All rights reserved. Published by arrangement
with the authors through their agent,
International Creative Management, Inc.
40 w57th Street, New York - NY 10019, U.S.A.
ISBN: 0-201-52394-9

Traducción

Ana Isabel Stellino

Composición tipográfica

Pilar Fandiño Ugalde

Cuidado de la edición

María Elsa López Paniagua

- © Ediciones Gernika, S.A., 1994
Montevideo No. 181
07300 México, D.F.

☎ y Fax: 586 01 56

ISBN: 966-6599-59-2

Primera edición, 1994

Impreso y hecho en México
Printed and bound in Mexico

A mis padres, Chris y Earl Osborne

—D.O.

A mi hija Robin, y a mi hijo Christopher

Índice

| | |
|--|-----|
| Agradecimientos | 9 |
| Prefacio | 13 |
| Introducción: | |
| Una Perestroika estadounidense | 23 |
| 1. El gobierno catalizador: Tomar el timón en lugar de los remos | 53 |
| 2. El gobierno de propiedad comunitaria: Delegar poder en lugar de servir | 85 |
| 3. El gobierno competitivo: Introducción de la competencia en la prestación de servicios | 123 |
| 4. El gobierno con sentido de misión: Transformación de las organizaciones regidas por reglas | 167 |
| 5. El gobierno orientado a los resultados: Financiamiento de los resultados, no de los insumos | 207 |
| 6. El gobierno regido por el consumidor: Satisfacción de las necesidades del consumidor, no de la burocracia | 245 |
| 7. El gobierno empresario: Ganar en lugar de gastar | 283 |

| | | |
|------------|--|-----|
| 8. | El gobierno previsor: Prevenir en lugar de curar | 315 |
| 9. | El gobierno descentralizado: De la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo | 355 |
| 10. | El gobierno orientado al mercado: Impulsar el cambio por medio del mercado | 395 |
| 11. | Integración de las piezas | 435 |
| Apéndice A | | |
| | Operaciones para la prestación alternativa de servicios | 465 |
| Apéndice B | | |
| | El arte de evaluar el desempeño | 487 |

Agradecimientos

Este libro trata de los pioneros de una nueva forma de gobierno. No habla de nuestras ideas sino, más bien, de las ideas de estos pioneros. A ellos se lo debemos todo.

Quizás el pensador más influyente ha sido, para nosotros, Peter Drucker. Su obra de 1968, *The age of discontinuity*, ofrecía un claro análisis de la bancarrota del gobierno burocrático. Sus conceptos básicos, reiterados en otros libros y ensayos de Drucker a lo largo de los años, tuvieron una enorme incidencia, no sólo en nosotros, sino en muchos de los empresarios del sector público de quienes escribimos y de quienes hemos aprendido. Tenemos además importantes deudas intelectuales con Robert Reich, Tom Peters, Robert Waterman y Alvin Toffler.

Entre los miles de experimentadores y activistas que compartieron sus pensamientos con nosotros, ninguno fue más influyente que Ted Kolderie, del Centro de Estudios Políticos de Minneapolis. Ted y sus colegas del Proyecto para la Reestructuración del Servicio Público han escrito extensamente sobre varios de los principios que discutimos en este libro, y hemos aprendido muchísimo de ellos. Otras personas que han contribuido significativamente a nuestra comprensión del gobierno empresarial son Carl Bellone, Harry Boyte, John Cleveland, John Kirlin, John McKnight, Peter Plastrik, Walt Plosila, Phil Power, Doug Ross, James Rouse, E. S. Savas, Roger Vaughan y Gale Wilson.

Durante el proceso de investigación para este libro, entrevistamos a cientos de personas, y trabajamos con miles más en nuestros diversos papeles administrativos y consultivos en el gobierno. Agradecemos a cada una de ellas que hayan compartido sus puntos

de vista con nosotros. Sentimos particular gratitud hacia quienes fueron más allá de lo que les exigía el deber en sus intentos por ayudarnos. Sería una negligencia de nuestra parte no agradecer específicamente a John K. Anderson, Doug Ayres, Duncan Ballantyne, Frank Benest, Clement Bezold, George Britton, Belden Daniels, Mitch Dasher, Barbara Dyer, John Falco, Bill Frederick, Bob Guskind, Sandy Hale, Phil Hawkey, Peter Hutchinson, Ron Jensen, Curtis Johnson, David Jones, Tom Jones, Norm King, Jim Kunde, Tom Lewcock, Bob Moore, Joe Nathan, Bob O'Neill, Brenda Robinson, Jim Souby, Stan Spanbauer, Bob Stone, Tom Wilson, Jim Williams y Bob Woodson.

Durante los cuatro años que trabajamos en *Un nuevo modelo de gobierno*, varios colegas leyeron y comentaron los resúmenes, los borradores de los capítulos o el manuscrito de todo el libro. Además de los de algunos ya mencionados, nos hemos beneficiado con los inteligentes consejos de Arne Croce, Randy Hamilton, John Judis, Barry Kaplovits, Wallace Katz, Bill Nothdurft, Neal Pierce, Jacqueline y Garry Schneider, Phil Singerman, Brian Sobel, Robert Stumberg y Ralph Whitehead.

Otros ofrecieron apoyo financiero, sin el cual esta obra habría llevado más tiempo que los cuatro años dedicados a ella. Estamos profundamente agradecidos a Craig Kennedy, de la Fundación Joyce, a Kavita Ramdas, de la Fundación John T. y Catherine D. MacArthur, a Doug Ross, de la Corporación para el Desarrollo Empresarial, y a John Austin y Allen Charkow de Asesores de Recursos Municipales.

Otras personas nos apoyaron en este libro abriéndonos sus hogares o dedicándonos su tiempo. Queremos agradecer a Sandy Hale, Deborah Johnston y Bob Thompson, Susan Pearson y John Judis, Gwen Pfanku y Bill Nothdurft, y John y Roxana Anderson su amable hospitalidad. Sentimos profunda gratitud hacia Donna Hall, sin cuyo arduo trabajo y cálido espíritu nunca habríamos terminado el texto a tiempo.

Asimismo, estamos en gran deuda con varias personas de la industria editorial. Nuestra agente, Kristine Dahl, creyó en el libro cuando la noción de "rehacer el gobierno" parecía tan extraña como

ese otro término revolucionario: *perestroika*. George Gibson, de Addison-Wesley, fue el único editor que comprendió el valor de la obra en 1986, cuando la adquirió Bob Thompson, uno de los mejores editores de revistas de Estados Unidos, no sólo nos encargó el texto que nos pondría a trabajar juntos por primera vez en 1985, sino que nos presionó para que publicáramos un artículo en 1990, en *Washington Post Magazine*, que le granjeó al libro un público inmediato.

Por último, estamos en profunda deuda con quienes nos guiaron en Addison-Wesley. William Patrick fue el editor perfecto: de una absoluta firmeza con respecto a problemas importantes, pero con una total disposición a permitir que nos encargáramos del trabajo de redactar, frase por frase, una prosa limpia. El coordinador de producción John Fuller, quien llevó el libro a su publicación en un tiempo mínimo, demostró tener la paciencia de un santo.

Debemos nuestra más sentida gratitud a nuestras esposas, Rose Osborne y Benne Gaebler, y a nuestras familias. Escribir un libro de esta naturaleza lleva muchísimo tiempo; un tiempo que les robamos a ellas. Sin el entusiasmo y paciencia con que nuestras esposas apoyaron este proyecto, jamás habríamos concluido el libro. Les debemos toda una vida de gratitud. Sin la alegría que nuestros hijos infunden a nuestras existencias, los años dedicados a esta obra habrían parecido eternos.

David Osborne y Ted Gaebler

Octubre de 1991

Boston, Massachusetts

San Rafael, California

Prefacio¹

Hemos escogido un título audaz para este libro. Sabemos que el cinismo con respecto al gobierno arraiga en lo profundo del alma estadounidense. Todos tenemos nuestros epítetos predilectos: "Es lo bastante fácil para que se ocupe de ello el gobierno"; "Comer de la olla pública"; "Soy del gobierno y estoy aquí para ayudar"; "Mi amiga no trabaja: es empleada del gobierno".

Nuestros gobiernos afrontan hoy graves problemas. Este libro es para aquéllos a quienes les perturba esa realidad; para quienes les interesa el gobierno, porque trabajan en él o para él, porque lo estudian o, sencillamente, porque les gustaría que fuera más eficaz. Es para quienes se percatan de que algo marcha mal, pero no saben exactamente qué; para quienes han vislumbrado un camino mejor, pero ignoran cómo llevarlo a la práctica; para quienes han iniciado afortunados experimentos, pero han sufrido la indiferencia de las personas que detentan el poder; para quienes intuyen hacia dónde debe dirigirse el gobierno, pero no están del todo seguros de cómo llegar allí. Es para los exploradores.

Si alguna vez hubo un tiempo para los exploradores, es éste. El fin del milenio se acerca y el cambio nos rodea. Europa del Este se ha liberado, el imperio soviético se disuelve, la guerra fría ha terminado. Europa Occidental se aproxima a la unión económica.

1 Todas las citas no referidas en el texto o en las notas a pie de página proceden de entrevistas de los autores. Sólo en los casos en que podría producirse cierta confusión con respecto a la fuente de una cita, hemos indicado en una nota que se tomó de una entrevista.

Asia es el nuevo centro del poder económico mundial. Desde Polonia hasta Sudáfrica, la democracia está en marcha.

La idea de rehacer el gobierno puede parecer audaz a quienes lo consideran como algo fijo, invariable. Pero en realidad los gobiernos cambian constantemente. En épocas pasadas, las armerías gubernamentales fabricaban armas, y nadie habría pensado en permitir que las industrias privadas se encargaran de una actividad tan importante. Hoy nadie pensaría en dejar que el gobierno se ocupara de ella.

En épocas anteriores nadie esperaba que el gobierno atendiera a los pobres; el estado de bienestar social no existía, hasta que Bismarck instauró el primero en el decenio de 1870. Hoy, la mayoría de los gobiernos del mundo desarrollado no sólo velan por los pobres, sino que pagan la atención médica y las pensiones para el retiro de todos los ciudadanos.

En épocas pasadas, nadie esperaba que el gobierno acabara con los incendios. Hoy, no existe ningún gobierno que no tenga un departamento de bomberos. De hecho, se producen enormes controversias cuando un gobierno llega a contratar a una compañía de bomberos privada.

En épocas pasadas, los gobiernos eran decididos inversionistas de la economía privada, y constantemente iniciaban nuevas empresas mediante préstamos, subvenciones e inversiones participativas.² En efecto, el gobierno federal cedió 9.3% de todas las tierras del Estados Unidos continental a los ferrocarriles, como incentivo para la construcción de un sistema transcontinental.³ Hoy nadie soñaría con algo así.

La última ocasión en que "rehicimos" nuestros gobiernos fue durante los primeros decenios del siglo XX, aproximadamente de

2 Véase, por ejemplo, Peter K. Eisinger, *The rise of the entrepreneurial state* Madison, University of Wisconsin Press, 1988, pp. 331-332.

3 Congresista Byron L. Dorgan, "Disappearing railroad blues", *Progressive*, agosto de 1984, pp. 32-34.

1900 a 1940. Lo rehicimos, durante la Era Progresista y el *New Deal*,⁴ para hacer frente al surgimiento de una nueva economía industrial, la cual creaba vastos y nuevos problemas, así como vastas y nuevas oportunidades, para la vida estadounidense. Hoy, el mundo del gobierno vuelve a hallarse en gran movimiento. El surgimiento de una economía mundial postindustrial, basada en la ciencia, ha socavado las viejas realidades en todo el orbe, originando oportunidades maravillosas y problemas aterradores. Los gobiernos —los grandes y los pequeños, el estadounidense y los extranjeros, el federal, los estatales y los locales— han comenzado a responder.

Nuestro propósito al escribir este libro es doble: realizar una descripción de los gobiernos que han iniciado este tránsito y ofrecer un mapa a quienes deseen seguirlos. Cuando Colón, hace quinientos años, salió en busca de una nueva ruta para traer especias del Oriente, se topó por accidente con un Nuevo Mundo. Él y los exploradores que lo siguieron —Américo Vespucio, sir Francis Drake, Hernando de Soto— descubrieron diferentes partes de este nuevo continente. Pero fue tarea de los cartógrafos reunir todos estos fragmentos de información, que en apariencia carecían de relación entre sí, y armar un mapa coherente de los territorios que se acababan de descubrir.

De manera semejante, quienes están hoy rehaciendo el gobierno se proponían inicialmente resolver un problema, cubrir un déficit o eludir la burocracia. Pero también ellos se han topado con un nuevo mundo. Casi sin saberlo, han comenzado a inventar una manera radicalmente distinta de hacer negocios en el sector público. Así como Colón jamás se enteró de que había llegado a un nuevo continente, muchos de los pioneros actuales —desde los gobernadores hasta los administradores municipales, desde los maestros hasta los trabajadores sociales— no comprenden la significación global de su actividad. Cada uno de ellos ha tocado una parte del nuevo mundo y conoce una o dos penínsulas o bahías. Pero se

4 Política adoptada por el presidente F. D. Roosevelt en los años treinta para promover la recuperación económica y el bienestar social. N. de la T.

necesitará que otros reúnan toda esta información y tracen un mapa coherente del nuevo modelo que se está creando.

Esperamos que este libro ofrezca algo parecido a un mapa: un esbozo sencillo y claro de una nueva forma de llevar a efecto los asuntos públicos. Presentaremos fotografías de los gobiernos empresariales existentes y expondremos diez principios simples sobre los que, en apariencia, están fundados. Ofrecemos estos principios —este "mapa"— no como la palabra final acerca del gobierno ya rehecho, sino como un tosco borrador. Estamos observando un proceso sumamente fluido, y creemos que nuestras fotografías son precisas. Pero sabemos que los pioneros continuarán sus exploraciones, y esperamos que, a medida que descubran nuevas tierras, se tracen mapas actualizados y mejores para quienes los siguen.

No hemos tomado nuestros diez principios de la nada, de nuestra imaginación. No establecen lo que *desearíamos* que fuera el gobierno. Hemos desarrollado nuestro mapa mirando lo que nos circunda, las afortunadas organizaciones del sector público que vemos nacer, parte por parte, en todo Estados Unidos. Por ello, este libro es, en sentido absolutamente literal, el producto de la reflexión de muchas personas. Nosotros, como autores, no inventamos nuevas ideas, sino que más bien sintetizamos las ideas y las experiencias de terceros. Las personas de las que escribimos están rehaciendo el gobierno. Son los héroes de esta historia.

Desde luego, somos responsables de la forma última que asuma el mapa que hemos trazado. Como tales, nos sentimos obligados a hacer explícitas las creencias subyacentes que nos han impulsado a escribir este libro y que, sin duda, han animado sus conclusiones.

En primer lugar, creemos profundamente en el gobierno. No lo contemplamos como un mal necesario. Todas las sociedades civilizadas poseen algún tipo de gobierno. El gobierno es el mecanismo que utilizamos para tomar decisiones comunes: dónde construir una carretera, qué hacer con las personas sin hogar, qué clase de educación se dará a nuestros niños. Constituye el medio por el que prestamos servicios que benefician a toda la población: defensa nacional, protección del ambiente, protección policiaca, carreteras, diques, sistemas hidráulicos. Es el medio por el que resolvemos los

problemas colectivos. Pensemos en las dificultades que afronta hoy la sociedad estadounidense: drogadicción, delincuencia, pobreza, escasez de vivienda, analfabetismo, desperdicios tóxicos, el espectro de un sobrecalentamiento terrestre, el excesivo costo de la atención médica. ¿Cómo solucionar estas dificultades? Mediante la acción colectiva. ¿Cómo actuar colectivamente? Mediante el gobierno.

En segundo lugar, creemos que una sociedad civilizada no puede funcionar eficientemente si no tiene un gobierno eficiente, una característica muy rara en la actualidad. Creemos que los gobiernos de la era industrial, con sus enormes burocracias centralizadas y sus servicios estandarizados, como si un tipo sirviera para todos, no se encuentran a la altura de los retos que les presentan unas sociedades de la era de la información, en rápido cambio, y unas economías basadas en la ciencia.

En tercer lugar, creemos que las personas que trabajan en el gobierno no son el problema; el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan. Nuestro propósito no es reprender a los empleados públicos, sino darles esperanza. Por momentos, tal vez parezca que nos consagramos a criticar a los burócratas, pero nuestra intención es criticar a las *burocracias*, no a sus empleados. Hemos conocido a millares de servidores públicos a lo largo de los años, y en su mayoría —aunque sin duda no todos— se trataba de personas responsables, talentosas y dedicadas, pero atrapadas en sistemas arcaicos que frustraban su creatividad y les succionaban las fuerzas. Creemos que estos sistemas pueden cambiarse, de suerte que liberen la enorme energía de los servidores públicos y, así, se incremente la capacidad de éstos para servir a la población.

En cuarto lugar, creemos que ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad. No resolveremos nuestros problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con la "privatización" de las ya existentes. A veces, en ciertos sectores, necesitamos recortar o aumentar el gasto, crear nuevos programas o privatizar las funciones públicas. Pero para volver a hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos *rehacerlos*.

Por último, creemos profundamente en la igualdad: en la igualdad de oportunidades para todos los estadounidenses. Algunas de las ideas expresadas en este libro pueden parecer a los lectores como conducentes a la desigualdad. Cuando proponemos, por ejemplo, que las escuelas públicas compitan, algunos temen que el resultado sea un sistema de educación aun menos equitativo que el que tenemos hoy. Pero pensamos que existen formas de utilizar la elección y la competencia para *aumentar* la igualdad en el sistema escolar. Y creemos de corazón que alcanzar una mayor igualdad no sólo es correcto y justo, sino decisivo para nuestro éxito como nación. En el mercado mundial del presente, Estados Unidos no puede competir con eficacia si desperdicia 25% de sus recursos humanos.

Utilizamos el término *gobierno empresarial* para describir el nuevo modelo que vemos surgir en todo Estados Unidos. El término puede sorprender a muchos lectores, quienes consideran empresarios sólo a los hombres y mujeres de negocios. Pero el verdadero significado de la palabra *empresario* es mucho más amplio. Lo acuñó el economista francés J.B. Say, alrededor del año 1800. "El empresario —escribió Say— saca los recursos económicos de áreas menos productivas para colocarlos en áreas de mayor productividad y rendimiento."⁵ En otras palabras, un empresario utiliza los recursos de manera novedosa para aumentar al máximo la productividad y la eficiencia.

La definición de Say se aplica por igual al sector privado, al público y al voluntario o tercer sector. Los inspectores y directores escolares dinámicos emplean los recursos de un modo nuevo para optimizar la productividad y la eficiencia. Lo mismo hacen los innovadores administradores de aeropuertos. Directores de bienestar social, secretarios del trabajo, empleados del departamento de comercio, todos pueden reorientar recursos hacia áreas de mayor productividad y rendimiento. Cuando hablamos de empresarios

5 Citado por Peter F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship: practice and orinciples*, Nueva York; Harper and Row, 1985, p. 21.

públicos, nos referimos a las personas que hacen precisamente esto. Cuando hablamos del modelo empresarial, nos referimos a las instituciones del sector público que actúan *habitualmente* de esta forma: siempre utilizan sus recursos de manera novedosa con el fin de aumentar tanto su eficiencia como su eficacia.

Muchas personas suponen, además, que los empresarios acostumbran correr riesgos. Les asusta la noción de un gobierno empresarial porque, al fin y al cabo, nadie quiere que los burócratas corran riesgos con el dinero duramente ganado por los contribuyentes. Pero, según demuestran algunos escrupulosos estudios, los empresarios no buscan riesgos, sino oportunidades.⁶ Peter Drucker, el erudito de la teoría de la administración, narra una historia al respecto que vale la pena citar completa:

Hace uno o dos años, asistí a un simposio de la universidad sobre el carácter del empresario, en el cual hablaron varios psicólogos. Aunque sus ponencias discrepaban en lo demás, todos se refirieron a una "personalidad empresarial" que se caracterizaba por cierta "propensión a correr riesgos".

Se pidió entonces su opinión a un conocido innovador y empresario de éxito, quien había convertido una innovación basada en los métodos de operación en un importante negocio internacional en el espacio de veinticinco años. El hombre comentó: "Sus ponencias me han sorprendido. Me parece que conozco a bastantes innovadores y empresarios afortunados, comenzando por mí, y jamás me he topado con una 'personalidad empresarial'. Sin embargo, todas las personas de éxito que conozco tienen una cosa, y sólo una, en común: no acostumbran correr riesgos. Intentan definir los riesgos que deben correr y reducirlos al mínimo posible. De otro modo, ninguno de nosotros habría salido adelante. En lo que a mí respecta, si hubiera querido ser un hombre arriesgado, me habría dedicado

6 Véase, por ejemplo, David C. McClelland, "Achievement motivation can be developed", *Harvard Business Review* (noviembre-diciembre de 1965), y David C. McClelland y David Winter, *Motivating economic achievement*, Nueva York, Free Press, 1969.

a los bienes raíces o al comercio de mercancías, o me habría convertido en el pintor profesional que mi madre deseaba que yo fuera".

*Esto concuerda con mi propia experiencia... Los innovadores que conozco tienen éxito en la medida que definen los riesgos y los restringen. Tienen éxito en la medida que analizan sistemáticamente los fundamentos de una oportunidad de innovación, para luego identificar con precisión esa oportunidad y explotarla.*⁷

Drucker asegura que casi todos podemos ser empresarios, siempre que la organización esté estructurada de tal suerte que aliente el carácter empresarial. A la inversa, casi todos los empresarios pueden convertirse en burócratas si la organización está estructurada de tal suerte que propicia una conducta burocrática. "La persona más emprendedora y creativa se comporta como el peor de los burócratas que trabajan por reloj o de los políticos sedientos de poder, seis meses después de haber asumido la administración de una institución de servicios públicos —advierte Drucker— particularmente si es una institución gubernamental".⁸

La crisis de confianza estadounidense con respecto al gobierno ha convertido la publicación de libros sobre política pública en una floreciente industria. La mayoría de estos libros nos dicen *qué* debería hacer el gobierno, y la mayoría de ellos se centran exclusivamente en Washington. Esta obra es distinta: enfoca todos los niveles del gobierno —federal, estatal y local y su tema no es lo que éstos hacen, sino *cómo funcionan*.

Aunque los medios de comunicación están obsesionados con el gobierno federal, en realidad la mayor parte del gobierno estadounidense se encuentra fuera de Washington. Hay 83 000 unidades gubernamentales en Estados Unidos: un gobierno federal, 50 gobiernos estatales estatales y miles de ciudades, condados, distritos escolares, distritos de agua y distritos de transporte.⁹ La

7 Drucker, *Innovation*, p. 139.

8 *Ibid.*, pp. 170, 178.

9 U.S. Department of Census, *1987 Census of Governments*, vol. 3, núm.

mayoría de nuestros servicios públicos se distribuye por medio de los gobiernos locales: ciudades, condados, pueblos y distritos. Más de 12 millones de nuestros 15.1 millones de empleados públicos, civiles de tiempo completo trabajan para los gobiernos estatales o locales.¹⁰

Nos preocupa profundamente *qué* hacen los gobiernos, pero este libro versa sobre *cómo* trabajan. Durante los últimos cincuenta años, el debate político en Estados Unidos se ha centrado en la cuestión de los fines: qué debería hacer el gobierno y para quiénes. Pensamos que tales debates son hoy secundarios, ya que, sencillamente, carecemos de los medios para alcanzar los nuevos fines que pretendemos. Después de diez años de reforma educativa y 60 000 millones de dólares nuevas inversiones, las calificaciones escolares se encuentran estancadas y los índices de deserción escolar son más altos que los de 1980.¹¹ Al cabo de veinte años de leyes ecologistas para purificar el aire y el agua, la contaminación continúa siendo igualmente grave. Después de apenas unos años del saneamiento del sistema de ahorro y préstamo, el costo previsto se ha disparado de 50 000 millones a 500 000 millones de dólares. Tenemos nuevos objetivos, sí, pero nuestros gobiernos parecen incapaces de alcanzarlos. La falla capital del gobierno de hoy yace en los *medios*, no en los *fines*.

Esperamos que este libro ilumine los nuevos medios que los ciudadanos de Estados Unidos han comenzado a desarrollar —a empellones, por el método de la prueba y el error— para llevar a cabo los asuntos públicos. Cuando investigábamos, nos asombró el enorme cambio que se está produciendo en nuestras ciudades, condados, estados y distritos escolares. A algunos lectores puede resultarles difícil, al principio, asimilar nuestras observaciones. Pero los instamos a suspender el juicio y continuar leyendo hasta que

2, Washington, D.C.; Bureau of the Census, 1991, p. v.

10 *Ibid.*, National Summary, p. 1, cuadro 1.

11 U.S. Department of Education, comunicación personal. Las calificaciones mencionadas son las del examen de aptitudes académicas y el programa de exámenes para las Universidades Estadounidenses.

hayan tenido la oportunidad de contemplar el amplio viento de cambio que azota al gobierno estadounidense. Creemos que los sorprenderá.

Nuestro propósito no es criticar al gobierno, como tantos lo han hecho, sino renovarlo. Somos tan firmes, con respecto a su futuro, como hoscos en lo tocante a sus condiciones actuales. No menospreciamos la profundidad del problema ni la dificultad para resolverlo. Pero gracias a que hemos visto tantas instituciones públicas transformarse de rígidas burocracias en organizaciones sensibles, innovadoras y flexibles, creemos que sí existen soluciones.

En cierta ocasión, Marcel Proust escribió: "El verdadero viaje del descubrimiento no consiste en buscar nuevas tierras, sino en mirar con nuevos ojos."¹² Nuestro objetivo, al escribir este libro, es ayudar al lector a mirar con nuevos ojos. Nuestro más ardiente deseo es que, al terminar estas páginas, nunca vuelva a ver al gobierno de la misma manera. Y oremos para que entonces el lector se una a los millares de estadounidenses que ya están trabajando para rehacer sus gobiernos.

12 Citado en *The homegrown economy*, videograbación preparada por la administración de Latimer, St. Paul.

Introducción: Una perestroika estadounidense

Por extraño que parezca, en medio del cambio, el curso de acción presente puede ser a menudo el más arriesgado. Puede servir sólo para perpetuar lo impropio.

—Comisión Asesora sobre
el Futuro del Vocero de la Cámara, Florida¹³

A finales de los años ochenta, la revista *Time* preguntaba en su portada: "¿Ha muerto el gobierno?"¹⁴

A medida que avanza el decenio de los noventa, la respuesta —para muchos estadounidenses— parece ser afirmativa.

Nuestras escuelas públicas figuran entre las peores del mundo desarrollado. El sistema de atención médica se halla fuera de control. Los tribunales y las prisiones están tan sobrepoblados que los malhechores convictos andan libres. Y muchos de nuestros estados y ciudades más orgullosos se encuentran en virtual bancarrota.

La confianza en el gobierno ha decaído a niveles sin precedentes. Hacia fines del decenio de 1980, sólo 5% de los estadounidenses entrevistados afirmaron que escogerían servir en el gobierno, como

13 *The sunrise report: Florida Sunrise: which tomorrow?*, Tallahassee, Florida House of Representatives, marzo de 1987, p. 79.

14 23 de octubre de 1989.

profesión predilecta.¹⁵ Únicamente 13% de los altos funcionarios federales dijeron que recomendarían hacer carrera en el servicio público.¹⁶ Casi tres de cada cuatro estadounidenses opinaron que Washington daba menos por cada dólar recaudado que hacía diez años.¹⁷

Y luego, en 1990, la situación tocó fondo. Fue como si todos nuestros gobiernos hubieran chocado contra el muro al mismo tiempo. Los estados afrontaban déficit de muchos miles de millones de dólares. Las ciudades despidieron a millares de empleados. El déficit federal subió a cerca de 350 000 millones de dólares.

Desde que la revuelta contra los impuestos recorrió a la nación por primera vez en 1978, la población estadounidense ha exigido, elección tras elección y debate tras debate, un mejor desempeño por menos dinero. No obstante, durante la recesión de 1990 y 1991, los líderes discutieron las viejas opciones de siempre: menos servicios o más impuestos.

Hoy, la furia pública se alterna con la apatía. Contemplamos estupefactos a Europa del Este y las repúblicas soviéticas liberarse de la paralizante mano de la burocracia y la opresión. Pero, en nuestro país, nos sentimos impotentes. Nuestras ciudades sucumben bajo el aumento de la criminalidad y la pobreza; nuestros estados se encuentran maniatados por sus imponentes déficit, y Washington anda a la deriva por esta situación, como si fuera una isla de cincuenta kilómetros cuadrados marginada de la realidad.

15 Derek Bok, "Why graduates are shunning public-service careers?", *Sacramento Bee*, junio de 1988, p. 1.

16 Susan B. Garland *et al.*, "Beltway brain drain: why civil servants are making tracks", *Business Week*, 23 de enero de 1989, pp. 60-61. La encuesta citada fue realizada por la Oficina Federal de Contabilidad General.

17 Laurence I. Barrett, "Giving the Public What It Wants", *Time*, 23 de octubre de 1989, p. 34. Tomado de una encuesta de Time y CNN, efectuada entre el 9 y 10 de octubre de 1989 por Yankelovich Clancy Shulman. La proporción exacta era 73 por ciento.

Pero hay esperanzas. Lenta, calladamente, lejos de la notoriedad, surgen nuevos tipos de instituciones públicas. Son sobrias, descentralizadas e innovadoras. Flexibles y acomodaticias, están prontas a aprender nuevos métodos cuando cambian las condiciones. Recurren a la competencia, a la libre elección de los consumidores y a otros mecanismos no burocráticos para hacer las cosas con la mayor creatividad y eficiencia posible. Y constituyen nuestro futuro.

Visalia, en California, es el prototipo de la comunidad estadounidense. Verde oasis de 75 000 habitantes en el tórrido y árido valle de San Joaquín, aquí se asienta el gobierno del condado Tulare, rural y conservador. Es una ciudad plenamente estadounidense: las calles se ven limpias, el césped bien cortado, los clubes de rotarios están atestados.

En 1978, la Proposición 13 redujo la base tributaria de Visalia en 25%. Gracias al financiamiento obtenido con una última emisión de bonos aprobada el mismo día que la Proposición 13, el distrito escolar logró construir una nueva escuela de enseñanza media. Pero transcurrían los años y el distrito escolar no podía reunir el dinero para instalar una piscina.

Un caluroso jueves de agosto de 1984, un empleado de parques y centros recreativos recibió un telefonema de un amigo suyo de Los Angeles, quien le informó que el Comité Olímpico iba a vender la piscina de entrenamiento. El empleado telefoneó de inmediato al distrito escolar y, dos días después, él y un superintendente escolar adjunto viajaron para echarle un vistazo. Les agradó lo que vieron: una piscina de aluminio, de tamaño olímpico, que probablemente resistiría un terremoto. Para comprar una nueva, habrían gastado por lo menos 800 000 dólares; podían adquirir esta piscina apenas usada e instalarla en el terreno por la mitad de ese monto.

Como cualquier otra agencia gubernamental, el distrito escolar necesitaba siquiera dos semanas para dar a conocer el asunto, celebrar una junta del consejo y obtener la autorización para una partida especial de dinero. Pero el lunes, el empleado de parques y centros recreativos recibió una segunda llamada. Dos colegas querían la piscina y rivalizaban entre sí por reunir el depósito no rembolsable de 60 000 dólares. Así que el empleado de Visalia partió

aquella tarde en su automóvil para entregar un cheque por esa suma.

¿Cómo consiguió un empleado de parques y centros recreativos de tercera categoría un cheque por 60 000 dólares sin que mediara una acción del consejo municipal ni una partida especial? La respuesta es sencilla. Visalia había adoptado un sistema presupuestario radicalmente nuevo, el cual permitía al personal administrativo responder con rapidez cuando cambiaban las circunstancias. Llamado presupuesto con control de gastos, presentaba dos sencillas modificaciones. En primer lugar, eliminó todos los gastos por renglón dentro de los presupuestos departamentales, permitiendo al personal administrativo mover los recursos según variaran las necesidades. En segundo lugar, autorizó a los departamentos a guardar lo que no se había gastado en un año para el siguiente; así podrían reorientar los fondos no utilizados hacia nuevas prioridades.

Los presupuestos normales del gobierno alientan a los administradores a despilfarrar dinero. Si no gastan todo su presupuesto para finales del año fiscal, ocurren tres cosas: pierden el dinero que han ahorrado; les asignan menos para el año siguiente, y el director de presupuesto los reprende por haber solicitado demasiado el año anterior. De ahí que el gobierno, acuciado por el tiempo, se apresure a gastar sus fondos antes del término del año fiscal. Al permitir a los departamentos guardar sus ahorros, Visalia no sólo suprimió esta premura, sino que alentó al personal administrativo a economizar. La idea era impulsarlos a pensar como propietarios: "Si este fuera mi dinero, ¿lo gastaría así?"

Bajo el nuevo sistema presupuestario, el Departamento de Parques y Centros Recreativos de Visalia había logrado ahorrar 60 000 dólares con miras a adquirir una nueva piscina. Arne Croce, administrador municipal adjunto que se había ocupado del problema, sabía que tanto el distrito escolar como el consejo municipal deseaban una piscina. Estaba seguro de que, entre ambos, podrían juntar 400 000 dólares. (Terminaron por reunir casi la mitad de la suma con una campaña para recaudar fondos en la comunidad.) Como Visalia realizaba periódicamente una planeación estratégica, Croce también comprendía las prioridades y los valores de la

ciudad; sabía, por ejemplo, que el consejo y el administrador apreciaban la conducta empresarial. Aunque la piscina olímpica fue una oportunidad totalmente inesperada, no tuvo escrúpulos en aprovecharla. "Es algo que se observa en la iniciativa privada —comentó, admirado, el superintendente escolar—. No existe la burocracia con la que se tiene que lidiar en la mayoría de los gobiernos."

El presupuesto con control de gastos fue idea de Oscar Reyes, subdirector de finanzas en Fairfield, California. El administrador municipal Gale Wilson, uno de los pioneros del gobierno empresarial, lo instauró después de la Proposición 13. Ted Gaebler, que en ese entonces era administrador municipal de Visalia, lo introdujo en esta ciudad seis meses después. En Fairfield, en Visalia y en otras varias ciudades y condados que lo adoptaron más adelante, la forma en que los administradores utilizan el dinero de los contribuyentes se ha modificado de manera radical.

En Visalia, hasta el hombre encargado de limpiar las calles ha cambiado su manera de pensar. Durante años, Ernie Vierra había hecho barrer las calles cada tres semanas. De manera silenciosa con la excusa de que afrontaba problemas con el equipo, probó a prolongar el lapso a cuatro semanas, y luego a cinco. Cuando llegó a seis semanas, la población se quejó, así que al final fijó la periodicidad en cuatro semanas. Lo mismo hizo con respecto a cortar el césped de los parques.

El Departamento de Policía de Visalia fue el primero en implantar un programa de arriendo y compra de autopatrullas que al poco tiempo copiaron otras dos docenas de municipios. El taller que reparaba los vehículos de Visalia redujo su consumo de energía en 30%. Para 1985, mientras otros gobiernos de California continuaban clamando que les faltaba dinero después de la Proposición 13, Visalia había invertido 20 millones de dólares en efectivo, casi tanto como la totalidad de su presupuesto de operación anual. (Irónicamente, al congelar los impuestos sobre la propiedad, la Proposición 13 le impidió a Visalia disminuir sus tasas.)

La filosofía encarnada por su nuevo presupuesto —a la cual los líderes municipales apodaron "administración empresarial pública"— se difundió por toda la organización. Los administradores

hablaban de "centros de utilidades", "presupuestos empresariales", "jefes ejecutivos" y "consejo de directores". Otorgaron gratificaciones de hasta 1 000 dólares por persona para recompensar los esfuerzos grupales destacados. Y alentaron a los empleados a ayudar al municipio a ahorrar o ganar dinero, permitiéndoles quedarse con 15% de los ahorros o ganancias que sus innovaciones generaran durante el primer año, sin tope en la cantidad.

Cuando los líderes de Visalia decidieron que la ciudad necesitaba mayor vida cultural, el director del centro de convenciones se alió con promotores privados para traer espectáculos de primerísimas figuras, y restringieron el riesgo a poner la mitad del capital y llevarse la mitad de las ganancias. Cuando un equipo de trabajo de ciudadanos determinó que faltaban viviendas asequibles, el municipio ayudó a crear una organización privada, no lucrativa, le prestó 100 000 dólares y le vendió 13 acres de terrenos municipales sobrantes. Al cabo de quince meses, 89 familias —cuyos ingresos eran de entre 9 000 y 18 000 dólares anuales— ocuparon sus propias casas unifamiliares. Los funcionarios del departamento de planeación encargado del proyecto renunciaron a sus vacaciones de verano para terminar las viviendas a tiempo. Pero no les importó. "Tenemos uno de los empleos más fascinantes de la ciudad —expresó uno de ellos—. Es como ser dueños de la propia empresa: se invierte el tiempo necesario para concluir el trabajo".

Harlem Este no es un prototipo de comunidad estadounidense. Constituye uno de los barrios más pobres del país. Madres sin pareja encabezan más de la mitad de las familias; 35% de los residentes viven de la asistencia pública; el ingreso medio anual es de 8 300 dólares.¹⁸ Las dilapidadas escuelas públicas —cuyas ventanas aparecen cubiertas con rejas de protección— coexisten con fumaderos de crack. Harlem Este es precisamente el tipo de comunidad donde las escuelas públicas por lo general fracasan. Y

18 Raymond J. Domanico, *Education policy paper number 1, Model for choice: a report on Manhattan's district 4*, Nueva York, Manhattan Institute for Policy Research, junio de 1989, p. 3.

aun así, cuenta con algunas de las escuelas públicas de mejor desempeño en Estados Unidos.

La ciudad de Nueva York posee 32 distritos escolares. Hace veinte años, el Distrito 4 de escuelas comunitarias, en Harlem Este, figuraba en el trigésimo segundo lugar entre 32 distritos, en cuanto a calificaciones escolares. Sólo 15% de sus estudiantes —*quince de cada cien*— leían de acuerdo con el nivel de primaria.¹⁹ Los índices de asistencia resultaban patéticos.

"La situación se hallaba completamente fuera de control", recuerda Michael Friedman, ahora director de una escuela de enseñanza media llamada Escuela Bridge:

El año previo al que fundé la Escuela Bridge fue, probablemente, el peor de mi vida. Las escuelas eran un caos; estaban sobrepobladas. Abundaba la violencia y las bandas vagaban por las calles. Como maestro, había que mantenerse a flote o hundirse. Nos cerraban la puerta: "Esa es su clase; arrégleselas como pueda." Y al parecer nadie podía o quería tratar de hacer algo al respecto. Muchas personas estaban allí desde hacía tiempo y se limitaban a marcar tarjeta en el reloj registrador.

En 1974, por pura desesperación, el entonces superintendente Anthony Alvarado, un vicedirector llamado John Falco y varios maestros decidieron que debían sacar de las escuelas a los "muchachos incorregibles, rebeldes y agresivos",²⁰ para que los demás pudieran aprender. Crearon una escuela de enseñanza media alternativa para estudiantes con problemas.

La tarea era tan imponente que Alvarado le dijo a Falco y sus maestros que hicieran lo que fuera con tal de obtener resultados. El grupo fundó una escuela muy poco tradicional, que funcionó. Otras dos instituciones alternativas se inauguraron ese año y también tuvieron éxito, así que Falco y sus colaboradores intentaron abrir varias más. Al poco tiempo, los maestros comenzaron a

19 *Ibid.*, p. 10.

20 John Falco, entrevista con los autores.

proponer otras: la Academia Profesional de Harlem Este, la Academia de Estudios Ambientales, la Escuela Isaac Newton de Ciencias y Matemáticas, una escuela tradicional en la que los chicos usaban uniforme. Cada una ofrecía una capacitación básica en matemáticas, lengua inglesa y ciencias sociales, pero cada una tenía además su enfoque especial.

Los padres y los estudiantes del Distrito 4 no tardaron en encontrarse ante una variedad de opciones. Sin embargo, sólo podían escoger dentro de la "zona" donde residían, y había pocas plazas vacantes en las escuelas alternativas. "Habíamos creado las escuelas alternativas con el fin de proporcionar un buen ambiente para el aprendizaje —explica Falco—, pero no podíamos permitir el ingreso a todos. Se produjo así mucha presión por parte de los padres. Parecía sensato seguir avanzando." En 1983, el distrito convirtió todas sus instituciones de enseñanza media en escuelas opcionales, suprimiendo la asignación por zona. Para 1990, el Distrito 4 contaba con 21 escuelas de enseñanza media, más seis escuelas primarias alternativas.²¹

Con el nuevo sistema, las escuelas ya no se identificaban con los edificios; muchos inmuebles albergaban tres o cuatro planteles educativos, uno por piso. (En total, había 52 escuelas en 20 edificios.) Las escuelas eran pequeñas —de 50 a 300 estudiantes—, y la educación, personal. "A los chicos hay que tratarlos personalmente —dice Falco, quien ahora administra el programa de escuelas por elección—. La reducción del tamaño de las escuelas ha sido una tremenda ganancia."

Asimismo, Alvarado descentralizó la autoridad: permitió a los maestros dirigir sus propias escuelas. Los directores continuaban administrando los edificios escolares, pero las verdaderas escuelas estaban a cargo de "regentes" —que en su mayoría también enseñaban— y maestros. Si un docente deseaba fundar una nueva escuela o pasarse a una institución alternativa, Alvarado por lo general lo autorizaba. Este sencillo cambio liberó una enorme energía. "Había

21 *Ibid.*

maestros que estaban estancados, no avanzaban —señala Falco—. Los pusimos en un ambiente alternativo y florecieron".

Al poco tiempo, las escuelas de enseñanza media competían por los estudiantes. Maestros y regentes comenzaron a prestar atención, cada primavera, al número de solicitantes que consideraban sus instituciones como las más importantes. Y los líderes distritales empezaron a cerrar escuelas que no atraían a suficientes estudiantes, o a sustituir a sus regentes y personal. "Quien no opera con un programa que los chicos quieran tomar queda fuera del negocio —advierte Falco—. No hay que dormirse en los laureles. Se debe luchar constantemente por satisfacer las necesidades de estos muchachos." Por otro lado, a las escuelas de éxito se les permite crecer hasta llegar al tope de 300 estudiantes. Al alcanzar ese punto, los líderes distritales alientan a los regentes a fundar otras escuelas del mismo tipo, si se dispone de espacio para ello.

A Ed Rodríguez, director de una de las últimas instituciones de enseñanza media en convertirse en escuela opcional, no le entusiasma competir. Pero descubrió que la competencia constituía una poderosa motivación:

Ahora que nos es absolutamente necesario atraer jóvenes a nuestro edificio, debemos examinarlos con detenimiento y rigor y determinar si somos lo bastante buenos, lo bastante competitivos. Sostituimos la idea de que vamos a estar aquí para siempre por la idea de que estamos aquí con un propósito y ese propósito tiene que optimizarse. La misión, el sueño de la escuela, debe alojarse en la mente y en el corazón de cada uno de nosotros. El nivel de desempeño tiene que elevarse.²²

Tan importante como la competencia y el sentido de misión es que los estudiantes y los maestros se sienten dueños de sus escuelas. En lugar de que se los asigne a un plantel y se les ofrezca

22 Tomado de sus observaciones en "Choosing better schools: Regional Strategy Meetings on Choice in Education", conferencia sobre Harlem Este patrocinada por el Departamento de Educación de Estados Unidos, 17 de octubre de 1989.

una educación en serie, se les permite escoger el tipo de enseñanza que prefieren. Pueden elegir colegios tradicionales o clases abiertas; escuelas con programas de mentores o las que aplican una rigurosa tutoría; institutos de lectura para quienes no alcanzan el nivel primario o escuelas avanzadas para estudiantes más talentosos; programas de fotografía o de computación, educación experimental o, incluso, una escuela dirigida en cooperación con Big Apple Circus.

"Cuando un niño escoge su escuela, hay un cierto sentido de propiedad en esa elección —dice Robert Nadel, vicedirector de una escuela de enseñanza media llamada Centro de Aprendizaje Creativo—. También hay un cierto sentido de propiedad por parte del padre y de los maestros." Ese sentido de propiedad se traduce en actitudes estudiantiles muy diferentes de las que se generan cuando a un niño meramente se le asigna a un edificio. "Uno trata mejor lo que es suyo", apunta Sy Fliegel, primer rector del sistema de opciones.²³

Los resultados del experimento del Distrito 4 han sido asombrosos. Las calificaciones en lectura han aumentado en forma vertical: en 1973, 15% de los estudiantes de escuelas de enseñanza media leían de acuerdo con el nivel de primaria; en 1988, lo hacían 64%.²⁴ La capacidad de escribir ha mejorado: en 1988, los exámenes estatales determinaron que 75% de los alumnos de octavo año del distrito escribían con propiedad.²⁵ Y el porcentaje de graduados del

23 Citado por Robert Merrow, "Schools of choice: more talk than action", en *Public schools by choice*, Joe Nathan (omp.), St. Paul, Minn.; Institute for Learning and Teaching, 1989, p. 118.

24 Comunicación personal, Distrito 4. Véase también Domanico, *Education policy paper number 1*, p. 10. En 1989 los diseñadores del examen de lectura reformaron la prueba para que reflejara una mayor capacidad de lectura en el nivel nacional y el porcentaje de niños de las escuelas neoyorquinas que leían con el nivel de primaria cayó por debajo de 50%. Utilizando estas nuevas normas nacionales, 43,1% de los estudiantes del Distrito 4 leían con el nivel de primaria en mayo de 1991.

25 Mary Ann Raywid, "The mounting case for schools of choice", en *Public*

Distrito 4 que han sido aceptados en las cuatro escuelas públicas de enseñanza media superior más destacadas de Nueva York, como la de ciencias del Bronx y la técnica de Brooklyn, se ha disparado. A mediados de los años setenta, menos de 10 graduados del Distrito 4 ingresaban anualmente en estas escuelas. En 1987, se admitieron 139: 10% de graduados del Distrito 4, casi el doble del índice correspondiente al resto de la ciudad de Nueva York. Otros 180 estudiantes ingresaron en un segundo grupo de selectas escuelas públicas de enseñanza media superior. Y 36 entraron en colegios privados selectos; entre ellos, Andover y la Escuela Hill. En total, más de una cuarta parte de los graduados del Distrito 4 ganaron un lugar en sobresalientes escuelas de enseñanza media superior, escuelas que estaban absolutamente fuera de su alcance hace quince años.²⁶

El Distrito 4 se halla en medio de uno de los *ghettos* más conocidos de Estados Unidos. Pero aun así cuenta con una lista de espera de maestros que desean trabajar ahí.²⁷ Quizás la estadística más reveladora sea la siguiente: de cada 14 000 estudiantes del Distrito 4, casi 1000 provienen de zonas fuera del distrito.²⁸ "Todos los días, recibo por lo menos cuatro o cinco llamadas de padres que viven fuera del distrito y solicitan la admisión de sus hijos en nuestras escuelas —comenta Falco—. Me veo obligado a rechazarlos."

Bob Stone trabaja en la arquetípica burocracia estadounidense: el Departamento de Defensa. En su calidad de subsecretario adjunto de Defensa para instalaciones, posee por lo menos una autoridad teórica sobre 600 bases e instalaciones, las cuales albergan a 4.5 millones de personas y consumen 100 000 millones de dólares por año. Poco después de que lo ascendieran a este puesto, en 1981,

schools by choice, p. 27.

26 John Falco, entrevista con los autores, y Domanico, *Education policy paper number 1*, pp. 15-17.

27 Joe Nathan, "Prime examples of school-choice plans", *Wall Street Journal*, 20 de abril de 1989.

28 John Falco, entrevista con los autores.

Stone visitó una base aérea en Sicilia. "Tenemos 2 000 aviadores en ese lugar, y están en medio de la desolación", explica:

Sin familias, sin ciudades, deben conducir durante una hora y media por un horrible camino de montaña para llegar a una ciudad siciliana de 20 000 habitantes; y al arribar allí, tampoco hay mucho que hacer. Así que la mayoría de nuestras bases cuentan con canchas de bolos, y construimos una en esta base. Visité el lugar dos o tres semanas después de inaugurado el club de bolos. Me lo mostraron y comenzaron a exponerme sus planes: iban a tirar una pared y agregar otras seis pistas. "Caramba —pensé—, acaban de abrirlo hace un par de semanas y ya van a demoler el lugar para ampliarlo. ¿Por qué?"

"Verá —me explicaron—, hay un reglamento que dice que si se tienen 2 000 soldados, está permitido construir ocho pistas de bolos." [Se puede obtener una exención para construir más, pero sólo si se demuestra que son necesarias.] Conseguí el libro y esto es lo que dice: 1 000 soldados, cuatro pistas; 2 000 soldados, ocho pistas. Y ello se aplica tanto si se encuentran en las desoladas tierras de Sicilia, sin sus familias, o en la región norte de Groenlandia, donde ni siquiera pueden salir de los edificios durante la mayor parte del año.

El libro de reglamentos al que Stones se refería tenía 400 páginas. Los reglamentos que regían la operación del alojamiento militar llenaban 800 páginas. Los reglamentos del personal para empleados civiles, otras 8.800 páginas. "Mi conjetura es que un tercio del presupuesto de defensa va a parar a la lucha por cumplir malos reglamentos: realizar obras que no necesitan hacerse", declara Stone. Los ingenieros de Nuevo México redactan informes para convencer al personal de Washington de que sus techos gotean. Al llegar la fecha de caducidad de un bote de pintura en aerosol, los soldados deben recorrer media base para que el químico correspondiente se la certifique por otro año. El Departamento de Defensa paga un precio adicional por la pintura especial, pero como lleva más tiempo determinar sus especificaciones de lo que lleva a las fábricas mejorar el producto, los empleados del Departamento pagan de más por una pintura que es de inferior calidad que la existente en la tienda de su localidad.

"Esta clase de reglamentos tienen dos costos —señala Stone—.

"Uno es que hacemos perder el tiempo a la gente. Pero el costo mayor —y el motivo por el que digo que se lleva un tercio del presupuesto de defensa— consiste en que a todos los que trabajan en el asunto se les está transmitiendo el mensaje de que son pertrechos inútiles: 'Son tontos. No confiamos en ustedes. No intenten usar su sentido común'."

Stone redujo los reglamentos que rigen la construcción de las bases militares de 400 a 4 páginas; los que rigen el alojamiento, de 800 a 40 páginas. Luego decidió ir más lejos. En un experimento tomado de *In search of excellence* (En busca de la excelencia),²⁹ resolvió liberar una base, bautizada como Instalación Modelo, de todas estas normas y reglamentos. Si el comandante se comprometía a mejorar radicalmente su base, Stone haría cuanto estuviera en sus manos para eliminar cualquier reglamento que se interpusiera en su camino. El principio era sencillo: permitir que el comandante de la base la administrara a su modo, en lugar de administrarla al modo de Washington. También resultaba importante un corolario de esto: si el comandante ahorra dinero en el proceso, no tendría que rembolsarlo. Podría guardarlo para invertirlo en lo que él considerara prioritario.³⁰

Cuarenta comandantes se propusieron como voluntarios para el experimento. En los primeros dos años, presentaron más de 8 000 solicitudes de exenciones o cambios de los reglamentos. Stone puede contar anécdotas al respecto durante horas. En la fuerza aérea, por ejemplo, los aviadores utilizan unos complejos equipos electrónicos de prueba para supervisar los misiles Minuteman. Cuando un equipo falla, lo envían a reparar en la base Hill de la fuerza aérea, en Utah. Mientras tanto, el misil queda desconectado

29 Véase Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, Jr., *In search of excellence* Nueva York; Warner Books, 1982, pp. 146-147.

30 Para más información sobre el programa de instalaciones modelos, véase *Model installations and the graduate program: A DoD report to the President's Blue Ribbon Commission on Defense Management*, 16 de mayo de 1986, disponible en la oficina del subsecretario adjunto de Defensa para Instalaciones.

en alerta, normalmente durante diez días. Un aviador de la base de la fuerza aérea Whiteman obtuvo la autorización para reparar él mismo los equipos de prueba, y de pronto Whiteman no tuvo ni un misil Minuteman desconectado en alerta durante más de tres horas.

En todo el Departamento de Defensa, el personal hace compras ateniéndose a los reglamentos. Stone nos enseña una sencilla trampa de vapor, que cuesta cien dólares. "Cuando pierde —explica—, pierde una cantidad de vapor equivalente a cincuenta dólares semanales. La lección es que, si pierde, hay que reemplazarla rápidamente. Pero nos lleva un año hacerlo, porque tenemos un sistema que quiere cerciorarse de que vamos a adquirir la mejor de las trampas de vapor por cien dólares, y quizás, si aguardamos un año, podremos comprarla por dos dólares menos. En el ínterin, hemos perdido vapor por un valor de 3 000 dólares." Con el programa de instalaciones modelo, los comandantes solicitaron autorización para comprar artículos por cuenta propia. Todo un mando del ejército pidió permiso para dejar que los obreros decidieran cuándo debían tirar a la basura un bote de pintura en aerosol, en lugar de llevarlo al químico de la base. Cinco bases de la fuerza aérea obtuvieron autorización para administrar sus propias construcciones, en vez de pagar al cuerpo de ingenieros para que se ocupara de ellas. Amenazados por la competencia, el cuerpo adoptó un nuevo objetivo: ser "líderes en atención al público".

El experimento de las instalaciones modelo tuvo tanto éxito que, en marzo de 1986, el subsecretario de Defensa William Howard Taft IV ordenó que se aplicara a todas las instalaciones de Defensa. Stone y sus colaboradores desarrollaron entonces un experimento presupuestario que tomó como modelo el sistema de Visalia. Los presupuestos normales de las bases, diseñados inicialmente *con tres años de anticipación*, incluyen cientos de artículos específicos por renglón. La prueba para un presupuesto unificado permitió a los comandantes hacer caso omiso de los artículos por renglón y reorientar los recursos según variaran las necesidades.

En su primer año, la prueba reveló que entre 7% y 10% del financiamiento vinculado con artículos por renglón se hallaban en la cuenta equivocada, y que cuando los comandantes podían mover

los fondos con libertad, lograban aumentar en grado significativo el desempeño de sus tropas. El ejército comparó los resultados de las dos bases participantes con los de bases normales, y concluyó que en tan sólo un año el presupuesto unificado había elevado el desempeño en 3%. El efecto a largo plazo sería, sin duda, mayor.³¹ De acuerdo con Stone y sus colegas, "los altos líderes de las fuerzas armadas han calculado que, si se suprimieran todas las restricciones innecesarias con respecto al dinero que reciben, podrían cumplir sus misiones con una suma hasta 10% menor". Pero en un presupuesto que alcanza los 100 000 millones de dólares para las bases, 3% representa 3 000 millones.

Visalia, Harlem Este y el Departamento de Defensa no son los únicos. Si se observa prácticamente cualquier sitio de Estados Unidos, se descubrirán historias parecidas de éxito. Creemos que estas organizaciones representan el futuro.

Nuestra tesis es simple: las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias lentas, centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan bien. Lograron grandes cosas en su época, pero en cierto punto del camino se apartaron de nosotros. Se abotagaron y se volvieron despilfarradoras e ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no pudieron cambiar con él. Las burocracias jerárquicas, centralizadas, que se idearon en los años treinta o cuarenta no resultan muy operativas en la sociedad y economía de los noventa, cuando imperan los cambios rápidos, la abundancia de información y los conocimientos intensivos. Son como cruceros de lujo en una era de aviones supersónicos: grandes, pesados, costosos y sumamente difíciles de maniobrar. Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas están tomando su lugar.

El gobierno encabeza a duras penas el desfile; transformaciones similares se producen en toda la sociedad estadounidense. Las

31 *The unified budget test*, Washington, D.C.: Deputy Secretary of Defense [Installations], marzo de 1988.

corporaciones del país han dedicado el último decenio a emprender cambios revolucionarios: descentralizar la autoridad, reducir las jerarquías, enfocarse en la calidad, aproximarse a sus clientes, y todo ello en un intento por mantener la competitividad en el nuevo mercado mundial. Nuestras organizaciones voluntarias, no lucrativas, están vivas gracias a novedosas iniciativas. Nuevas "asociaciones" florecen de la noche a la mañana: entre el sector empresarial y el educativo, entre las organizaciones lucrativas y las no lucrativas, entre el sector público y el privado. Es como si prácticamente todas las instituciones de la vida estadounidense estuvieran luchando al mismo tiempo por adaptarse a un imponente cambio de marea, esforzándose por volverse más flexibles, innovadoras y empresariales.

La bancarrota de la burocracia

Es difícil imaginarlo hoy, pero hace cien años la palabra *burocracia* significaba algo positivo. Connotaba un método de organización racional y eficiente, un sistema que ocupó el lugar del arbitrario ejercicio del poder de los regímenes autoritarios. Las burocracias introdujeron en el trabajo gubernamental la misma lógica que introdujo la línea de montaje en la fábrica. Con su autoridad jerárquica y su especialización por funciones, posibilitaron el acometimiento eficiente de empresas grandes y complejas. Max Weber, el gran sociólogo alemán, las describió con palabras que ningún estadounidense moderno osaría aplicarles:

La razón decisiva del avance de la organización burocrática siempre ha sido su superioridad puramente técnica sobre cualquier otra forma de organización...

*Precisión, rapidez, eliminación de las ambigüedades... disminución de las fricciones y de los costos materiales y humanos: estas cosas se elevan a su punto óptimo en la administración estrictamente burocrática.*³²

32 H. H. Gerth y C. Wright Mills, (comps.), *From Max Weber: Essays in*

En Estados Unidos, el surgimiento del gobierno burocrático sufrió un giro particular a causa del ambiente finisecular. Hace un siglo, nuestras ciudades crecían a una velocidad vertiginosa, atestadas de inmigrantes que habían llegado a trabajar en las fábricas impulsadas por nuestra revolución industrial. Boss Tweed y sus contemporáneos administraban estas ciudades como si fueran feudos propios: a cambio de los votos de los inmigrantes, concedían empleos, favores y servicios personales. Con una mano robaban al erario público, mientras con la otra se aseguraban de que quienes les proporcionaban bloques de votos leales recibieran una generosa recompensa. En el ínterin, hacían caso omiso de buena parte de los nuevos problemas que afrontaba el Estados Unidos industrial: los barrios bajos, los talleres donde se explotaba a los obreros, la desesperada necesidad de una nueva infraestructura de drenaje, de distribución de agua y de transporte público.

Jóvenes progresistas como Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson y Louis Brandeis observaron el sistema hasta que se les revolvió el estómago. En el decenio de 1890, pasaron a la lucha. Durante los siguientes treinta años, el movimiento progresista transformó el gobierno en Estados Unidos. Para acabar con el uso de los puestos de gobierno como patronazgo político, los progresistas instauraron sistemas de servicio civil con exámenes escritos, escalas salariales estrictamente graduadas y protección contra la contratación y el despido arbitrarios. Para mantener los proyectos constructivos más importantes, como puentes y túneles, fuera del alcance de los políticos, crearon autoridades públicas independientes. Para limitar el poder de los jefes políticos, dividieron la administración por funciones, quitaron a alcaldes y gobernadores la facultad de hacer nombramientos para cargos importantes y establecieron la elección separada de escribanos, jueces y hasta de comisarios. Para que la administración de los servicios públicos no se viera mancillada por la influencia de los políticos, crearon una carrera de administradores municipales, de profesionales que, aislados de los políticos, dirigirían la burocracia de manera eficiente, como gente de negocios.

En otras palabras, gracias a Boss Tweed y sus contemporáneos, la sociedad estadounidense emprendió la imponente tarea de *controlar* lo que ocurría dentro del gobierno, con el fin de evitar que los políticos y burócratas hicieran algo que pudiera poner en peligro el interés o el tesoro públicos. Esto saneó a buena parte de nuestros gobiernos, pero la resolución de un conjunto de problemas originó otro. Al dificultar el robo del erario público, volvimos casi imposible su *administración*. Al adoptar exámenes escritos calificados hasta el tercer punto decimal para contratar a oficinistas, oficiales de policía y bomberos, introdujimos la mediocridad en nuestra fuerza de trabajo. Al imposibilitar el despido de personas que no se desempeñan bien, convertimos la mediocridad en una carga. Al tratar de controlarlo prácticamente todo, nos obsesionó la empresa de dictar *cómo* debían hacerse las cosas —reglamentar el procedimiento, supervisar los insumos— a tal grado que olvidamos el producto, los *resultados*.

La consecuencia fue un gobierno con un carácter preciso: lento, ineficiente, impersonal. Esta es la imagen mental que la palabra *gobierno* evoca en el presente. Constituye lo que la mayoría de los estadounidenses suponen que es la esencia misma del gobierno. Hasta los edificios gubernamentales construidos durante la era industrial reflejan este carácter: son estructuras inmensas, con altos cielos rasos, amplios corredores y arquitectura ornamental, diseñadas para transmitir al visitante la autoridad impersonal y el peso inmovible de la institución.³³

Durante mucho tiempo, el modelo burocrático funcionó, no porque fuera eficiente, sino porque resolvía los problemas básicos que la población deseaba resolver. Ofrecía seguridad, contra el desempleo para los años de vejez. Brindaba estabilidad, una cualidad particularmente importante después de la Depresión. Proporcionaba un sentido elemental de justicia e igualdad. (Las burocracias, como señaló Weber, están concebidas para tratar a todos por

33 Para un fascinante estudio sobre los edificios de gobierno, véase Charles T. Goodsell, *The social meaning of civic space: studying political authority through architecture*, Lawrence, University Press of Kansas, 1988.

igual.) Daba empleos. Y prestaba los servicios básicos, directos, cortados a la misma medida para todos; los que la población necesitaba y esperaba durante la era industrial: caminos, carreteras, drenajes, escuelas.

Durante las épocas de intensa crisis —la Depresión y las dos guerras mundiales—, el modelo burocrático funcionó de maravilla. En las crisis, cuando los objetivos resultaban claros y tenían amplia aceptación, cuando las tareas eran relativamente precisas y casi todos estaban dispuestos a participar por la causa, la mentalidad de mando y control desde el tope hacia la base logró que las cosas se hicieran. Los resultados hablan por sí mismos, y la mayoría de los estadounidenses le siguieron el paso. Para el decenio de 1950, como lo expresó William H. White, nos habíamos convertido en una nación de "hombres organizativos."

Pero el modelo burocrático se desarrolló en condiciones muy diferentes de las que experimentamos hoy. Se desarrolló en una sociedad que vivía a paso más lento, cuando el cambio se producía a ritmo pausado. Evolucionó en una época de jerarquías, cuando sólo quienes se encontraban en la cima de la pirámide tenían información suficiente para tomar decisiones fundamentadas. Creció en una sociedad de personas que trabajaban con sus manos, no con sus cabezas. Apareció en los años de los mercados masivos, cuando la mayoría de los estadounidenses tenían carencias y necesidades similares. Y se desarrolló cuando contábamos con fuertes comunidades geográficas: barrios y ciudades estrechamente entrelazados.

Hoy, todo eso ha desaparecido. Vivimos en una época de cambios vertiginosos, inmersos en un mercado mundial, que impone una enorme presión competitiva a nuestras instituciones. Vivimos en una sociedad de información, en la cual los ciudadanos obtienen los datos casi al mismo tiempo que los líderes. Vivimos en una economía basada en la ciencia, en la que trabajadores cultos toman el mando y exigen autonomía. Vivimos en una era de mercados pequeños, en la cual se ha acostumbrado a los clientes a la alta calidad y a las amplias gamas de opciones.

En este medio, las instituciones burocráticas desarrolladas durante la era industrial, —públicas y privadas—, nos fallan cada vez más.

El ambiente actual demanda instituciones sumamente flexibles y acomodaticias, capaces de distribuir bienes y servicios de alta calidad, con bríos siempre crecientes a cambio de cada dólar. Exige instituciones que escuchen a sus clientes, para ofrecerles opciones de servicios no estandarizados; que dirijan mediante la persuasión e incentivos, en vez de órdenes; que transmitan a sus empleados un sentido de misión y de control, hasta de propiedad. Demanda instituciones que *deleguen poder* a los ciudadanos en lugar de limitarse a *servirlos*.

Las instituciones burocráticas continúan siendo útiles en ciertas circunstancias. Si el ambiente es estable y la tarea relativamente simple, si todos los consumidores quieren el mismo servicio y la calidad del desempeño no es crítica, una burocracia pública tradicional puede realizar el trabajo. El sistema de seguridad social todavía funciona. Las agencias gubernamentales locales que se ocupan de bibliotecas, parques y centros recreativos siguen siendo operativas hasta cierto punto.

Pero la mayoría de las instituciones de gobierno se ocupan de tareas cada vez más complejas, en medios competitivos que cambian con rapidez, para consumidores que quieren calidad y opciones. Estas nuevas realidades han vuelto difícil la vida a nuestras instituciones públicas: al sistema de educación pública, a los programas públicos de atención médica, a los departamentos de vivienda y a casi todos los programas burocráticos amplios, instaurados por los gobiernos estadounidenses antes de 1970. No fue casualidad que en los años setenta perdiéramos una guerra, que se nos derrumbara la fe en nuestros líderes nacionales, que afrontáramos repetidos problemas económicos y experimentáramos una revuelta contra los impuestos. En los años transcurridos desde entonces, el choque entre lo viejo y lo nuevo ha venido intensificándose. La consecuencia ha sido un periodo de enorme tensión en el gobierno de Estados Unidos.

En cierto sentido, éste es un síntoma de progreso, de la perturbadora colisión que se produce cuando las nuevas realidades enfrentan con las viejas instituciones. Nuestras tecnologías de la información y nuestra economía científica nos ofrecen la oportuni-

dad de hacer cosas que ni siquiera hubiéramos soñado hace cincuenta años. Sin embargo, para aprovechar esta oportunidad, debemos recoger los restos de las instituciones de la era industrial y reconstruirlas. "El primer paso hacia la sabiduría —escribió en cierta ocasión Alfred North Whitehead—, consiste en reconocer que los principales avances de la civilización son procesos que no hacen sino destruir la sociedad en la que nacen."³⁴

El surgimiento del gobierno empresarial

Los primeros gobiernos en responder a estas nuevas realidades fueron los locales, en gran parte porque se dieron antes contra la pared. El 6 de junio de 1978, los electores de California aprobaron la Proposición 13, que redujo los impuestos locales sobre la propiedad a la mitad. Alimentada por el fuego cruzado de la inflación y la insatisfacción con los servicios públicos, la revuelta contra los impuestos se extendió rápidamente. En 1980, Ronald Reagan la hizo nacional y, para 1982, los gobiernos estatales y locales habían perdido casi 25% del dinero federal que recibían en 1978.³⁵ Durante la recesión de 1982, la más profunda desde la Depresión, los gobiernos estatales comenzaron a darse contra la pared.

Bajo la intensa presión fiscal, los líderes estatales y locales no tuvieron más opción que cambiar su modo de trabajar. Alcaldes y gobernadores respaldaron las "asociaciones entre el sector público y el privado" y desarrollaron formas "alternativas" de prestar servicios. Las ciudades fomentaron la competencia entre los proveedo-

34 Citado por William Van Dusen Wishard, "What in the world is going on?", *Vital speeches*, 1 de marzo de 1990, pp. 311-317.

35 Según el cuadro 21 de *Significant features of fiscal federalism*, vol. 2: *Revenues and expenditures*, Washington, D.C.; advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1990, p. 21, las subvenciones federales a los gobiernos estatales y locales totalizaron 77 900 millones de dólares en 1978 y 88 200 millones en 1982. Expresada en dólares de 1978, la cifra de 1982 habría sido de 59 600 millones de dólares. Esto equivale a una reducción de 18 300 millones de dólares, o 23.5%, entre 1978 y 1982.

res de servicios e idearon nuevos sistemas presupuestarios. Los funcionarios públicos empezaron a hablar de "administración de empresas", "organizaciones de aprendizaje" y "ciudades autosuficientes." Los estados iniciaron la reestructuración de sus sistemas públicos más costosos: educación, atención médica y bienestar social.

En Phoenix, en Arizona, se obligó a su Departamento de Obras Públicas a competir en igualdad de condiciones con las compañías privadas por los contratos para manejar la recolección de basura, la reparación de calles y otros servicios. En St. Paul, Minnesota, se crearon varias corporaciones privadas, no lucrativas, para remodelar la ciudad. En Orlando, en Florida, se establecieron tantos centros lucrativos que sus ganancias rebasaron la recaudación tributaria de la localidad. El Departamento de Vivienda de Louisville, en Kentucky, comenzó a examinar a sus beneficiarios —15 000 residentes en viviendas de propiedad estatal— y a alentarlos a administrar sus propios fraccionamientos. Incluso *vendió* un fraccionamiento de cien unidades a los inquilinos.

El Departamento de Comercio de Michigan adoptó un nuevo lema: "El servicio al público es nuestra razón de ser." Estudió a sus beneficiarios, contrató a un jefe de servicios al cliente, organizó clases para los empleados sobre orientación al cliente e instauró una oficina de defensa del usuario con una línea telefónica gratuita para las pequeñas empresas. Algunos de los diez equipos de acción del departamento adoptaron la administración de calidad total, filosofía administrativa patrocinada por W. Edwards Deming.

Minnesota permitió a padres y estudiantes escoger sus escuelas públicas —como en Harlem Este— y otros seis estados no tardaron en imitarlo. Carolina del Sur instituyó incentivos de desempeño, bajo los cuales las escuelas y los maestros competían por fondos para probar nuevas ideas; los directores y maestros que obtenían resultados superiores recibían pagos extraordinarios, y a las escuelas cuyos estudiantes lograban grandes avances en los conocimientos básicos y en la asistencia se les otorgaba un dinero adicional. En los primeros tres años del programa, la asistencia a clases aumentó en el nivel estatal, la moral de los maestros se elevó mucho

más velozmente que en cualquier otro estado y las calificaciones del examen de aptitudes académicas subieron 3.6%, uno de los mayores progresos del país.³⁶

El alcalde de Indianápolis, William Hudnut, describió el fenómeno a la perfección. "En el gobierno —expresó en un discurso de 1986—, la tendencia habitual consiste en defender el propio terreno, oponerse al cambio, construir imperios, ampliar la propia esfera de control, proteger proyectos y programas sin importar si continúan necesitándose o no." Por el contrario, el gobierno "empresarial", busca formas de administración más eficientes y eficaces:

Está dispuesto a abandonar viejos programas y métodos. Es innovador, imaginativo y creativo. Asume riesgos. Hace que las funciones municipales le reditúen dinero, en lugar de despilfarrar el presupuesto. Evita las opciones tradicionales que sólo ofrecen sistemas de mantenimiento de la vida. Trabaja con el sector privado. Pone en práctica un sólido sentido empresarial. Privatiza. Crea empresas y realiza operaciones que generan ingresos. Está orientado hacia el mercado. Se centra en la evaluación del desempeño. Recompensa el mérito. Dice: "Permítanme hacer este trabajo." Y no tiene temor de soñar a lo grande.³⁷

Las encuestas comenzaron a seguir la tendencia. En 1987 y 1988, la firma consultora Coopers & Lybrand realizó una encuesta sobre la iniciativa pública, la cual se centró en los ejecutivos municipales y condales de jurisdicciones que contaban con más de 50 000 habitantes.³⁸ Prácticamente, todos los ejecutivos encuestados coincidieron en que la demanda de servicios públicos era mayor que los ingresos fiscales, conflicto que, esperaban, requeriría "un

36 Gary Putka, "South Carolina's broad school reform includes incentives or punishment based on performance", *Wall Street Journal*, 12 de julio de 1988, p. 62, y Terry Peterson, "Five years and a quantum Leap", *Entrepreneurial Economy Review*, diciembre-enero de 1989, publicado por Corporation for Enterprise Development, Washington, D.C.

37 Citado por Marjorie George, "Can a city be run like a business?", *San Antonio*, diciembre de 1986; pp. 22-29.

38 *Survey on public entrepreneurship*, Coopers & Lybrand, 1988.

énfasis constante en la realización de más acciones con menos dinero y en la exploración de técnicas administrativas más innovadoras y eficientes en relación con su costo." Entre las prácticas de creciente aceptación figuraban la contratación de servicios, la evaluación del desempeño, la administración participativa, los recargos tributarios directos y la planeación estratégica.

Cuando se produjo la recesión en 1990, los déficit de las grandes ciudades y estados subieron a miles de millones de dólares. Finalmente, desesperados, hasta los políticos de la corriente dominante comenzaron a buscar nuevos enfoques. Los candidatos a las gubernaturas hablaban de "reestructuración", de "regulación de las dimensiones del gobierno" y de "asociaciones." El demócrata Lawton Chiles, veterano que había sido senador de Estados Unidos por tres periodos, ganó la gubernatura de Florida con la promesa de "rehacer el gobierno." El republicano Bill Weld, nuevo gobernador de Massachusetts, prometió brindar un "gobierno empresarial", el cual fomentaría la "competencia" y se centraría en "los resultados, no en las reglas." El republicano George Voinovich, de Ohio, declaró en su discurso de toma de posesión: "Atrás han quedado los días en que los funcionarios públicos se evaluaban según cuánto gastaban en un problema. Las nuevas realidades dictan que ahora se les juzgue según sean capaces de trabajar con mayor ahínco e inteligencia, y de hacer más con menos."

Al ciudadano común, que debe confiar en los medios de comunicación masiva para interpretar los hechos, no le es fácil encontrar pies o cabeza a estos cambios. Su sustancia pasa inadvertida, en parte porque tienen lugar fuera de los destellos de la publicidad que brillan en Washington. Además, se niegan obcecadamente a encajar dentro de las tradicionales categorías de liberales y conservadores con las que los medios de comunicación visualizan el mundo. Como a la mayoría de los periodistas se les pide que ofrezcan análisis instantáneos, difícilmente pueden hacer algo más que volver a caer en la perspectiva probada y real de la práctica pasada. Y como su fórmula común se basa en el conflicto para vender un artículo, buscan héroes y villanos en lugar de innovaciones y cambios. Al proceder así, resulta inevitable que pasen por alto gran parte de lo nuevo y lo significativo. Parafrasean-

do al autor Neil Postman, la sociedad estadounidense se lanza al futuro con la vista fija en el espejo retrovisor.³⁹

Durante los últimos cinco años, mientras recorriamos el paisaje de los cambios gubernamentales, intentamos comprender siempre las tendencias subyacentes. Nos preguntamos qué tienen en común estas organizaciones empresariales innovadoras; qué incentivos han modificado para generar un comportamiento tan diferente; cómo han actuado a fin de que, si otros gobiernos hicieran lo mismo, el carácter empresarial se vuelva la norma, y la burocracia, la excepción.

No fue difícil encontrar los hilos comunes. La mayoría de los gobiernos empresariales promueven la *competencia* entre los proveedores de servicios. *Delegan el poder* en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad. Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los *resultados*. Los impulsan sus objetivos, sus *misiones*, y no las normas y los reglamentos. Redefinen a sus beneficiarios como *clientes* y les ofrecen opciones: diversidad de escuelas, de programas de capacitación, de viviendas. *Previenen* los problemas antes de que surjan, en vez de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos. Se empeñan en *ganar* dinero, no sólo en gastarlo. *Descentralizan* la autoridad, adoptando la administración participativa. Prefieren los mecanismos de *mercado* a los burocráticos. Y no se ocupan únicamente de prestar servicios públicos, sino de *involucrar* a todos los sectores —público, privado y voluntario— en acciones que resuelvan los problemas de su comunidad.

Creemos que estos diez principios, que describimos detenidamente en los diez capítulos que siguen, son los principios fundamentales que subyacen a esta nueva forma de gobierno que vemos surgir: los rayos que mantienen unida esta nueva rueda. Juntos configuran un todo coherente, un nuevo modelo de gobierno. No

39 Tomado de Neil Postman, *Teaching as a subversive activity*, Nueva York, Dell, 1987.

solucionarán todos nuestros problemas. Pero si la experiencia de las organizaciones que los han adoptado sirve de guía, resolverán las principales dificultades que nos presenta el gobierno burocrático.

Por qué el gobierno no puede "administrarse como una empresa"

Muchas personas, que creen que el gobierno debería sencillamente "administrarse como una empresa" tal vez supongan que a esto nos referimos. No es así.

El gobierno y las empresas son instituciones fundamentalmente distintas. A los líderes empresariales, el motivo que los impulsa es la ganancia; a los del gobierno, el deseo de reelegirse. Las empresas obtienen la mayor parte del dinero de su clientela; los gobiernos, de los contribuyentes. Las empresas están animadas habitualmente por la competencia; los gobiernos recurren, por lo general, a los monopolios.

Diferencias como éstas crean incentivos esencialmente distintos en el sector público. Por ejemplo, en el gobierno la prueba última de los administradores no es si generan un producto o una ganancia, sino si complacen a los políticos elegidos. Como éstos suelen estar motivados por grupos de interés, los administradores públicos, al contrario de sus colegas del sector privado, deben tomar en consideración a los grupos de interés en todos sus cálculos.

Además, los gobiernos obtienen sus ingresos sobre todo de los impuestos, mientras que las empresas ganan dinero cuando los clientes compran sus productos o servicios por su propia y libre voluntad. Esta es una de las razones de que el público preste tan intensa atención al costo de los servicios gubernamentales, ejerciendo el impulso constante de *controlar*, de dictar cuánto deben gastar los burócratas en cada renglón, de suerte que no les sea posible derrochar, invertir mal o robar el dinero de los contribuyentes.

Todos estos factores se combinan para producir un ambiente en el cual los empleados públicos contemplan los riesgos y las

retribuciones de un modo muy distinto al de los empleados del sector privado. "En el gobierno, todos los incentivos están orientados a no cometer errores —explica Lou Winnick de la Fundación Ford—. Se pueden haber logrado 99 triunfos y nadie lo nota, y cometer un error y el responsable está acabado."⁴⁰ Los métodos convencionales de las empresas para motivar a los empleados no funcionan muy bien en esta clase de ambiente.

Existen otras muchas diferencias. El gobierno es democrático y abierto, por lo que se mueve con más lentitud que las empresas, cuyos gerentes pueden tomar decisiones rápidas a puertas cerradas. La misión fundamental del gobierno consiste en "hacer el bien", no en amasar fortuna; de aquí que los cálculos sobre costos y beneficios en las empresas se conviertan en absolutos morales en el sector público. Con frecuencia, el gobierno debe servir a todos por igual, independientemente de su capacidad de pago o de su demanda de un servicio, y por ello no puede lograr la misma eficiencia mercantil que una empresa. Se podría escribir un libro completo sobre las diferencias entre las empresas y el gobierno. En realidad, James Q. Wilson, destacado científico político, ya lo ha hecho. Se titula *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*.

Estas diferencias redundan en una misma conclusión: el gobierno no puede administrarse como una empresa. Existen sin duda muchas similitudes. De hecho, creemos que nuestros diez principios subyacen al éxito de *cualquier* institución en el mundo de hoy, sea pública, privada o no lucrativa. Y hemos aprendido mucho de los teóricos de la administración de empresas, como Peter Drucker, W. Edwards Deming, Tom Peters y Robert Waterman. Pero para el gobierno, la teoría de la administración de empresas no basta.

40 Tomado de "The Cleveland Conference on Fiscal Constraints/Constructive Responses/Action Steps", informe sobre una conferencia celebrada en Cleveland, del 21 al 23 de abril de 1982, patrocinada por la Fundación Cleveland y el Instituto Hubert H. Humphrey de Asuntos Públicos, Universidad de Minnesota. Se consigue con Ted Koolderie, Centro de Estudios Políticos, Minneapolis.

Consideremos el método de Deming, conocido como administración de calidad total. Cada vez más popular en el sector público, anima a las instituciones públicas a concentrarse en cinco de nuestros principios: los resultados, los clientes, la descentralización, la prevención y una orientación al mercado (o a los sistemas). Sin embargo, debido precisamente a que Deming desarrolló sus ideas para las empresas privadas, su método pasa por alto los otros cinco principios. Por ejemplo, la mayoría de las empresas pueden dar por sentado la competencia, por lo que la administración de calidad total no considera el problema del monopolio, que es la médula de las dificultades del gobierno. La mayoría de las empresas ya tienen una misión que las impulse (obtener ganancias), así que Deming no ayuda a los líderes públicos a crear organizaciones impulsadas por una misión. Y pocas son las empresas a las que hay que decirles que deben ganar dinero en vez de limitarse a gustarlo.

El hecho de que no sea posible administrar el gobierno como a una empresa no significa, desde luego, que no se pueda volver más *empresarial*. Cualquier institución, pública o privada, puede ser empresarial, tal como cualquier institución, pública o privada, puede ser burocrática. Pocos estadounidenses querían en verdad que su gobierno actuara igual que una empresa, que tomara decisiones rápidas a puertas cerradas para obtener ganancias privadas. Si fuera así, la democracia sería lo primero en sacrificarse. Pero a la mayoría de los ciudadanos les gustaría tener un gobierno menos burocrático. Existe un largo continuo entre el comportamiento burocrático y el empresarial, y es indudable que el gobierno puede variar su posición dentro de ese espectro.

Una tercera opción

La mayoría de nuestros líderes continúan diciéndonos que sólo existen dos vías para escapar de nuestras repetidas crisis públicas: aumentar los impuestos o recortar los gastos. Durante casi dos decenios, hemos pedido una tercera opción. No queremos menos educación, menos caminos, menos atención médica. Tampoco queremos más aumentos de impuestos. Deseamos una mejor educación, mejores caminos y mejor atención médica por los mismos impuestos.

Desafortunadamente, ignoramos cómo lograr lo que queremos. La mayor parte de nuestros líderes suponen que la única manera de recortar el gasto consiste en eliminar programas, cerrar agencias y despedir empleados. Ronald Reagan hablaba como si se pudiera poner a la burocracia bajo un escalpelo y extirpar las pústulas del derroche, el fraude y el abuso.

Pero el derroche en el gobierno no viene envuelto en pulcros paquetes. Permea todas nuestras burocracias. Está encarnado en la forma misma de trabajar. Se compone de empleados ociosos, que laboran a la mitad de su capacidad, si acaso laboran. Se compone de personas que se afanan en tareas que no vale la pena realizar, siguiendo reglamentos que jamás deberían haberse escrito y llenando formas que jamás deberían haberse impreso. Se compone de los 100 000 millones de dólares que, según calcula Bob Stone, desperdicia el Departamento de Defensa con la sobreabundancia de tontos reglamentos.

El derroche en el gobierno es imponente, pero no podemos solucionarlo salvando presupuestos y recortando renglones de gastos. Como lo expresó un observador, nuestros gobiernos son como personas obesas que deben perder peso. Necesitan comer menos y hacer más ejercicio. En cambio, cuando les falta dinero, se cercenan algunos dedos de las manos y los pies.

Para eliminar la grasa, debemos cambiar los incentivos básicos que impulsan a nuestros gobiernos. Es preciso convertir las instituciones burocráticas en empresariales, dispuestas a suprimir las iniciativas obsoletas, a realizar más con menos, a absorber ideas nuevas.

Las lecciones son éstas: nuestros gobiernos de corte más empresarial nos han mostrado el camino. No obstante, son pocos los líderes que prestan atención. Demasiado ocupados en subir los peldaños hacia su próximo puesto, no tienen tiempo para detenerse y observar. En consecuencia, se quedan atrapados en los antiguos modos de ver nuestros problemas, ciegos a las soluciones que yacen frente a ellos. Este es quizás nuestro mayor obstáculo: el poder de las ideas obsoletas. Como lo observó en cierta ocasión el gran economista John Maynard Keynes, la dificultad no reside tanto en desarrollar nuevas ideas, sino en liberarse de las viejas.⁴¹

Las viejas ideas que todavía sostienen la mayoría de los funcionarios públicos y los reporteros políticos suponen que la pregunta importante es *cuánto* gobierno tenemos, no *qué clase* de gobierno. La mayoría de nuestros líderes da por sentado el viejo modelo y defienden su ampliación (los demócratas liberales) o su reducción (los republicanos de Reagan), o el recorte de un programa, pero con la expansión de otro (los moderados de ambos partidos).

Sin embargo, el problema fundamental que hoy afrontamos no es si tenemos mucho o poco gobierno. Hemos discutido ese punto hasta hartarnos desde la revuelta contra los impuestos de 1978, y no ha resuelto nuestras dificultades. Nuestro problema fundamental consiste en que tenemos *un tipo de gobierno deficiente*. No necesitamos más o menos gobierno, sino un gobierno *mejor*. Para ser más precisos, necesitamos una mejor *práctica gubernamental*.

La práctica gubernamental es el proceso por el cual resolvemos nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de nuestra sociedad en el nivel colectivo. El gobierno es el instrumento que utilizamos. El instrumento se encuentra desactualizado y se ha iniciado el proceso de reforma. No necesitamos otro *New Deal* ni otra "revolución Reagan", sino una *perestroika* estadounidense.

41 Véase, por ejemplo, John Maynard Keynes, *The general theory of employment, interest and money*, Londres, Macmillan and Co., 1963, capítulo 24.

1. El gobierno catalizador: Tomar el timón en lugar de los remos

La palabra "gobierno" proviene de un término griego que significa "guiar." El trabajo del gobierno es guiar el timón, no remar el barco. Proveer servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno con los remos.

—E. S. Savas

Hace quince años, St. Paul, en Minnesota, era una empobrecida ciudad de Frost Belt que parecía agonizar. Su población había caído por debajo de los niveles anteriores a la Depresión. Su distrito comercial del centro había perdido 41% de su volumen de ventas al por menor en los quince años precedentes. Una comisión de ciudadanos había publicado un estudio en el que se proyectaba un continuo drenaje de gente e inversiones hacia los suburbios.

George Latimer, alcalde elegido en 1975, sabía que no iba a conseguir con los impuestos el dinero que necesitaba para resolver los problemas de St. Paul. Así que se propuso "elevar los recursos de la ciudad... combinándolos con los recursos mucho más vastos del sector privado."

Latimer comenzó por el centro urbano, el símbolo más visible de las dolencias de St. Paul. Un enorme hoyo de cuatro manzanas en medio de la ciudad había permanecido baldío durante tanto tiempo —en espera de un fraccionador— que los residentes habían

empezado a llamarlo "mojón histórico." Latimer no tardó en encontrar un socio en la iniciativa privada y estableció uno de los primeros fondos de acción para el desarrollo urbano; juntos, construyeron un hotel de energía solar, dos elevadas torres de oficinas, un parque urbano cerrado con mamparas de cristal y un centro comercial cubierto de tres pisos.

La peor zona era Lowertown, un distrito de almacenes de 25 por 25 manzanas que ocupaba la tercera parte, al este, del distrito comercial. Latimer y el alcalde adjunto, Dick Broeker, soñaban con la idea de un banco de desarrollo privado, capitalizado con dinero de las fundaciones, para que impulsara la inversión en la zona. En 1978 solicitaron 10 millones de dólares a la Fundación McKnight para respaldar el proyecto, y los consiguieron.

La Corporación para el Desarrollo de Lowertown trajo a fraccionadores, ofreció préstamos o garantías para préstamos y organizó paquetes de convenios con bancos, con compañías aseguradoras y con quienquiera que la escuchara. Durante el decenio precedente, los inversionistas sólo habían colocado 22 millones de dólares en Lowertown. Durante su primer decenio de vida, la Corporación para el Desarrollo puso 350 millones de dólares en nuevas inversiones, incrementando su propio dinero en una proporción de treinta o cuarenta a uno. Se construyeron o remodelaron 39 edificios.¹ En 1988, Lowertown generaba casi seis veces más impuestos sobre la propiedad que diez años antes y la Corporación para el Desarrollo obtenía ganancias.

Latimer y Broeker fundaron una segunda corporación con el fin de desarrollar el primer sistema nacional de agua caliente para todo

1 Información proporcionada por Weiming Lu, director ejecutivo, Corporación para el Desarrollo de Lowertown, entrevista con los autores. Véase también Ann E. Webber, "Lowertown: the beginning", en *The Saint Paul experiment: initiatives of the Latimer administration: case studies in metropolitan reform*, David A. Lanegran, Cynthia Seelhamer y Amy L. Walgrave, (comps.), St. Paul: City of St. Paul, diciembre de 1989, pp. 459-473. Este libro es una excelente y exhaustiva fuente de información sobre la administración de Latimer.

el centro urbano, y una tercera con el fin de construir viviendas asequibles. Recurrieron a organizaciones de voluntarios para operar los programas de reciclaje, llevar a cabo auditorías sobre energía y hasta administrar un parque. Traspasaron la recolección de basura y la Oficina de Servicios a la Juventud de la ciudad al sector privado. Utilizaron mano de obra voluntaria —cuyas horas de trabajo equivalían a millones de dólares— en los parques, centros recreativos, bibliotecas y centros de salud municipales. Y formaron más asociaciones con las fundaciones que cualquier otra ciudad antes o después de ellos.

Al obtener constantemente las soluciones *fuera del sector público*, Latimer pudo intensificar la incidencia de su gobierno al mismo tiempo que recortaba 12% de su personal, mantenía el crecimiento del presupuesto y de los impuestos sobre la propiedad por debajo de la tasa de inflación y reducía la deuda de la ciudad. Sin despidos masivos —en realidad, mientras enriquecía la vida de los empleados públicos—, dio a los electores lo que éstos querían: un gobierno que hacía más obras, pero gastaba menos.²

Redefinición de la práctica gubernamental

Latimer no tenía una estrategia grandiosa. Se limitó a responder a la doble presión de decrecientes ingresos tributarios y apremiantes necesidades. Sin embargo, tras un decenio en el cargo, comprendió que estaba redefiniendo el papel del gobierno en sus fundamentos. En su informe municipal de 1986, resumió su nueva concepción. Para alcanzar el éxito en el futuro, declaró,

el gobierno tendrá que realizar algunos ajustes y, en cierto sentido, redefinir su papel tradicional. Creo que la ciudad definirá más comúnmente su función como impulsora y media-

2 George Latimer, entrevista con los autores, y J.J. Allaire, "Fiscal policy and budget process", en *The Saint Paul Experiment*, pp. 407-425.

dora. Se verá más a menudo en el papel de determinar los problemas, para reunir luego los recursos que otros usarán con el fin de solucionar esos problemas...

El gobierno municipal deberá mostrar una mayor disposición a entretener los escasos recursos públicos con los privados para lograr las metas de nuestra comunidad.

Esta visión se opone a la perspectiva desde la cual los alcaldes, gobernadores y administradores urbanos tradicionales consideran sus funciones. Durante los últimos cincuenta años, la mayoría de los líderes públicos han supuesto que el papel del gobierno era unidimensional: recaudar impuestos y proveer servicios. Antes de 1930, desde luego, muchos servicios "públicos" estaban a cargo de instituciones que no pertenecían al gobierno: grupos religiosos, asociaciones étnicas, establecimientos de beneficencia. Pero los progresistas y los partidarios del *New Deal* pensaban que los gobiernos debían contratar empleados públicos para la producción de la mayoría de los servicios que decidían suministrar. Les preocupaba la tendencia que mostraban las agrupaciones religiosas y otras organizaciones privadas a excluir a quienes no pertenecían a su credo o etnia. Estaban determinados a detener la difundida corrupción que había desacreditado las contrataciones del gobierno. Y carecían de la tecnología de la información que hoy tenemos para supervisar el desempeño de los contratistas. Así que pusieron prácticamente todo en manos de las instituciones públicas.

Para el decenio de 1970, eran pocos los alcaldes, gobernadores o legisladores capaces siquiera de pensar de otro modo. Se hallaban encadenados al carromato de los impuestos y los servicios, el cual marchó bien en tanto la recaudación tributaria estuvo aumentando 5,3% anual, como ocurrió de 1902 a 1970.³ Pero cuando el crecimiento económico disminuyó y se produjo la crisis fiscal, la ecuación cambió. Ahora que los problemas aparecían y los electores

3 Thomas E. Borcherding, "One hundred years of public spending, 1870-1970", en *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*, Thomas E. Borcherding (comp.), Durham, N.C., Duke University Press, 1977, pp. 19-43.

exigían soluciones, los líderes públicos sólo tenían dos alternativas: elevar los impuestos o contestar que no. Para los funcionarios que deseaban reelegirse, esto no representaba opción alguna.

En Washington, nuestros líderes escaparon del dilema pidiendo dinero prestado. Pero en los gobiernos estatales y locales, donde hay que equilibrar los presupuestos, los funcionarios comenzaron a buscar respuestas que se ubicaran en un lugar intermedio de la tradicional disyuntiva de "sí" o "no." Aprendieron a poner a los grupos comunitarios y a las fundaciones a trabajar juntos para construir viviendas para la población de bajos ingresos; a unir a las empresas, los sindicatos y la academia para estimular la innovación económica y la creación de empleos; a hacer cooperar a los grupos de vecinos con los departamentos policíacos para resolver los problemas subyacentes de la delincuencia. En otras palabras, aprendieron a facilitar la solución de problemas promoviendo acciones en toda la comunidad: aprendieron a tomar el timón en lugar de los remos.

En Indianápolis, Indiana, los alcaldes Richard Lugar y Bill Hudnut trabajaron con la Comisión para el Progreso de la Gran Indianápolis, integrada por un grupo de líderes cívicos y empresariales, con el fin de revitalizar la ciudad. Mientras laboraban juntos para desarrollar una visión y un plan estratégicos, decidieron convertir Indianápolis en la capital estadounidense del deporte de aficionados. Crearon sociedades, pidieron dinero a las fundaciones y canalizaron las energías de miles de voluntarios, con lo cual estimularon inversiones nuevas por un valor superior a 11 000 millones de dólares y construyeron once instalaciones deportivas nuevas en un decenio.

"Intervinimos en muchos esfuerzos creativos", explica Hudnut:

Cuando construimos el Domo Hoosier, recaudamos 30 millones de dólares de organizaciones no lucrativas, antes de acudir al estado para aprobar leyes que permitieran a la ciudad poner su parte mediante un impuesto. Para el estadio de tenis, la ciudad emitió un bono por 4 millones de dólares, el sector privado aportó 3 millones de dólares...

Para gobernar una ciudad, se debe reconocer que el diálogo es más importante que la orden del día; es decir, hacer que la

*gente hable, trabaje y piense en lo que somos y hacia dónde queremos encaminarnos, no sólo en los puntos específicos de la orden del día. El alcalde es más que un proveedor de servicios. Esto se hizo evidente en los años ochenta. Un alcalde es un negociador, que une a los sectores público y privado.*⁴

En Lowell, Massachusetts, otra deprimida ciudad industrial, Paul Tsongas, quien entonces era congresista, persuadió a los banqueros locales de dedicar una vigésima parte de su capital activo colectivo a proporcionar préstamos de bajo costo a empresas que desearan expandirse o reubicarse en el centro de Lowell. Mientras trabajaba con los líderes del gobierno local, desarrolló el Plan Lowell, un acuerdo por el que toda firma importante de la ciudad pondría en práctica un proyecto significativo para el mejoramiento de Lowell. Los esfuerzos concertados de líderes empresariales y políticos convencieron a los Laboratorios Wang de construir tres torres de oficinas en la urbe; al gobierno estatal, de crear su primer Parque Urbano Heritage en Lowell, y al gobierno federal, de imitar a este último con la creación del primer parque urbano nacional del país. Estas tentativas contribuyeron a transformar Lowell, cuyo índice de desempleo se redujo, en diez años, de 16 a 3 por ciento.

Para 1980, la revuelta contra los impuestos había cambiado radicalmente la ecuación fiscal en la mayoría de las ciudades estadounidenses. Las estrategias utilizadas como recurso desesperado en ciudades del Cinturón Rust, como St. Paul, Indianápolis y Lowell, comenzaron de pronto a aparecer en toda la nación:

- En Newark, en Nueva Jersey, se recurrió a organizaciones comunitarias y a iniciativas del sector privado para tratar problemas que iban desde la vivienda hasta la población sin hogar, pasando por el SIDA, al tiempo que se recortaban las nóminas salariales de 10 000 empleados en 1980 a 4 000 en 1988.⁵

4 Tomado de la transcripción de una entrevista con Robert Guskind y Neal Peirce, del *National Journal*, proporcionada por Guskind y Peirce a los autores.

- En Massachusetts se aumentó verticalmente el financiamiento de organizaciones no gubernamentales, para que brindaran servicios sociales, llevándolo de 25 millones de dólares en 1971 a 750 millones —distribuidos entre más de 3 500 contratos y subvenciones independientes— en 1980.⁶
- San Francisco, Boston y otras ciudades se convirtieron en pioneras de los programas "de enlace", por los cuales las corporaciones que deseaban construir edificios en el centro urbano debían ofrecer un *quid pro quo*, como guarderías infantiles y viviendas para la población de bajos ingresos.
- El Departamento de Transporte de California negoció convenios de franquicias con cuatro consorcios privados para construir carreteras de cuota.

Mientras investigábamos los gobiernos a lo largo y ancho de Estados Unidos, encontramos no menos de 36 opciones separadas para la provisión normal de servicios públicos; 36 flechas diferentes en el carcaj del gobierno. Algunas, como la reglamentación, la política fiscal, la contratación y las subvenciones, estaban establecidas desde hacía tiempo. Otras resultaban más sorprendentes. Identificamos gobiernos que invertían capital de riesgo, creaban instituciones financieras privadas, usaban voluntarios para administrar parques y bibliotecas, realizaban trueques con bienes raíces y hasta estructuraban el mercado para alentar la conservación de energía, el reciclaje y la protección ambiental.

Por asombroso que parezca, el gobierno federal ya se está apoyando firmemente en muchas de estas opciones. "Este firme apoyo en terceras partes para llevar a cabo los objetivos públicos se ha convertido de hecho en el patrón casi estandarizado de la operación federal en la esfera interna", dice Lester Salamon de la

5 Howard Jurtz, "In an era of reduced federal aid, Newark stays afloat", *Washington Post National Weekly Edition*, 20-26 de junio de 1988.

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

Universidad John Hopkins. Este tipo de "gobierno mediante terceras partes" recurre al "gobierno para lo que éste hace mejor —reunir recursos y fijar las prioridades sociales por medio de un proceso político democrático— y al sector privado para lo que éste hace mejor, a saber, organizar la producción de bienes y servicios. Al proceder así, concilia la tradicional hostilidad estadounidense hacia el gobierno con la reciente afición nacional por los servicios cuya prestación la sociedad moderna ha venido exigiendo al gobierno cada vez en mayor medida."⁷

Hasta el principal símbolo del liberalismo del *New Deal*, el gobernador Mario Cuomo de Nueva York, ha dado voz al nuevo enfoque. "No es obligación del gobierno proveer servicios —manifestó al *New York Times*—, sino velar por que se provean."⁸

7 Lester M. Salamon, "The changing tools of government action: an overview", en *Beyond privatization: the tools of government action*, Lester M. Salamon (comps.), Washington, D.C., Urban Institute Press, 1989, pp. 10–11.

8 Tomado de Martin Tolchin, "More cities paying industry to provide public services", *New York Times*, 28 de mayo de 1985, pp. A1, D17.

Un montón de flechas en el CARCAJ

Las 36 opciones que hemos encontrado para la provisión convencional de servicios por parte de los empleados públicos abarcan desde los métodos tradicionales hasta los vanguardistas. Las hemos agrupado arbitrariamente en tres categorías:

Tradicionales

- | | |
|--|-----------------------------|
| 1. Creación de reglamentos y sanciones legales | 5. Política fiscal |
| 2. Reglamentación o abolición de reglamentos | 6. Subvenciones |
| 3. Supervisión e investigación | 7. Subsidios |
| 4. Concesión de licencias | 8. Préstamos |
| | 9. Garantías para préstamos |
| | 10. Contratación. |

Innovadoras

- | | |
|---|--|
| 11. Concesión de franquicias | 20. Asistencia técnica |
| 12. Asociaciones entre los sectores público y privado | 21. Información |
| 13. Asociaciones entre dos o más instituciones públicas | 22. Referencias |
| 14. Corporaciones de participación pública | 23. Voluntarios |
| 15. Empresas públicas | 24. Vales de descargo |
| 16. Adquisiciones | 25. Recargos tributarios directos |
| 17. Seguros | 26. Impulso de acciones no gubernamentales |
| 18. Recompensas | 27. Alianzas de líderes no gubernamentales |
| 19. Modificación de la política de inversiones públicas | 28. Persuasión |

Vanguardistas

- | | |
|--------------------------------|---|
| 29. Capital inicial | 34. Administración de la demanda |
| 30. Inversiones participativas | 35. Venta, intercambio o uso de propiedades |
| 31. Asociaciones voluntarias | 36. Reestructuración del mercado |
| 32. Coproducción o autoayuda | |
| 33. <i>Quid pro quo</i> | |

Muchos de estos métodos pueden usarse combinados. Por ejemplo, cuando la ciudad de Visalia ayudó a fundar una corporación no lucrativa de vivienda, Ciudadanos de Visalia Interesados en Viviendas Asequibles persuadió al sector privado, animó una acción no gubernamental, suministró capital inicial, vendió propiedades a la corporación y ofreció asistencia técnica.

Para definiciones y ejemplos de cada uno de los 36 métodos, véase el apéndice A. Algunos métodos también se exponen en el capítulo 10.

Más pequeño pero más fuerte

Los líderes empresariales de hoy saben que las comunidades son saludables cuando sus familias, sus barrios, sus escuelas, sus organizaciones de voluntarios y sus negocios están sanos, y que el papel esencial del gobierno consiste en guiar a estas instituciones para que estén sanas. Como lo expresó el gobernador de Florida, Lawton Chiles, durante su campaña de 1990: "Creemos que el propósito central del gobierno del estado [es] ser el animador que ayude a las comunidades a fortalecer su infraestructura cívica. De este modo, esperamos dar poder a las comunidades para que resuelvan sus propios problemas."⁹

A medida que se zafaban del carromato de los impuestos y servicios, líderes como Lawton Chiles y George Latimer han aprendido que pueden guiar el timón con mayor eficacia si permiten remar más a otros. Timonear resulta muy difícil cuando las energías y los cerebros más grandes de una organización están dedicados a remar. Como lo expuso Peter Drucker en su libro de 1968, *The age of discontinuity*:

Cualquier tentativa de combinar en gran escala el arte de gobernar con la "acción práctica" paraliza la capacidad para tomar decisiones. Cualquier tentativa de poner los órganos que

9 Tomado de "Building community partnerships", declaración de campaña publicada para la campaña electoral de Chiles, 1 de noviembre de 1990.

*toman decisiones a emprender "acciones prácticas" implica además que se tendrán "acciones prácticas" muy pobres. Aquéllos no están enfocados a las "acciones prácticas", ni equipados para realizarlas. En lo fundamental, éstas no les incumben.*¹⁰

Si un gobierno hace menos, cabría preguntar, ¿no será un gobierno más débil? ¿Estamos acaso hablando de socavar el poder del sector público? Un liberal tradicional, para quien dólares y número de empleados equivalen a poder, podría defender el punto. No obstante, los gobiernos que, según observamos, se dedicaban más al timón que a los remos, como el de St. Paul, eran con toda evidencia gobiernos más fuertes. Después de todo, quienes timonean el barco poseen un control mucho mayor sobre el destino de éste que quienes reman.

Los gobiernos que se concentran en guiar el timón configuran decididamente a sus comunidades, estados y naciones. Toman más decisiones políticas. Ponen en movimiento más instituciones sociales y económicas. Algunos incluso promulgan más reglamentos. En lugar de contratar a un mayor número de empleados públicos, se cercioran de que *otras* instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comunidad.

Por el contrario, los gobiernos preocupados por la prestación de servicios a menudo renuncian a su función de timoneales. Los líderes públicos que se dejan atrapar en el molino de los impuestos y el gasto deben trabajar tan arduamente para mantener en pie sus sistemas de servicios —corriendo cada vez más rápido sólo para permanecer en el mismo lugar— que no les queda tiempo para pensar en timonear. Los consejos escolares están tan ocupados negociando contratos y evitando despidos que se olvidan de la calidad de sus escuelas. Los directores del transporte público deben concentrarse tanto en mantener en marcha los autobuses y en solicitar más subsidios que jamás se preguntan si todavía tiene

10 Peter F. Drucker, *The age of discontinuity*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1978, p. 233.

sentido el modelo de transporte anterior a la era de los automóviles, un sistema centralizado y operado por empleados públicos. A los líderes federales les preocupa tanto el creciente costo de Medicare¹¹ y Medicaid¹² que pasan por alto la dinámica general de nuestro sistema de atención médica.

La ironía es que mientras nuestros gobiernos pagan 40% de todas las cuentas médicas, permiten que médicos, hospitales y organizaciones para el mantenimiento de la salud del sector privado configuren el mercado. Mientras el Congreso paga un depósito de 500 000 millones de dólares para sacar a flote la fallida industria de ahorro y préstamo, permite que los bancos, las compañías aseguradoras y las firmas de inversión determinen la forma y el bienestar generales del mercado financiero. En otras palabras, los gobiernos tradicionales están tan preocupados por remar que se olvidan de llevar el timón. ¿Son estos gobiernos fuertes o débiles?

La capacidad de timonear adquiere hoy particular importancia debido al surgimiento de una economía mundial. La mayoría de la gente comprende el impacto que ha tenido la competencia internacional en la industria estadounidense. Está enterada del derrumbe de la industria siderúrgica, de los despidos masivos en las plantas automotrices. Pero no entiende la influencia que ha tenido la competencia mundial en el gobierno. Detengámonos a pensar en el problema durante unos momentos, y se volverá obvio.

Para que las corporaciones tengan éxito en el supercompetitivo mercado mundial de hoy, necesitan "insumos" de la más alta calidad que puedan conseguir: los obreros más preparados, la investigación más vanguardista, el capital más barato, la mejor infraestructura. Por ello, los diversos papeles del gobierno en la educación, la capacitación, el financiamiento de investigaciones, la reglamentación, el establecimiento de normas y la operación de infraestructu-

11 Programa federal de salud de Estados Unidos que cubre algunos gastos médicos de los ancianos. N. de la T.

12 Programa de salud federal y estatal de Estados Unidos que cubre algunos gastos médicos de la población de bajos ingresos. N. de la T.

ras se vuelve mucho más importante hoy que hace treinta años. En 1960, apenas importaba que 20% de los trabajadores de General Motors fueran analfabetos funcionales; 20% de los trabajadores de Ford y Chrysler tampoco sabían leer. Pero cuando los japoneses comenzaron a vender automóviles fabricados por obreros que sabían *todos* leer, las tres grandes corporaciones se percataron de que no podían competir.

En el decenio de 1980, los líderes empresariales y gubernamentales se dieron cuenta repentinamente de que nuestra economía sería afectada si mejorábamos las escuelas, elevábamos el nivel de los sistemas de capacitación y controlábamos los costos de la atención médica. Sin embargo, para lograr estas cosas, no sólo debíamos reestructurar las instituciones y los mercados, sino obligar a cambiar a algunos de los grupos de interés más poderosos del país: maestros, directores de escuelas, sindicatos, médicos, hospitales. Estamos experimentando exactamente la misma conmoción que experimentaron las industrias monopólicas, como las de automóviles y de aviones, cuando tuvieron que lanzarse a medios competitivos. Ha surgido de pronto una enorme presión en favor del cambio, y los líderes deben hacer cumplir el interés general por encima de los intereses especiales que quieren preservar las condiciones imperantes.

Al combinarse con la negación de los electores a pagar mayores impuestos —en parte debido a que la competencia mundial también está reduciendo el nivel de vida medio—, esta nueva presión exige al gobierno un comportamiento muy diferente. De improviso, falta dinero para el *gobierno*, para "hacer" cosas, prestar servicios. Pero aumenta la demanda de *ejercicio del poder*, de "dirección" de la sociedad, de convencimiento a los diversos grupos de interés de adoptar metas y estrategias comunes. Esta es otra razón por la que nuestros líderes públicos visionarios se concentran ahora más en promover y facilitar el cambio que en prestar servicios, en brindar menos gobierno pero un mayor ejercicio del poder.

Separación del timonel y remeros

En el mundo de hoy, las instituciones públicas también necesitan flexibilidad para responder a condiciones complejas y en rápido cambio. Esto resulta difícil si quienes fijan las políticas sólo pueden utilizar un método: la producción de servicios por su propia burocracia. Es casi imposible si no pueden transferir a sus empleados cuando cambian las necesidades; pasarlos a puestos en organizaciones no gubernamentales cuando son capaces de realizar un mejor trabajo, o despedirlos cuando se desempeñan mal. A los gobiernos burocráticos no les es fácil hacer nada de esto debido a sus reglamentos sobre el servicio civil y los sistemas de cargos inamovibles. En efecto, están atados a una única fuente de proveedores monopólicos: sus propios empleados. (Si el lector tiene dudas acerca de que ésta sea realmente la norma, pregúntese por qué todo lo demás se denomina "prestación opcional de servicios.") Ninguna empresa toleraría semejante situación durante mucho tiempo.

Los proveedores monopólicos se convierten en un problema tan pronto como quienes fijan las políticas deciden modificar sus estrategias. Cuando los departamentos policíacos resuelven atacar la delincuencia en sus raíces y se dedican a trabajar con las comunidades para resolver los problemas sociales y económicos de éstas, pocos oficiales tienen la capacidad de organizar a la comunidad; pero no los pueden despedir. Cuando los consejos municipales piden que se instalen sistemas de rociadores en todos los edificios nuevos, gradualmente necesitan menos bomberos; pero no los pueden despedir. Cuando los departamentos de bienestar social se dedican a la tarea de capacitar y dar empleo a sus beneficiarios, sus trabajadores elegibles rara vez poseen los conocimientos requeridos para dar asesoría profesional; pero no los pueden despedir. Cuando los administradores intentan prescindir de sus empleados y recurrir a organizaciones privadas para proveer los servicios necesarios, los sindicatos de empleados públicos a menudo presentan demandas, hacen huelgas o protestan.

En consecuencia, los gobiernos empresariales han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones políticas (timonear) de la prestación de servicios (remar). Hace tiempo, Drucker observó que las organizaciones de éxito dividen la alta administración de las operaciones, lo cual permite a la "alta administración concentrarse en la toma de decisiones y en la dirección." Las operaciones, dijo Drucker, deben estar a cargo de equipos de trabajo independientes, "cada uno con su propia misión y sus objetivos, y con su propia esfera de acción y autonomía."¹³ De otro modo, los administradores se distraerán con las tareas operativas y no tomarán las decisiones directivas básicas.

El timón requiere personas que vean todo el universo de asuntos y posibilidades y puedan equilibrar demandas encontradas de recursos. Los remos requieren personas que se concentren por entero en una sola misión y la realicen bien. Las organizaciones que van al timón necesitan hallar los mejores métodos para alcanzar sus objetivos. Las organizaciones que manejan los remos suelen defender "su" método a toda costa.

Los gobiernos empresariales separan cada vez más los remos del timón. Esto permite "un gobierno que funciona básicamente como un hábil comprador, impulsando a los diversos productores de suerte que cumplan sus objetivos políticos", explica Ted Kolderie, cuya Liga de Ciudadanos y Proyecto para Rediseñar los Servicios Públicos ha propiciado un enorme cúmulo de ideas nuevas en Minnesota. Las agencias gubernamentales continúan siendo productoras de servicios en muchos casos, aunque a menudo deben competir con los productores privados por ese privilegio. Pero estos productores de servicios públicos son independientes de las organizaciones que administran las políticas, y la "producción interna" no es sino "una de las opciones existentes."¹⁴

13 *Ibid.*

14 Ted Kolderie, "The puzzle of the 'public sector' and the strategy of service redesign", en *An equitable and competitive public sector*, Ted Kolderie (comp.), Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984, p. 20.

La libertad de recorrer el mercado en busca de los proveedores de servicios más eficientes y eficaces ayuda a los administradores públicos a conseguir más por cada dólar. Les permite utilizar la *competencia* entre los proveedores de servicios. Preserva una *flexibilidad* máxima para responder a circunstancias cambiantes. Y les da lugar para insistir en la *responsabilidad* de desempeñarse con calidad: los contratistas saben que pueden dejarlos en la calle si su calidad baja; los servidores públicos saben que no pueden despedirlos.

Frank Keefe, ex secretario de administración y finanzas de Massachusetts, lo resume así: contratar a vendedores privados "es más barato, eficiente, auténtico, flexible, adaptable... Los contratos se renuevan cada año. Se puede cambiar. No es posible hacer cambios con los empleados estatales, quienes cuentan con todo tipo de derechos y privilegios establecidos."¹⁵

Las organizaciones que van al timón y recurren al mercado también pueden utilizar a proveedores de servicios *especializados*, con conocimientos particulares para tratar con poblaciones difíciles: una organización de alcohólicos recuperados para trabajar con enfermos de alcoholismo; ex convictos para trabajar con presos jóvenes. Esto no parecía tan esencial hace cuarenta años. Pero, como lo señala el *Boston Globe*:

*Muchos de los servicios prestados hoy por el gobierno no eran ni siquiera imaginables en los antiguos tiempos, cuando el estado administraba inmensas instituciones y proveía servicios directos por su propia cuenta. Los bebés afectados por el crack, la epidemia de SIDA y la escalofriante incidencia de abusos contra niños no existían en los años cincuenta. Debido a la ruptura de tantas familias, 16 000 niños están hoy bajo custodia del estado. Se albergan en pequeñas instalaciones residenciales, basadas en la comunidad.*¹⁶

15 Citado por Chris Black, "Question 2: is it still bad for you?", *Boston Globe*, 30 de septiembre de 1990, pp. A1-A4.

16 *Ibid.*

Las organizaciones que van al timón y recurren al mercado pueden incluso promover la *experimentación* y aprender de los éxitos. La naturaleza experimenta por medio de la selección natural: el proceso evolutivo recompensa a las nuevas adaptaciones que funcionan. La competencia en el sector privado opera de la misma forma: ideas nuevas y afortunadas atraen a los clientes, mientras que las inútiles se pierden. El empleo de muchos proveedores de servicios diferentes ayuda al sector público a sacar provecho del mismo fenómeno. "Necesitamos un montón de proveedores en las calles, y necesitamos un sistema sensible para aprender de su experiencia —dice Brian Bosworth, ex presidente de una organización timonel llamada Consejo de Desarrollo Económico de Indiana—. Luego necesitamos canales para transmitir lo que hemos aprendido a los demás."

Finalmente, las organizaciones que van al timón y recurren al mercado pueden ofrecer soluciones más *generales*, que ataquen las raíces del problema. Pueden definir el problema en su totalidad —trátase de drogadicción, de delincuencia o de bajo rendimiento escolar—, para luego utilizar a muchas organizaciones distintas que lo resuelvan. Pueden hacer intervenir a todos los interesados en el proceso político, para cerciorarse así de que se escuchan todos los puntos de vista y de que todos los protagonistas importantes se sienten motivados a participar en la solución.

Por el contrario, los gobiernos que colocan el timón y los remos dentro de la misma organización se limitan a estrategias relativamente estrechas. Su línea de ataque está definida por los programas, no por los problemas.

En 1986, un informe de la Casa Blanca documentó 59 "programas principales de asistencia pública", otros 31 "programas de subvenciones para población de bajos ingresos, más 11 "programas de préstamos para población de bajos ingresos."¹⁷ Otro estudio

17 Citado por Sar A. Levitan, Garth L. Mangum y Marion W. Pines, *A proper inheritance: investing in the self-sufficiency of poor families*, Washington, D.C., George Washington University Center for Social

encontró que "una familia de bajos ingresos en un condado de aproximadamente medio millón de habitantes tenía que presentar solicitudes en 18 organizaciones distintas para llegar a todas las diversas fuentes de asistencia en las que los miembros de esa familia eran aceptables."¹⁸ Como concluía el informe de la Casa Blanca:

Cada programa comenzaba con su propia justificación, que representaba la intención de los funcionarios públicos de tratar una necesidad percibida. Pero, cuando los programas se consideran como un sistema, equivalen a una maraña de propósitos, reglas, agencias y efectos.

Por otro lado, las campañas contra la pobreza que alcanzan el éxito son generalmente holísticas. Como lo expone Lisbeth Schorr en *Within our reach: breaking the cycle of disadvantage*, hacen participar a proveedores de servicios de diferentes profesiones y agencias que, de ordinario, no trabajan juntos.¹⁹ La única forma realista de desarrollar esas estrategias holísticas consiste en separar al timonel de los remeros, de suerte que los administradores de las políticas puedan definir una estrategia amplia y emplear a muchos remeros diferentes para llevarla a la práctica.

Empleados públicos: ¿víctimas o beneficiarios?

El gran temor de poner en los remos a instituciones no gubernamentales consiste, desde luego, en que va a costar el puesto a muchos empleados públicos. Este temor es legítimo. De hecho, la perspectiva de los despidos masivos constituye una de las barreras que disuade a los gobiernos de asumir un proceder más transformador.

Policy Studies, julio de 1989, p. 3.

18 *Ibid.*

19 Lisbeth B. Schorr, *Within our reach: breaking the cycle of disadvantage*, Garden City, N.J., Doubleday, 1988.

Sin embargo, hemos observado que la transición se puede llevar a efecto sin despidos importantes. Normalmente, el gobierno pierde 10% de sus empleados cada año.²⁰ Si se aprovechan estas renunciaciones voluntarias, es posible, con frecuencia, evitar los despidos. Además, se puede transferir a los trabajadores a otros departamentos o exigir a los contratistas que los empleen con salarios y beneficios similares. El condado de Los Angeles, que posee más de cien contratos independientes con firmas privadas, ha reubicado con buena fortuna a su gente dentro del propio gobierno.²¹ El gobierno federal exige a los contratistas dar prioridad a los trabajadores desplazados por un contrato cuando surjan empleos. Otros gobiernos hacen ambas cosas.

Los empleados públicos no tienen por qué ser víctimas del gobierno empresarial. En sitios como St. Paul y Visalia, son sus principales beneficiarios. El número total de empleos creados por esos gobiernos no varía demasiado; algunos de dichos empleos sólo se transfieren a las firmas privadas y a las organizaciones comunitarias. Pero la satisfacción laboral de los trabajadores aumenta drásticamente.

Muchos empleados de gobiernos burocráticos se sienten en una trampa. Atados por normas y reglamentos, embotados por tareas monótonas, asignados a tareas que saben que podrían realizar en la mitad del tiempo si tan sólo les permitieran usar su intelecto, llevan vidas de contenida desesperación. Cuando se les presenta la oportunidad de trabajar para una organización que posee una misión clara y déficit mínimos —como en Visalia, St. Paul o Harlem Este— a menudo renacen. Cuando se los transfiere al sector privado, frecuentemente experimentan la misma sensación de liberación.

20 De acuerdo con la Oficina Federal de Administración de Personal, el gobierno federal pierde aproximadamente 10% de sus empleados por año. Los gobiernos estatales y locales en los que hemos podido verificar esta cifra tienen índices de renunciaciones similares.

21 Kitty Conlan, "Contracting out: a labor perspective", *Urban Resources* 2, núm. 4, verano de 1985, p. 19.

Los gobiernos que dejan los remos para tomar el timón tienen menos trabajadores de línea, pero más administradores de políticas, impulsores y agentes. Cuentan con menos chupatintas y con más personas avezadas. Consideremos la Agencia para la Remodelación de la Comunidad en Tampa, Florida. En 1985, esta dependencia y una agencia con la que más adelante se fusionó tenían 41 empleados. Ambas eran organizaciones burocráticas tradicionales que utilizaban fondos federales con el fin de otorgar préstamos para la restauración de propiedades de la población de bajos ingresos. En 1985, estos 41 empleados realizaron 37 préstamos.

Ese año, durante su campaña para el puesto de alcaldesa, Sandy Freedman prometió hacer algo con respecto a la vivienda. Casi un tercio de las unidades habitacionales de la ciudad necesitaban ser restauradas en menor o mayor medida. Ella y el director de la Agencia para la Remodelación de la Comunidad, Fernando Noriega, se percataron de que la ciudad jamás solucionaría el problema por los métodos tradicionales, de modo que decidieron usar el gobierno municipal como impulsor y agente de bienes raíces para reconfigurar el mercado. Convencieron a varios bancos de la ciudad de crear un fondo de estímulo de 13 millones de dólares. Los bancos otorgarían a los propietarios préstamos con bajas tasas de interés y amortizables en quince años para la renovación de sus edificios. La ciudad garantizaría todos los préstamos durante los primeros cinco años, para limitar el riesgo de los banqueros. Una agencia metodista no lucrativa tramitaría los préstamos, basándose en el supuesto de que la población de bajos ingresos se sentiría más cómoda si trataba con una organización comunitaria en lugar de con burócratas o banqueros.

En el proceso, Noriega fusionó sus dos organizaciones de vivienda y recortó el personal a 22 empleados. (Logró esto, en su mayor parte, gracias a renuncias voluntarias, y sólo despidió a cinco personas.) Volvió a capacitar a sus trabajadores, optó por salirse del sistema de servicio público y estructuró su agencia como un banco. Aumentó los niveles salariales 50% y comenzó a tratar a sus empleados como profesionales. Les fijó objetivos mensuales —sobre el volumen de préstamos, el volumen de capital y medidas afines—, pero les dio libertad para cumplir su trabajo como les

pareciese mejor. Hoy, dice Noriega, son "empleados más felices, más productivos y mejor remunerados." Tienen también una influencia mucho mayor. Con la mitad del personal y menos financiamiento federal, la agencia tramita hoy 1 000 préstamos por año, un aumento de la productividad de 3 000% por ciento.

"La respuesta a los recortes de los fondos federales no consiste en reducir los servicios, sino en encontrar nuevas maneras de hacer las cosas", declara Noriega:

Por alguna razón, la filosofía del sector público es que "cuando se recortan los fondos, no hay más camino que recortar los servicios." Pero, en mi opinión, a veces las mejores oportunidades surgen porque uno se ve obligado por las reducciones presupuestarias a encontrar nuevas formas de hacer las cosas. Se nos forzó a recurrir al sector privado... ¿Adónde más podríamos haber acudido?

Creación de "organizaciones timoneles"

Cuando los gobiernos separan la administración de políticas de la prestación de servicios, a menudo encuentran que carecen de una verdadera administración de políticas. Sus departamentos de comercio, de bienestar social, de vivienda están impulsados todos por la prestación de servicios. La administración de políticas se realiza sobre la marcha, o no se realiza. A medida que los gobiernos adoptan un papel más impulsor, con frecuencia se ven obligados a desarrollar organizaciones nuevas que se ocupen de la función de timonear.

Las organizaciones que van al timón fijan políticas, distribuyen fondos entre los cuerpos operativos (públicos y privados) y evalúan el comportamiento de éstos, pero rara vez desempeñan una función operativa. A menudo pasan por encima de las fronteras burocráticas tradicionales; de hecho, sus miembros se reclutan en ocasiones tanto en el sector público como en el privado.

- Los consejos de la industria privada, establecidos bajo la ley Federal de Asociaciones para la Capacitación Laboral, unen a

los líderes públicos y privados locales para dirigir las actividades de capacitación laboral dentro de su región. Utilizan primordialmente contratos de práctica laboral con otras organizaciones para lograr una capacitación efectiva.

- En Ohio se recurre a los consejos locales con el fin de prestar servicios a pacientes externos con problemas de retardo y salud mental. La mayoría de los consejos no realizan funciones operativas, sino que tienen contratos con casi 400 instituciones de salud mental, no lucrativas, para operar programas contra la drogadicción, centros de tratamiento diurno, programas familiares y otros servicios.²²
- En Pittsburgh, la Comisión Asesora sobre Personas sin Hogar, integrada por líderes gubernamentales, universitarios, comunitarios y religiosos, coordina la respuesta del municipio a los desposeídos. Utiliza fondos federales, estatales y corporativos para financiar un buen número de bancos de alimentos, ollas populares, centros de asesoramiento, programas de capacitación laboral e iniciativas de vivienda. "Este tipo de respuestas, con una amplia base, a las personas sin hogar ha ayudado a esta ciudad de 387 000 habitantes a eludir el problema que acongoja a ciudades como Nueva York, Chicago y Washington", informa el *Washington Post*.²³
- El condado de Montgomery, en Maryland, ha creado un Distrito para la Administración del Transporte, en Silver Spring, el cual ha reunido a todos los empleadores con más de 25 empleados en un esfuerzo concertado por reducir el tráfico en las horas de entrada y salida de oficina. Al conjuntar incentivos financieros y descuentos con el requisito de que esos empleadores desa-

22 Para más información, véase Nancy D. Kates, "Pam Hyde and Ohio Mental Health: shifting control of in-patient care", estudio de caso preparado para la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, 1987.

23 Gwen Ifill, "Pittsburgh finds diversity works in fight on homelessness", *Washington Post*, 31 de marzo de 1990, p. A3.

rollen planes para disminuir el tráfico y participen en una encuesta anual sobre los viajes diarios al trabajo, se ha reducido de 66 a 55% la proporción de automovilistas que viajan solos. Aunque el Distrito para la Administración del Transporte es una dependencia del gobierno del condado, posee un consejo asesor compuesto de ciudadanos y líderes empresariales.²⁴

- Futuro de Oklahoma, que se describe a sí mismo como el "consejo de planeación de políticas para el desarrollo económico central del estado de Oklahoma", cuenta con un plan estratégico quinquenal que detalla las actividades que espera de más de 25 organizaciones independientes, desde la AFL-CIO hasta el Departamento de Educación. Futuro de Oklahoma supervisa el Departamento de Comercio del estado y autoriza los planes empresariales anuales de varias agencias de desarrollo de Oklahoma.

Llevando este principio un poco más lejos, el Departamento de Servicios de Salud de Arizona recluta a terceros para que se ocupen de manejar el timón. Contrata a nueve agencias no lucrativas y gobiernos locales —que deben competir cada tres años para que los designen "entidades administrativas"— para que dirijan su sistema de salud mental para adultos. Este método ha reducido el costo de la administración, dentro del sistema, a menos de 7%, al tiempo que ha permitido al Departamento de Servicios de Salud funcionar con sólo 62 empleados de tiempo completo (sin contar el hospital y el centro de salud mental propiedad del estado).²⁵

La entidad administrativa de Phoenix Sur, una de las zonas más pobres de Arizona, es la Organización Comunitaria de Servicios para la Drogadicción, la Salud Mental y el Alcoholismo, Inc.,

24 C. Kenneth Orski, "Managing' suburban traffic congestion: a strategy for suburban mobility", *Transportation Quarterly* 41, núm. 4, octubre de 1987, pp. 471-472, y comunicación personal del Distrito para la Administración del Transporte.

25 *Behavioral health service system description*, Phoenix, Arizona Department of Health Services, Division of Behavioral Health Services, febrero de 1989.

CODAMA,²⁶ como se designa a sí misma, nació hace veinte años como un grupo comunitario militante. Hoy constituye un perfecto ejemplo de organización timonel. Administra casi 17 millones de dólares en contratos estatales, con más de 50 programas para el tratamiento de la drogadicción, el alcoholismo y la salud mental en Phoenix Sur. Todos los años revisa cada contrato. Conserva a las organizaciones que se desempeñan bien, despide a las que no y obliga a reducir costos a las que tienen gastos generales elevados.

Durante su primer año como entidad administrativa, CODAMA recortó entre 21 y 17% los gastos generales administrativos de sus prestadores de servicios. Obligó al mayor centro de salud mental de Phoenix Sur a disminuir sus gastos generales en 150 000 dólares. Al año siguiente, el centro concursó por la administración de un nuevo programa de tratamiento para internos, y perdió.

"Estaban realmente enojados —recuerda el director ejecutivo de CODAMA, Alan Flory—, así que les propuse hablar":

Había tres competidores para este nuevo contrato. Les expliqué: "La razón de que no obtuvieran el financiamiento es muy clara. Ustedes iban a hacerlo por 300 000 dólares, mientras que los otros se arreglarían con 200 000; ellos iban a contratar 15 empleados, y ustedes iban a contratar a 6! —Y les dije—: Que me condenen, pero eso no tenía sentido para mí."

Flory está pronto a enumerar las ventajas de utilizar organizaciones no gubernamentales como CODAMA para que tomen el timón:

Podemos responder con mucha mayor rapidez. No afrontamos las restricciones que padece el gobierno estatal. Al estado le lleva de tres a seis meses pasar por el sistema para hacer una enmienda a un contrato; yo puedo enmendarlo en un día. El estado trabaja con empleados públicos que no puede cambiar. Se hicieron recortes hace unos años, y al final se quedaron

26 Para más información sobre CODAMA, véase David Osborne, *Laboratories of democracy*, Boston, Harvard Business School Press, 1988, pp. 122-128.

*todas las personas que habían trabajado allí desde mucho antes
y que ya están agotadas. Pero el estado no puede despedirlas.
Yo puedo presionar a mi gente y hacerla trabajar con ahínco.*

Flory ha contratado a organizaciones no lucrativas, gobiernos locales y firmas lucrativas. "Los grupos no lucrativos son evidentemente los mejores", declara. Muchos servicios sociales no se adecúan bien a las compañías cuya motivación básica es la ganancia. Después de todo, ¿cuánto puede ganarse ayudando a personas pobres a superar el alcoholismo? "Las agencias lucrativas y las gubernamentales han representado, para nosotros, verdaderos problemas. Las primeras se encuentran en el negocio para amasar fortuna, y las segundas no tienen mucho interés en ahorrar dinero."

¿Sector público, sector privado o tercer sector?

A la mayoría de la gente se le ha enseñado que los sectores público y privado se ocupan de mundos distintos, que el gobierno no debe interferir con los negocios y que los negocios no deben tener tratos con el gobierno. Este era un lema esencial del modelo burocrático. Pero, como hemos visto, los gobiernos de hoy, bajo la intensa presión de resolver problemas sin gastar más dinero, buscan los mejores métodos que se puedan encontrar, sin importar los sectores que ello involucre. Son muy pocos los servicios tradicionalmente prestados por el sector público que, en el presente, no los provea alguna rama del sector privado, y viceversa. Las empresas están administrando escuelas públicas y departamentos de bomberos. Los gobiernos operan equipos deportivos profesionales y administran fondos de capital de riesgo. Los grupos no lucrativos rehabilitan convictos, dirigen bancos y desarrollan bienes raíces. Quienes todavía creen que el gobierno y los negocios deben mantenerse separados suelen oponerse a estas innovaciones, funcionen o no. Pero el mundo ha cambiado demasiado para que nos podamos permitir que un conjunto de ideas obsoletas nos ahoguen en este respecto. "Deberíamos —escribe Harlan Cleveland en *The*

knowledge executive—, en alegrarnos de que se borre la frontera entre lo público y lo privado, en vez de continuar tratando de mantener una línea que tiende a desaparecer en el agua."²⁷

Cuando la gente se pregunta qué sector puede ocuparse mejor de una tarea particular, también suele limitarse a pensar en dos sectores, el público o el privado. Pero como lo aclaró Alan Flory, las organizaciones "voluntarias" o "no lucrativas" son a menudo muy distintas de las entidades públicas y de las empresas privadas, lucrativas.

El sector voluntario desempeña una función en la vida estadounidense que rara vez se aprecia plenamente. En 1982, las organizaciones no lucrativas empleaban al 8% de todos los trabajadores y al 14% de todos los trabajadores ocupados en servicios en Estados Unidos.²⁸ Entre 1972 y 1982, representaron el sector económico de crecimiento más rápido en lo referente a empleos.²⁹ Una encuesta Gallup de 1989 sobre actividades voluntarias reveló que aproximadamente la mitad de todos los estadounidenses mayores de catorce años de edad —93,4 millones de personas— trabajaban como voluntarios en alguna actividad. El Sector Independiente, que encargó la encuesta, calculaba que el valor en dólares del tiempo donado alcanzaba los 170 millones.³⁰

Definir este sector puede resultar engañoso. Ni la palabra *voluntario* ni el término *no lucrativo* ofrecen una descripción precisa. Organizaciones como la Cruz Roja o Cruz Azul/Escudo Azul no son voluntarias: emplean a miles de profesionales asalariados. Tampoco la frase *sin fines de lucro* las describe con exactitud. En 1985 Cruz Azul/Escudo Azul de Massachusetts prestó servicio a

27 Harlan Cleveland, *The knowledge executive*, Nueva York, E.P. Dutton, 1985, p. 82.

28 Gabriel Rodney, "The Scope and Dimensions of Nonprofit Activity", en *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. Walter W. Powell, New Haven, Yale University Press, 1987, pp. 55-56.

29 *Ibid.*, p. 56.

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

tres millones de miembros, obtuvo una "ganancia" de 43 millones de dólares y su comportamiento no se distinguió del de una empresa lucrativa.³¹

Este sector, en nuestra opinión, se compone de organizaciones de propiedad y control privados, pero que se crean para satisfacer necesidades públicas o sociales, no para acumular riquezas privadas.³² En esta definición no cabrían las grandes firmas no lucrativas cuyo objetivo primario es acumular riquezas, pero sí las instituciones lucrativas que existen para satisfacer necesidades sociales o públicas (los bancos de desarrollo, por ejemplo). Por falta de un mejor término, llamamos a este grupo de instituciones el "tercer sector."

Cuando los gobiernos dejan de producir todos los servicios por sí mismos y asumen un papel más promotor con frecuencia se basan firmemente en el tercer sector. La mayoría de nosotros supone que el gobierno hace las cosas importantes y el trabajo voluntario llena las lagunas. Pero, según Lester Salamon, quien dirige en el Instituto Urbano un proyecto de investigación a largo plazo sobre las organizaciones no lucrativas, el tercer sector es, en realidad, "el *mecanismo preferido*" de la sociedad "para proveer bienes colectivos."³³ Existía mucho antes de que apareciera la mayoría de los servicios gubernamentales. Se encargaba de los problemas sociales mucho antes de que los gobiernos asumieran esa función. Estos últimos sólo intervinieron cuando el tercer sector demostró ser incapaz de tratar problemas particulares.³⁴ Hasta el

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

32 Hace más de 20 años, Peter Drucker utilizó una definición parecida. Llamó a estas organizaciones "instituciones autónomas, no gubernamentales" que actuaban como "agentes de intervención social." En 1968 profetizó que su propósito podía "volverse un trabajo crucial para los arquitectos políticos de mañana." Drucker, *Age of Discontinuity*, p. 240.

33 Lester Salamon, "Partners in public service: the scope and theory of government-nonprofit relations", en *The nonprofit sector*, p. 113.

34 Lester Salamon, "Of market failure, voluntary failure, and third-party government: toward a theory of government-nonprofit relations in the

presente, las ciudades que cuentan con un elevado índice de actividades del tercer sector, como Pittsburgh y las Ciudades Gemelas, son con ventaja las más eficaces para tratar los problemas sociales. En la lucha por las personas sin hogar en Pittsburgh, dice Robert Nelkin, funcionario del condado de Allegheny, "los individuos y las iglesias constituyen el apoyo principal. El gobierno siempre llega tarde."³⁵

Resulta sorprendente constatar la cantidad de servicios "públicos" que, en realidad, se prestan mediante organizaciones del tercer sector. Incluso hace un decenio, de acuerdo con una encuesta del equipo de Salamon del Instituto Urbano, las organizaciones no lucrativas prestaban 56% de todos los servicios sociales financiados por el gobierno, 48% de los servicios de empleo y capacitación y 44% de los servicios de salud. El gobierno era, por buen margen, su fuente de ingresos más importante.³⁶ A muchos de nosotros, los viejos supuestos nos impiden ver este hecho; pero resulta obvio para quienquiera que trabaje en el campo de los servicios humanos.

Ronald Reagan argumentó a menudo que si se recortaba el gasto del sector público, liberaríamos el trabajo voluntario del opresivo brazo del gobierno. En los sectores que siguieron su orientación —particularmente en la vivienda para la población de bajos ingresos—, a menudo se produjo el efecto contrario, inutilizando a las organizaciones con base comunitaria. Tales son los peligros de actuar fundándose en supuestos obsoletos.

modern welfare state", en *Shifting the debate: public/private sector relations in the modern welfare state*, Susan A. Ostrander y Stuart Langton, (comps.), New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1987, pp. 29-49.

35 Véase Gwen Ifill, "Pittsburgh finds diversity works in fight on homelessness", *Washington Post*, 31 de marzo de 1990, p. A3.

36 Salamon, "Of market failure", p. 30.

La privatización es una respuesta, no la única

Los conservadores han sostenido desde hace tiempo que los gobiernos debían traspasar buena parte de sus funciones al sector privado, abandonando algunas, vendiendo otras y contratando a compañías privadas para que se ocuparan de otras más. Es obvio que esto resulta lógico para ciertos casos. La privatización es una de las flechas en el carcaj del gobierno. Pero es igualmente obvio que privatizar no es *la* solución. Quienes la defienden por motivos ideológicos, porque creen que la empresa es siempre superior al gobierno, están vendiendo oro falso al pueblo estadounidense.

La privatización no es sino un mal punto para iniciar una discusión sobre el papel del gobierno. Los servicios pueden contratarse en el sector privado o traspasarse a éstos, pero no así el *ejercicio del poder*. Podemos privatizar ciertas funciones directivas, pero no el proceso general del ejercicio del poder. Si lo hiciéramos, nos quedaríamos sin ningún mecanismo para tomar decisiones colectivas, fijar las reglas del mercado, obligar a cumplir las normas de comportamiento. Perderíamos todo sentido de la equidad y el altruismo: los servicios que no pueden generar ganancias, trátase de viviendas para personas sin hogar o de atención médica para los pobres, difícilmente subsistirían. Las organizaciones del tercer sector no podrían sobrellevar toda la carga.

Hay cosas que las empresas hacen mejor que el gobierno, pero hay otras que el gobierno hace mejor que las empresas. El sector público suele superarlas, por ejemplo, en lo tocante a administrar políticas, establecer reglamentos, garantizar la igualdad, prevenir la discriminación o la explotación, asegurar la continuidad y la estabilidad de los servicios y garantizar la cohesión social (mediante la mezcla de razas y clases, por ejemplo, en las escuelas públicas). Las empresas suelen ser mejores para realizar tareas económicas, innovar, reproducir experimentos de éxito, adaptarse a un cambio rápido, abandonar actividades improductivas u obsoletas y efectuar trabajos complejos o técnicos. El tercer sector suele desempeñar

mejor las tareas que generan pocas ganancias o ninguna, que requieren compasión y compromiso del individuo, que exigen enorme confianza por parte de los beneficiarios o clientes, que necesitan una atención personal y activa (como guarderías infantiles, asesorías y servicios a minusválidos o enfermos) y que entrañan el cumplimiento de los códigos morales y la responsabilidad del individuo sobre su comportamiento. (Para una exposición de los detalles, véase el apéndice A.)

De forma semejante, hay muchas tareas que los mercados privados realizan mejor que las administraciones públicas, pero no todas. Nuestro mercado privado de educación superior funciona a las mil maravillas, pero sin las universidades, las facultades comunitarias y la ayuda financiera del sector público, muchos estadounidenses no tendrían oportunidad de seguir estudios universitarios. Nuestra administración pública de escuelas elementales y secundarias afronta muchos problemas, pero si traspasáramos toda la educación al mercado privado, buena parte de los ciudadanos ni siquiera podrían permitirse la escuela elemental. Aunque utilizáramos vales de descargo públicos, perderíamos uno de los beneficios fundamentales de la educación pública: la ocasión, para los niños, de codearse con otros que tienen estilos de vida muy diferente. (Quienes pudieran permitírselo añadirían sus propios fondos al vale de descargo y pagarían una "mejor" educación para sus hijos, lo cual ocasionaría una segregación extrema por grupos de ingresos.) Esta experiencia compartida tal vez no sea eficiente desde el punto de vista del mercado, pero es eficaz para el funcionamiento de la democracia.

Quienes apoyan la privatización en todos los casos porque les desagrada el gobierno están tan equivocados como quienes se oponen a ella en todos los casos porque les desagradan las empresas. Lo cierto es que la propiedad de un bien o de un servicio, sea pública o privada, es mucho menos importante que la dinámica del mercado o la institución que lo produce. Algunos mercados privados funcionan perfectamente; otros, no (observemos la crisis de la industria de ahorro y préstamo). Algunas instituciones públicas funcionan perfectamente; otras, no (observemos la educación pública).

Los factores determinantes se relacionan con los incentivos que estimulan a quienes participan en el sistema. ¿Se hallan motivados para sobresalir? ¿Son responsables de lo que producen? ¿Están libres de normas y reglamentos demasiado restrictivos? ¿Se encuentra la autoridad lo suficientemente descentralizada como para permitir una adecuada flexibilidad? ¿Las retribuciones reflejan la calidad del desempeño del personal? Preguntas como éstas son las que importan, no si la actividad es pública o privada. A menudo, cuando los gobiernos privatizan una actividad —cuando contratan, por ejemplo, a una compañía privada para recolectar la basura o administrar una prisión—, terminan por transferirla a un monopolio privado, y tanto el costo como la ineficiencia empeoran.

Parece razonable poner la prestación de muchos servicios públicos en manos privadas (sean lucrativas o no) si con esta medida un gobierno puede alcanzar mayor eficacia, eficiencia, igualdad o responsabilidad. Pero no debemos confundir esto con cierta grandiosa ideología en favor de privatizar el gobierno. Cuando los gobiernos contratan empresas privadas, conservadores y liberales por igual hablan frecuentemente como si estuvieran traspasando una responsabilidad pública fundamental al sector privado. Es una tontería: están traspasando la prestación de servicios, no la responsabilidad de los servicios. Como lo expresó Ted Kolderie en cierta ocasión: "La circunstancia de que un contratista privado construya una ruta no hace que ésta sea una ruta privada."³⁷ Aunque los gobiernos contraten ciertas actividades en el sector privado, continúan tomando las decisiones políticas y proporcionando el financiamiento. Y para hacer esto bien, deben ser gobiernos de buena calidad.

Hasta Peter Drucker, el primer defensor de la privatización (él acuñó el término, llamándolo en su origen "reprivatización"), sostenía que necesitamos un ejercicio del poder mayor, no menor. Drucker se ocupó de ambas cosas en 1968, en *The age of discontinuity*:

37 "Let's not say privatization", *Urban Resources* 2, núm. 4, verano de 1985, p. 14.

No estamos frente a un "desvanecimiento del estado." Por el contrario, necesitamos un gobierno vigoroso, fuerte y muy activo. Pero sí debemos elegir entre un gobierno grande pero impotente y un gobierno que es fuerte en virtud de que se limita a las decisiones y a la dirección, mientras deja la "realización" a otros.

[Necesitamos] un gobierno capaz de gobernar. Vale decir, no un gobierno que "haga cosas", ni un gobierno que "administre", sino un gobierno que gobierne.³⁸

38 Drucker, *Age of Discontinuity*, pp. 241-242.

2. El gobierno de propiedad comunitaria: Delegar poder en lugar de servir

A medida que pasan los años, más me convengo de que, para que los programas funcionen de verdad, la población a la que sirven debe apropiárselos. No es mera retórica, sino un hecho. Tiene que tratarse de una propiedad.

—George Latimer, ex alcalde de Saint Paul

En 1982, Lee Brown se convirtió en jefe de policía de Houston, Texas. La fuerza policiaca de Houston se hallaba abrumada por las acusaciones de racismo y brutalidad. Brown, quien es negro, se propuso transformarla. El medio que escogió fue la "vigilancia orientada hacia el barrio": la noción de que la policía no debía limitarse a responder a incidentes criminales, sino que también debía ayudar a los vecinos a resolver los problemas que subyacen a la delincuencia.

Brown asignó la mayor parte de sus oficiales a las rondas por los barrios. Estableció en éstos 20 puestos policiacos en locales que daban a la calle. Dio instrucciones a sus agentes para que trabaran firmes relaciones con iglesias, negocios, asociaciones de padres y maestros y otras organizaciones comunitarias. En una zona de alta criminalidad, hizo que los oficiales de ronda visitaran más de un tercio de todos los hogares, con el fin de presentarse e inquirir por los problemas del barrio.

"Lo que hacemos es revolucionario para la policía estadounidense —le dijo Brown a un columnista—. Estamos redefiniendo el papel del patrullero. Quiero que éste sea un organizador y un activista de la comunidad, una persona que resuelva problemas... Quiero que la gente se comprometa tanto con los barrios como los jóvenes estadounidenses se comprometieron con el Cuerpo de Paz." ¹

Brown, que ahora es jefe de policía en la ciudad de Nueva York, se ha convertido en un líder de lo que el científico político James Q. Wilson llama "la redefinición más significativa del trabajo policiaco en los últimos cincuenta años."² Wilson y otros denominan a esto "vigilancia policial orientada hacia la comunidad." La idea básica es hacer de la seguridad pública una responsabilidad *comunitaria*, en vez de limitarla a la responsabilidad de unos profesionales, la policía. Así, el oficial de policía se transforma, de investigador y ejecutor de las leyes, en un promotor del proceso de autoayuda comunitaria. En ocasiones, esto implica que los agentes ayuden a los miembros del barrio a limpiar lotes baldíos y a deshacerse de automóviles abandonados. Otras veces implica que ayuden a organizar marchas frente a los fumaderos de *crack*. Otras más, que trabajen con los líderes comunitarios para obligar a los niños del barrio a permanecer en la escuela.

"No se puede acudir con el autopatrulla, atender una llamada y marcharse —declara el jefe de policía de Tulsa, Drew Diamond—. Si es así, lo hecho es una mera reacción, una solución momentánea del problema, y en el futuro habrá que repetirla."³

1 Neal R. Peirce, "Police as neighborhood organizers: chief Brown's momentous innovation", Agrupación de Escritores del *Washington Post*, 13 de marzo de 1988. Sobre la vigilancia policial orientada hacia la comunidad, véase también James Q. Wilson y George L. Kelling, "Making neighborhoods safe", *Atlantic*, febrero de 1989, pp. 46-52; varios artículos aparecidos en el número de julio de 1990 de *Public Management*, publicado por International City Management Association, Washington, D.C.; John F. Persinos, "The return of officer friendly", *Governing*, agosto de 1989, p. 56-61; y Richard Lacayo, "Back to the beat", *Time*, 1 de abril de 1991, pp. 22-24.

2 Wilson y Kelling, "Making neighborhoods safe."

Bajo la dirección del jefe Diamond, la policía de Tulsa estudió las tendencias de los arrestos, las estadísticas sobre deserción escolar, los datos acerca de tratamientos contra la drogadicción y los problemas que afrontaban los fraccionamientos de viviendas de propiedad estatal de la ciudad. Los oficiales concluyeron que los adolescentes de una sección urbana causaban la mayoría de los problemas de drogas de Tulsa, así que comenzaron a trabajar con la comunidad para atacar el mal en sus raíces. Organizaron a los residentes de un complejo de departamentos, y con su respaldo procesaron y desalojaron a los vecinos que traficaban o ayudaban a los traficantes de drogas. Establecieron un programa de educación contra los estupefacientes en los complejos habitacionales para la población de bajos recursos. Instauraron programas de colocación laboral e iniciativas de tutelaje para jóvenes de ambos sexos. Fundaron un campamento juvenil para adolescentes. Y colaboraron con las escuelas en el desarrollo de un programa para evitar que los estudiantes escapen de clases.

La vigilancia policial orientada hacia la comunidad se ha puesto en práctica en más de 300 ciudades estadounidenses, desde Newark, en Nueva Jersey, hasta Dallas, en Texas; desde Charleston, en Carolina del Sur, hasta Madison, en Wisconsin. Además, de acuerdo con la Asociación Nacional de Vigilancia Urbana, alrededor de 18 000 grupos de "vigilancia vecinal", con un millón de miembros, cooperan con las fuerzas policíacas locales para ayudar a defender a sus comunidades de la delincuencia.⁴ Para que su efecto sea a largo plazo, según han concluido muchos expertos, esos grupos necesitan enfocarse a los problemas subyacentes de su comunidad. La vigilancia policial orientada hacia la comunidad convierte al oficial de policía en un aliado del barrio.

La verdadera clave, dice Hubert Williams, presidente de un instituto de investigación llamado Fundación de la Policía, "consiste en la capacidad de la policía para actuar como promotora, con el

3 Persinos, "Return of officer friendly", pp. 64-65.

4 "Neighbors join to roust the criminals in the streets", *Insight*, 28 de noviembre de 1988, p. 9.

fin de aunar los recursos comunitarios, proporcionar medios, respaldo y capacitación."⁵

En suma, la policía puede resultar más eficaz si ayuda a las comunidades a ayudarse. En realidad, esto no es más que sentido común. Todos sabemos que las personas actúan con mayor responsabilidad cuando controlan su propio ambiente que cuando se encuentran bajo el control de terceros. Sabemos que los propietarios cuidan mejor sus hogares que los arrendatarios. Sabemos que los trabajadores dueños de una parte de la compañía se sienten más comprometidos que quienes se limitan a cobrar un sueldo. Es lógico que cuando se les da poder a las comunidades para resolver sus problemas, éstas funcionan mejor que las comunidades que dependen de los servicios prestados por personas ajenas a ellas.

Delegar poder es una tradición estadounidense, tan antigua como la frontera. Somos una nación de organizaciones de autoayuda. Creamos nuestras propias guarderías, nuestras cooperativas de niñeras, nuestras ligas infantiles, nuestros grupos de niñas y niños exploradores, nuestros programas de reciclaje, nuestras organizaciones de voluntarios de todo tipo.

Y no obstante, cuando organizamos las entidades públicas, nos olvidamos de estas lecciones. Permitimos a los burócratas dominar nuestros servicios públicos, no a quienes quieren ayudarnos. Confiamos en profesionales para resolver problemas, no en las familias y en las comunidades. Dejamos que la policía, los médicos, los maestros y los trabajadores sociales tengan todo el control, mientras que las personas a quienes sirven no tienen ninguno. "Con demasiada frecuencia —dice George Latimer—, establecemos programas concebidos para atraer clientes, y no para delegar poder a comunidades de ciudadanos."⁶

5 *Ibid.*, p. 20.

6 *The Saint Paul experiment: Initiatives of the Latimer administration*, David A. Lanegran, Cynthia Seelhammer y Amy L. Walgrave (comps.), St. Paul, Ciudad de St. Paul, diciembre de 1989, p. xxii.

Al proceder así, debilitamos la confianza y la competencia de nuestros ciudadanos y comunidades. Creamos *dependencia*. No debería sorprendernos el hecho de que la dependencia del sistema de bienestar social, la dependencia del alcohol y la dependencia de las drogas figuren entre nuestros problemas más graves.

A Latimer le agrada citar a Tom Dewar, del Instituto Humphrey de la Universidad de Minnesota, con respecto a los peligros de "hacer clientela":

Los clientes son personas dependientes y dominadas por sus asistentes y líderes. Son personas que se conciben en términos de sus deficiencias y esperan que otros actúen en su nombre.

Los ciudadanos, por otra parte, son personas que entienden sus problemas en sus propios términos. Advierten la relación que guardan unos con otros y creen en su capacidad para actuar. Los buenos clientes son malos ciudadanos. Los buenos ciudadanos forman comunidades fuertes.⁷

Quitarle poder a la burocracia para dárselo a las comunidades

La clientela constituye un problema que apareció al madurar nuestra economía industrial. Antes de 1900, el escaso control existente sobre los barrios, la salud, la educación y asuntos semejantes yacía primordialmente en las comunidades locales, pues muchos bienes y servicios, fueran públicos o privados, se producían o vendían en el nivel local. Sólo con el surgimiento de la economía industrial de producción masiva comenzamos a contratar a profesionales y burócratas para que se encargaran de lo que había sido tarea de las familias, los barrios, las iglesias y las asociaciones de voluntarios.

Empezamos, con la mejor de las intenciones, a curar las nuevas heridas de una sociedad industrial urbana. Avanzamos rápidamente

7 George Latimer, "1986 State of the City Address."

te cuando el desplome económico de la Depresión forzó la capacidad de las familias y las comunidades hasta el límite de su resistencia. Y proseguimos después de la Depresión, a medida que la prosperidad y la movilidad aflojaban los viejos lazos de la comunidad geográfica, alejando a los mayores de sus hijos, cortando la participación de los empleados en sus barrios y vaciando las iglesias cada vez más. Pero en el camino perdimos algo precioso. La confianza de los progresistas en los "administradores neutrales" y en el "profesionalismo" no nos permitió ver las consecuencias de arrancar el poder de manos de las familias y las comunidades.

La reacción no tardó en producirse. Durante los años sesenta, los barrios lucharon contra los planes de renovación de las ciudades que soñaban los planificadores urbanos profesionales. Los grupos minoritarios lucharon por el dominio de programas de la Gran Sociedad, como Acción Comunitaria y Ciudades Modelo. Para 1970, había nacido un movimiento por los derechos del sistema de bienestar social, con el fin de exigir un mayor control sobre éste, un movimiento por los derechos de los arrendatarios, que demandaba un mayor control sobre las viviendas de propiedad estatal, y un movimiento de los barrios, que pedía un mayor control sobre el desarrollo urbano y los servicios públicos. Los estadounidenses de clase media no tardaron en unírseles, con un movimiento de los consumidores que buscaba dar a éstos un mayor control sobre los productos fabricados por las corporaciones privadas, otro por la medicina holística que intentaba otorgar a los individuos un mayor control sobre su salud, un tercero contra los manicomios que pretendía brindar a los enfermos mentales un mayor control sobre su ambiente, y un esfuerzo general por obligar a todos los tipos de autoridades a compartir su poder leyes sobre "transparencia", sobre libertad de información, sobre el derecho a saber, sobre asambleas abiertas y otras semejantes. A estos movimientos los animaba la idea común de que el verdadero dominio sobre nuestras vidas se había perdido ante las "megainstituciones" de la sociedad: grandes empresas, gran gobierno y grandes sindicatos.

Lentamente, el gobierno comenzó a responder. La vigilancia policial orientada hacia la comunidad no es un fenómeno aislado. Las mismas cuestiones acerca de la propiedad y el poder comunitarios aparecen en casi todos los sectores de la vida pública

estadounidense. Nuestros gobiernos están empezando a quitar la propiedad y el control de los servicios públicos de manos de burócratas y profesionales para dárselos a las comunidades.

Durante la gigantesca campaña para reubicar a los refugiados que huían del sudeste asiático, el gobierno federal no pagó a profesionales ni burócratas para ayudar a esas personas a encontrar casa y trabajo, sino que recurrió a las iglesias.

Cuando el reciclaje se convirtió en una prioridad, la ciudad que tuvo la mejor marca en la carrera, Seattle, atribuyó parte de su éxito a los jefes de manzana voluntarios, quienes ayudaron a sus vecinos a concebir formas de efectuar los reciclajes en las mismas aceras.⁸

La mayoría de las iniciativas de vivienda utilizan ahora el trabajo de corporaciones de desarrollo comunitario, cooperativas de inquilinos y otras agrupaciones parecidas, con el fin de construir viviendas para la población de bajos ingresos. Boston autorizó incluso a una organización comunitaria que se apropia de edificios y lotes abandonados recurriendo al eminente dominio.

Con respecto a la educación, los padres comienzan a afirmar su control sobre las escuelas. De acuerdo con John Chubb, coautor de *Politics, markets and America's schools*, "se estima que la mayor influencia en la eficacia de la organización escolar es el papel de los padres en la escuela. Si todos los otros factores permanecen iguales, las escuelas donde los padres tienen una alta participación, cooperan y se mantienen bien informados presentan más probabilidades de desarrollar organizaciones eficaces que aquéllas en las que los padres carecen de estas cualidades."⁹ Y no obstante, la mayoría de las escuelas públicas no permiten que los jefes de familia se encarguen

8 Sobre el reciclaje en Seattle, véase Randolph B. Smith, "Aided by volunteers, Seattle shows how recycling can work", *Wall Street Journal*, 19 de julio de 1990, pp. 1, A5; y "Recycling life's debris", *Governing*, octubre de 1990, p. 47. Dos años después de iniciado el programa, Seattle reciclaba el 38% de su producción de desperdicios.

9 John E. Chubb, "Why the current wave of school reform will fail", *Public Interest*, núm. 90, invierno de 1988, p. 40.

de otra cosa más que de las ventas de pasteles, la recaudación de fondos y las juntas de la asociación de padres y maestros.

En Chicago, todas las escuelas públicas están dirigidas ahora por un consejo compuesto por seis padres elegidos por los jefes de familia, dos miembros de la comunidad elegidos por los residentes de ésta, dos maestros elegidos por el personal de la escuela y el director. Este consejo actúa como junta directiva: contrata al director (con un contrato por cuatro años basado en el desempeño), prepara un plan de mejoras escolares y elabora un presupuesto escolar, de acuerdo con su plan de mejoras. En la actividad, los directores se contratan y despiden con base en el mérito, y no en la antigüedad. Al término del primer año, 81% de los padres y 62% de los maestros declararon que sus planteles estaban operando "mejor" que antes de la reforma. De los padres, 78% informaron que la seguridad y la disciplina habían mejorado, 61% vieron mejoras en las instalaciones físicas y 83% reportaron avances en los programas educativos.¹⁰

"Muchísimas personas nos advirtieron que cometíamos un terrible error, pues delegábamos poder en gente analfabeta y mal preparada, quitándoselo a quienes poseían los conocimientos profesionales", recuerda Don Moore, cuya organización de defensa, Planes de Cambio, encabezó la campaña reformista:

Nos dijeron que nadie se presentaría para las candidaturas a los consejos. Pero se presentaron 17 000 personas y tuvimos una participación en las urnas más elevada que la alcanzada en las elecciones de la junta escolar directiva suburbana. Concebimos los consejos como una nueva unidad democrática dentro de la comunidad. Nos parece probable que las personas que prestan servicio en los consejos participen en otros asuntos, como vivienda, desarrollo económico y educación para adultos. Estos consejos son genuinos semilleros para el surgimiento de líderes.

En New Haven, en Connecticut, se intentó algo parecido en 1968. En dos deficientes escuelas de los barrios pobres del centro

10 *Closer Look*, publicado por Designs for Change, Chicago, núm. 1, febrero de 1991, p. 5.

urbano, instauró equipos de administración gubernamental, integrados por padres, maestros, otros miembros del personal y el director. En 1978, los estudiantes de ambas escuelas experimentales se habían puesto al día con el nivel de la enseñanza primaria. En 1984, calificaron en el tercer y cuarto lugar del sistema y tenían la mejor tasa de asistencia. En 1990, este modelo específico, denominado Programa de Desarrollo Escolar, se aplicó en las 42 escuelas de New Haven, y en más de otras 60 escuelas de ocho estados. El profesor James Comer, de Yale, quien inició el proyecto, planeaba incluso introducirlo en seis escuelas de Chicago.¹¹

Las mismas tendencias se ponen de manifiesto en la educación preescolar. Desde su inicio, el programa *Head Start* "realizó un intenso esfuerzo por hacer participar a los padres en el proceso de la enseñanza", según las palabras de una especialista. Incluso cuando los padres no imparten clases, trabajan como ayudantes, prestan servicio en las juntas directivas y contribuyen con viajes al campo y otras actividades. "Los mejores programas de *Head Start* que hay en este país aprendieron desde hace mucho que, cuando los padres realmente se sienten responsables, que son dueños del proyecto, se obtiene un desempeño diferente de sus hijos", declara Curtis Johnson, ex rector de universidad, que, como director de la Liga de Ciudadanos, ha sido la fuerza principal de la reforma educativa de Minnesota. Actualmente, muchos consideran *Head Start* como uno de nuestros programas contra la pobreza de mayor éxito.¹²

11 Véase Sharon Elder, "The power of the parent", *Yale, Alumni Magazine*, octubre de 1990, p. 50-54.

12 Un excelente artículo sobre *Head Start*, en el que aparecen las observaciones citadas aquí, es el de Liza Mundy, "The success story of the war on poverty", *Washington Monthly*, diciembre de 1989. Como nos informa la señora Mundy, un escrupuloso estudio a largo plazo de uno de los centros de *Head Start*, en Ypsilanti, Michigan, encontró que los niños que asistían allí tenían más probabilidades que sus compañeros de la comunidad de terminar la escuela de enseñanza media, estudiar en la universidad o en una escuela vocacional, y volverse autosuficientes, mientras que presentaban menos probabilidades de sufrir detenciones o arrestos, o embarazos durante la adolescencia. Un

Varios estados han ido incluso más lejos, desarrollando programas que alientan a los padres a enseñar a sus hijos. Arkansas importó su programa —el Programa de Educación en el Hogar para Niños en Edad Preescolar (HIPPIY, por sus siglas en inglés)— de Israel. Todos los días, 2 400 madres que dependen del sistema de bienestar social dedican veinte minutos a enseñar a sus hijos en el hogar, con unos sencillos libros de tareas. Un trabajador capacitado del HIPPIY —por lo general, una madre que participó antes en el programa— les hace una visita semanal para ayudar a planear el trabajo de la siguiente semana. En 1989, el porcentaje de niños cuyas calificaciones en los exámenes alcanzaron o rebasaron las medias nacionales subió de 6%, cuando se inició el programa, a 74% a finales del año. "En un complejo habitacional, 18 de las 39 madres dependientes del sistema de bienestar social que participaron en el programa se inscribieron en cursos educativos para ellas después del primer año", declara el gobernador Bill Clinton. "El programa HIPPIY cimienta su propia continuidad al convertir al progenitor en el primer maestro del niño, cosa que todo padre debería ser."¹³

Hasta las agencias de capacitación laboral están empezando a delegar poder en los trabajadores. El Programa de Servicios Industriales de Massachusetts, que ofrece capacitación a trabajadores desplazados, utiliza a algunos de esos mismos trabajadores para completar el personal de los treinta centros y pico que posee en todo el estado. Cuando una planta anuncia su cierre o un despido masivo, el estado establece un centro temporal y contrata a personal que brinda asesoría, capacitación, ayuda para encontrar otro empleo y servicios afines. Emplea a varios de los obreros desplazados y luego retiene a los más sobresalientes para que

análisis de la relación entre costos y beneficios mostró que, por cada dólar invertido en el centro se ahoraban, en el futuro, seis dólares por costos de educación especial, servicios sociales, tribunales y prisiones.

13 Bill Clinton, "Repairing the family", *New Perspectives Quarterly*, otoño de 1990, pp. 12-15.

laboren en otros centros. En algunos de éstos, todos los miembros del personal son trabajadores desplazados.

Estos trabajadores conocen de primera mano los problemas que afrontan sus colegas y están determinados a hacer algo por ellos. "Me agrada la gente de la planta, y he trabajado con ella durante veinticinco años —expresa Richard Wisniewski, ex maquinista que se convirtió en asesor profesional de uno de los centros—. Me gustaría cambiar las cosas y restañar sus heridas, pero no puedo. Aun así, tal vez alivie un poco su dolor si me dedico 110% a mi trabajo."¹⁴

El programa es uno de los más eficaces del país. Durante sus primeros cinco años, prestó servicio a más de 37 000 trabajadores desplazados, colocando a 80% de estos en empleos que pagaban, en promedio, 92% de sus salarios anteriores.

En lo tocante a la justicia penal, la vigilancia policial orientada hacia la comunidad no es sino el comienzo. San Francisco utiliza consejos comunitarios, con mediadores voluntarios, para resolver los distintos tipos de conflictos cotidianos que a menudo estallan con violencia. Iniciados a fines de los setenta por activistas vecinales, estos consejos tratan y resuelven ahora más casos que el tribunal municipal de San Francisco. Ahorran enormes sumas de dinero, pero más importante es que confieren un sentido de poder, de que si las personas trabajan mancomunadamente en sus barrios pueden solucionar sus problemas. Un tercio de los voluntarios se compone de individuos que se encontraron envueltos en una disputa vecinal, recurrieron a un consejo comunitario para resolverla y les gustó el procedimiento en tal grado que se ofrecieron como voluntarios.¹⁵

Algunas organizaciones comunitarias se están apropiando incluso del proceso de justicia *después* del arresto de un delincuente. Florida encarga a los criminales convictos por primera vez que salen

14 Gregg McCutcheon, *In their own words*, Boston, Industrial Services Program, 1990, p. 8.

15 *Rebuilding American community*, Nueva York, Project for Public Spaces, agosto de 1988.

con libertad condicional al cuidado del Ejército de Salvación —en cualquier momento dado, hay 25 000 convictos. Massachusetts cerró sus tradicionales correccionales juveniles, que parecían prisiones, y traspasó sus delincuentes juveniles a pequeños hogares grupales, radicados en las comunidades. Un estudio de 1989 realizado por el Consejo Nacional sobre el Crimen y la Delincuencia reveló que este sistema no sólo permitió que las tasas de arrestos reincidentes fueran más bajas que en la mayoría de los estados y que se redujeran los crímenes violentos, sino que costaba menos que los encarcelamientos.¹⁶

David y Falakah Fatta abrieron su propia casa en Filadelfia a quince adolescentes integrantes de pandillas en 1969. Desde entonces, han "adoptado" a más de 500 ex miembros de pandillas con tanto éxito que los tribunales juveniles enviaron a muchos de sus peores casos al Hogar de Umoja del matrimonio Fattah. Quienes se quedan aquí acatan reglas estrictas: deben levantarse a las seis de la mañana todos los días para participar en la reunión en la que se fijan los objetivos de la jornada, deben ocuparse de los quehaceres y asistir a la junta semanal en la que se revisa su conducta. A cambio, reciben el apoyo de una familia fuerte y dedicada. En un estudio sobre reincidencia, el Centro Psiquiátrico de Filadelfia observó que la tasa de arrestos reincidentes de ex delincuentes enviados al Hogar de Umoja era apenas de 3%. En la institución correccional del municipio, mucho más costosa, las tasas de arrestos reincidentes eran del orden de 70 al 90%.¹⁷

La atención de la salud es un sistema dominado enteramente por profesionales, pero incluso en esto resulta evidente una reorientación hacia la comunidad. Nuestro sistema de atención médica se instauró para tratar casos agudos: enfermedades y lesiones que

16 Peter Drucker, *The new realities*, Nueva York: Harper and Row, 1989, pp. 200-203.

17 Stuart Butler y Anna Kondratas, *Out of the poverty trap*, Nueva York, Free Press, 1987, pp. 77, 124; y Lynn A. Curtis, "Neighborhood, family and employment", en *American violence and public policy*, Lynn A. Curtis (comp.), New Haven, Yale University Press, 1985, p. 208.

ponen en peligro la vida. Fue tan eficaz que, en el presente, la mayoría de las personas mueren de problemas crónicos, degenerativos; es decir, de "vejez." No obstante, seguimos respondiendo con un sistema de atención para casos agudos que cuenta con hospitales de alta tecnología y médicos altamente capacitados. Lo irónico de esto es que nuestro mismo éxito con la atención profesional para casos agudos nos dejó con una población anciana desesperada por otras cosas.

"La atención de casos crónicos exige una respuesta fundamentalmente distinta, basada en el significado y conocimiento de la comunidad, la familia y los amigos —señala David Schulman, quien dirige la Unidad contra la Discriminación de Enfermos de SIDA/VIH de la Fiscalía de la Ciudad de Los Angeles—. Esto explica la vigorosa expansión de los hospicios, que ofrecen un ambiente hogareño para la atención de apoyo a los enfermos terminales."

Entre fines de los decenios de 1970 y 1980, informa Schulman, el número de hospicios en Estados Unidos aumentó de unas cuantas docenas a algunos millares. La industria de la atención médica a domicilio también creció radicalmente. Los gobiernos estatales desarrollaron extensos programas para ayudar a los ancianos a quedarse en sus propias casas en lugar de internarse en asilos. La mayor parte de las compañías aseguradoras comenzaron a cubrir la atención médica en el hogar. Una de ellas empezó incluso a pagar a los familiares, capacitados por enfermeras, para que cuidaran a los enfermos en su casa. En 1989, la atención médica a domicilio era una industria de 7 000 millones de dólares.¹⁸

El SIDA impulsó quizás, el cambio más profundo del viejo al nuevo modelo. "La comunidad de homosexuales, hombres y mujeres, de San Francisco, adoptó el modelo del hospicio —explica Schulman—. Tienen equipos de amigos y voluntarios que trabajan juntos para atender a los enfermos de SIDA en su hogar, lo cual cuesta apenas una fracción de la atención en hospitales. No sólo

18 Mary Sit, "Lifetime Corp: house calls with a hug", *Boston Globe*, 13 de junio de 1989, pp. 57, 58.

funciona mejor, sino que ayudó a San Francisco a mitigar un golpe que todavía puede llevar la ciudad a la quiebra."

En un fuerte artículo del *Washington Monthly*,¹⁹ Katherine Boo describió el proceso. Comenzó cuando un enfermero homosexual del Hospital General de San Francisco, Cliff Morrison, convenció a sus superiores de permitirle suspender los reglamentos jerárquicos y burocráticos normales en el ala de enfermos de SIDA. Dejó que éstos fijaran las reglas para las visitas, reclutó a cientos de voluntarios para que ayudaran a los pacientes de SIDA —con frecuencia, sólo para que se sentaran junto a ellos— y estableció una cocina especial y otras facilidades.

Sin embargo, "un hospital cómodo sigue siendo un hospital", según lo expresó la señora Boo. Así que Morrison y su personal "empezaron a tejer una red local de clínicas, hospicios, oficinas de bienestar social y voluntarios que se encargaran de sacar a los pacientes de ese ala del hospital y reintegrarlos en la comunidad." Durante dos años, Morrison dedicó gran parte de su tiempo a "batallar con los superiores." Pero cuando el costo medio del tratamiento contra el SIDA en San Francisco se redujo a 40% del promedio nacional, los altos funcionarios por fin entendieron.

La idea se difundió rápidamente a otras ciudades. En algunas, las nuevas comunidades de atención médica comenzaron incluso a ayudar a los pacientes de SIDA a presentar batalla a las burocracias de Medicaid y del sistema de bienestar social. "Por primera vez en la historia reciente, el SIDA introdujo a integrantes de la clase media organizada en el *ghetto* de la burocracia de los servicios humanos —escribió la señora Boo—. Descubrieron que el sistema era deficiente, así que lo cambiaron. Fuera del mundo fragmentado, como línea de montaje, de los servicios sociales, la comunidad de homosexuales construyó, valiéndose de un ejército de voluntarios, una nueva vía para atender a algunos de los miembros más vulnerables de la sociedad."

19 Katherine Boo, "What mother Teresa could learn in a leather bar", *Washington Monthly*, junio de 1991, pp. 34-40.

"Así es como funcionan los programas eficaces de servicios sociales: desde adentro, agresivamente, con sentimiento."

Vivienda de propiedad estatal: un estudio de caso

Para comprender con exactitud la profunda fuerza que puede tener la propiedad comunitaria, observemos de cerca un ejemplo: la transformación que se produce cuando los inquilinos de las viviendas estatales asumen el control de su propio ambiente.

Los proyectos habitacionales de propiedad estatal se iniciaron como una transición para los trabajadores que atravesaban momentos difíciles durante la Depresión. Ofrecían un ambiente económico, seguro y estable a las familias mientras éstas volvían a levantar cabeza. Las autoridades de la vivienda de propiedad estatal tenían normas rígidas, y los residentes, responsabilidades claras: debían pagar su renta completa; por lo general, no eran bienvenidos si dependían del sistema de bienestar social; si tenían hijos, debían estar casados; y si encontraban empleo y podían permitirse una vivienda mejor, debían mudarse.

El programa de viviendas de propiedad estatal funcionó bien durante dos decenios, aunque era un ejemplo clásico del modelo burocrático, centralizado, que trabaja de arriba hacia abajo. Más adelante, durante la prosperidad de los años cincuenta, se produjo un drástico cambio. Las familias trabajadoras abandonaron las viviendas de propiedad estatal, y los negros pobres, analfabetos, del sur rural las ocuparon. Las organizaciones burocráticas demoran en responder cuando cambian las condiciones, y las autoridades de vivienda no fueron una excepción. Cuando esta población radicalmente distinta —la cual, en su mayoría, jamás había visto un edificio de departamentos, ya no digamos, vivido en él— se mudó a estos conjuntos habitacionales, fueron pocas las autoridades de vivienda que realizaron alguna modificación.

En el interín, el Congreso decidió negar los beneficios del sistema de bienestar social a la mayoría de las familias en las que

el padre estuviera presente, impulsando así a muchos padres a abandonar a los suyos. Además, subsidió las rentas de las madres dependientes del sistema de bienestar social que vivían en los conjuntos habitacionales del estado, lo cual implicó que las rentas de estas mujeres a menudo se triplicaran o cuadruplicaran si renunciaban al bienestar social para trabajar. Estos cambios les proporcionaron poderosos incentivos para permanecer solas y desempleadas.

Al poco tiempo, los complejos de viviendas estatales estaban ya funcionando como trampas, en lugar de refugios seguros. En muchas ciudades, se hundieron en un círculo vicioso de drogas, delincuencia, embarazos de adolescentes y dependencia del sistema de bienestar social. Como su control se encontraba por entero en manos de una burocracia central —la administración de vivienda local—, los residentes carecían de poder para hacer cumplir normas de conducta o para desalojar a los criminales. Si una persona traficaba drogas en el departamento contiguo, los vecinos podían quejarse, pero el sistema rara vez respondía.

El conjunto habitacional Kenilworth–Parkside,²⁰ al noreste de Washington, D.C., era un ejemplo clásico. En 1980, su calle principal constituía un mercado de drogas al aire libre, y la violencia era tan común que la compañía administradora rodeó su oficina con una barrera a prueba de balas. Los residentes pasaban meses sin calefacción o agua caliente. Los techos goteaban, el césped moría y las cercas estaban arrancadas. La basura se recogía con tan escasa frecuencia que las ratas infestaban los edificios.

Sin embargo, durante los diez años siguientes, los residentes de Kenilworth–Parkside transformaron su comunidad. Para 1990, los narcotraficantes se habían marchado, la delincuencia era insignificante y los edificios se estaban reparando.

20 Para más información sobre Kenilworth–Parkside, véase David Osborne, "They can't stop us now", *Washington Post Magazine*, 30 de julio de 1989, pp. 12–19, 27–31, de donde se extrajo esta exposición.

El agente de esta transformación fue una extraordinaria mujer llamada Kimi Gray. ~

Cuando consiguió su primer departamento en Kenilworth–Parkside, en 1966, Kimi Gray personificaba el estereotipo que mucha gente tiene de la madre que vive del sistema de bienestar social: de 21 años, negra, divorciada, dependiente de la asistencia pública, con cinco hijos. Hoy no es un ejemplo de dependencia, sino de las montañas que pueden mover las personas cuando deciden responsabilizarse de su propia vida.

En 1974, recuerda la señora Gray, "algunos estudiantes vinieron a decirme que querían ingresar en la universidad. ¿Qué sabía yo sobre estudios universitarios? [Pero] les contesté que iba a averiguar y vería qué podía hacer." Al poco tiempo, ella y varias personas que reclutó estaban asesorando a los estudiantes, ayudándolos a encontrar empleos durante el verano, inscribiéndolos en el programa *Upward Bound*, auxiliándolos a llenar las solicitudes de ingreso en la universidad y pidiendo dinero para becas. Los estudiantes llamaron a su proyecto "Universidad, aquí vamos." Organizaron ventas de pasteles y rifas, consiguieron empleos de medio tiempo y abrieron cuentas bancarias. Después de que Kimi reunió todo lo que pudo en becas, préstamos y empleos que permitían trabajar y estudiar, si a un estudiante todavía le faltaban 600 o 1 000 dólares, la organización "Universidad, aquí vamos" ponía el resto.

Diecisiete muchachos partieron hacia la universidad aquel primer agosto. La noticia se difundió con rapidez: "¡Caramba, la cosa va en serio! ¡La gente de verdad está yendo a la universidad! Estos chicos no podían creerlo —recuerda Kimi—. Personas pobres, de un conjunto habitacional del estado, con madres dependientes del sistema de bienestar social, sin padres, ¿e ingresaban en la universidad?"

Durante los quince años anteriores, dos residentes de Kenilworth–Parkside habían asistido a la universidad. Durante los quince años siguientes, fueron 700 y, según la señora Gray, las tres cuartas partes de ellos se graduaron. Hoy, hasta los muchachos de 16 años que vagan por las esquinas de las calles respetan a quienes asisten a la universidad.

La segunda fase de la transformación se inició en 1982. Desde hacía varios años, los residentes de Kenilworth-Parkside habían estado presionando al alcalde para que les permitiera administrar la propiedad. Finalmente, de mala gana, aquél aceptó. Los inquilinos redactaron su propia constitución y sus propios estatutos, sus procedimientos con respecto al personal y la vigilancia y descripciones laborales.

Los burócratas "*no podían creerlo* —dice Kimi—. ¿Los residentes de las viviendas estatales? Les repliqué que lo peor que podía pasar era que los documentos tuvieran faltas de gramática. Pero al menos nos entenderíamos y conoceríamos con claridad su contenido, ¿no? Así que, por lo tanto, podríamos hacer cumplir lo que sabemos que habíamos escrito." Además, si el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano lo hubiera redactado, habría habido diez abogados en la sala, escribiendo "reglamentos para cosas que ni siquiera existen. Quiero decir que no se ha cometido un crimen y ellos ya tienen un reglamento para el caso."

La Corporación Administrativa de Residentes de Kenilworth-Parkside contrató y capacitó a los vecinos para que administraran la propiedad y llevaron el mantenimiento. Celebraba asambleas mensuales de todos los inquilinos. Con la campaña "Saquemos a los padres del guardarropa", la corporación empleó a padres absentistas. Convencida de que la presión de los compañeros era la clave para transformar el ambiente, fijó multas por violar los reglamentos: por tirar basura, por holgazanear en los corredores, por sentarse en las cercas, por no cortar el césped. Creó un sistema de jefes de edificio por elección y de jefes de justicia para hacerlos valer. Inició cursos dominicales obligatorios en los que se enseñaban quehaceres domésticos, elaboración de presupuestos, reparación de viviendas y clases para padres. Y exigió a las madres que inscribían a sus hijos en la guardería que trabajaran, asistieran a la escuela o se capacitaran para trabajar.

Basada en los resultados de una encuesta sobre necesidades, la Corporación Administrativa de Residentes estableció un programa de tutoría y asesoría de tareas escolares, después de clases, para niños cuyas madres trabajaban la jornada completa. Organizó

cursos para ayudar a los adultos a obtener sus diplomas de enseñanza media; contrató a un médico y a un dentista para abrir un consultorio durante media jornada laboral y atender las llamadas a domicilio en el conjunto habitacional; estableció una oficina de colocaciones para ayudar a la gente a encontrar capacitación laboral y empleo, y comenzó a crear sus propias empresas para mantener el dinero y los empleos dentro de la comunidad.

La primera de ellas fue un taller que reemplazaba ventanas, pantallas y puertas, cuyo propietario era un joven que no sabía leer ni contar. A cambio de un préstamo para establecer el negocio, otorgado por el consejo de residentes, el joven capacitó a diez estudiantes, quienes salieron a vender sus aptitudes en otras zonas de Washington. El consejo despidió al servicio de recolección de basura y contrató a otro joven, con la condición de que empleara a los residentes de Kenilworth–Parkside. Poco tiempo después, los vecinos tenían una tienda cooperativa, una cafetería, dos lavanderías automáticas, un salón de belleza, una barbería, una tienda de ropa, una tienda de descuento, un servicio de proveedores, una compañía de mudanzas y una compañía constructora que ayudaba a restaurar los departamentos vacíos. Todas las empresas empleaban a residentes, y a todas se les exigía contratar a jóvenes para que trabajaran con los adultos. En cierto momento, 120 residentes tenían empleo dentro de Kenilworth.²¹

También el mantenimiento mejoró gradualmente. Los administradores y los encargados del mantenimiento vivían en la propiedad; si la calefacción fallaba durante un fin de semana, también ellos pasaban frío. "Debía ser una persona que estuviera allí siempre, en la propiedad —explica Renee Sims, maestra principal en el Centro de Aprendizaje de Kenilworth—. Porque si se trae a alguien

21 *Cost benefit analysis of the Kenilworth–Parkside Public Housing Resident Management Corporation: Executive Summary*, Washington, D.C., National Center for Neighborhood Enterprise, mayo de 1986. Este informe se basó en un análisis sobre la relación entre costos y beneficios efectuado por la firma consultora Coopers and Lybrand.

de afuera para la administración y una tubería se rompe durante el fin de semana, no se logrará que la reparen."

Kimi y sus administradores calculan que en 1982, cuando comenzaron, menos de la mitad de los vecinos pagaban renta. La administradora Gladys Roy y sus asistentes empezaron a tocar de puerta en puerta entregando avisos de desalojo con un plazo de treinta días. Explicaban que si la gente no pagaba la renta, no podrían cubrirse las reparaciones que se requerían. Si los vecinos no tenían el dinero, se les fijaban planes de pago o se les cobraba lo que se podía. En 1987, los cobros de rentas habían alcanzado 75%.²²

Quizás el peor problema de Kenilworth–Parkside lo constituían las drogas. Todas las tardes, cientos de traficantes se alineaban en la calle Quarles. Muchos de los peores transgresores de la ley vivían en Kenilworth, pero la policía mostraba renuencia a entrar en el barrio porque los vecinos le eran hostiles. Las madres mantenían encerrados a sus hijos en sus hogares.

Finalmente, Kimi convocó a una asamblea e invitó a la policía. Al principio, la mayoría de los residentes se quedó en casa, temiendo que los consideraran soplones. Kimi y los pocos que asistieron solicitaron patrullas a pie en Kenilworth. Más adelante, propusieron abrir una estación de policía temporal —un remolque— dentro del conjunto habitacional. La policía aceptó.

"Al apostar a los oficiales allí, de manera regular, los vecinos comenzaron a sentir confianza en nosotros —dice el sargento Robert L. Prout, hijo—. Y empezaron a proporcionarnos información... Ahora hemos llegado al punto de que tenemos madres, cuyos hijos se buscan por alguna razón, que toman el teléfono y nos llaman."

Kimi continuaba siendo el modelo ejemplar. Entregaba a quienquiera que vendiera drogas, hasta a miembros de su amado grupo

22 Dennis Eisen, consultor de bienes raíces contratado con el fin de preparar un plan financiero para la propiedad de los residentes de Kenilworth–Parkside, entrevista con los autores.

"Universidad, aquí vamos." (A su propio hijo lo arrestaron por traficar drogas en el sudoeste de Washington.) Se aseguraba de que llegara un aviso de desalojo en un plazo de treinta días a todas las familias en las que hubiera un traficante. Si la situación persistía, la Corporación Administrativa de Residentes iniciaba el litigio.

"Ibamos con los abogados del Departamento de Vivienda y les insistíamos incansablemente, hasta que lográbamos que llevaran nuestros casos a los tribunales —explica Kimi—. Una vez que llegábamos a los tribunales, no había problema, porque nos hacíamos acompañar por residentes que declaraban: 'No, su señoría, este tipo ya no puede quedarse en nuestra comunidad'." Se desalojó a cuatro familias. "Eso fue todo lo que se necesitó. La gente se dio cuenta de que hablábamos en serio."

Desde luego, los desalojos no detuvieron a los narcotraficantes que vivían en otras partes. Por fin, en 1984, los residentes decidieron hacerles frente. "Nos reunimos y organizamos marchas —recuerda Denise Yates, administradora adjunta de la Corporación Administrativa de Residentes—. Día tras día, hasta el anochecer, recorríamos la calle de arriba a abajo con nuestros carteles. Hicimos que la policía nos respaldara. Quizás la mitad de la comunidad participó en las marchas. Muchos adolescentes y niños pequeños, además de las madres."

Después de varias semanas de interrupción de su negocio, los narcotraficantes comenzaron a abandonar el lugar. Algunos se resistieron y durante un tiempo la situación se puso fea. Alguien cortó los cables del freno al automóvil de Kimi, vertió azúcar en el tanque de gasolina, le abrió a navajazos los neumáticos. Pero ella se negó a ceder y su confianza animó a los demás.

"Cuando no demostró temor a que la vieran con la policía, ni a acompañarnos a recorrer el barrio, fueron cada vez más quienes la imitaron", declara el sargento Prout. En 1989, el índice de criminalidad había caído de entre doce y quince hechos delictivos por mes —uno de los más altos de la ciudad— a dos.²³

23 Sargento Robert L. Prout, hijo, Departamento de Policía de Washington,

La lección es clara: la policía puede realizar una redada tras otra, pero sólo si una comunidad decide asumir la responsabilidad de su propia seguridad, los agentes de la ley serán verdaderamente eficientes. "Les decimos: 'La policía no puede estar aquí siempre —explica Prout—. Ustedes viven aquí y saben lo que sucede, saben quién hace cada cosa. La cuestión se reduce a si ustedes quieren tener su comunidad o si quieren que los delincuentes la tengan.'"

En 1986, la firma de contabilidad Coopers & Lybrand publicó una auditoría de Kenilworth–Parkside. Durante los primeros cuatro años de administración de los inquilinos, informó, los cobros de rentas aumentaron 77%, siete veces más de lo que habían aumentado en los demás conjuntos habitacionales del estado en toda la ciudad. La proporción de departamentos vacíos cayó de 18 —que era la media urbana— a 5.4%. La Corporación Administrativa de Residentes ayudó por lo menos a 132 vecinos a salir del sistema de bienestar social: contrató a 10 como personal propio y a 92 les dio la dirección de los negocios que la Corporación había iniciado, mientras que su oficina de colocaciones consiguió capacitación y empleos para otros 30. (Algunos más obtuvieron empleos de medio tiempo.) En general, concluyó Coopers & Lybrand, los cuatro años de administración de los residentes ahorraron a la ciudad por lo menos 785 000 dólares. Si estas tendencias continuaban durante los seis años siguientes, le ahorrarían 3.7 millones de dólares más, y el gobierno federal cosecharía ahorros adicionales.²⁴

Desde la auditoría de Coopers & Lybrand, se ha producido una renovación completa de Kenilworth, bajo el programa normal de remodelación del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. En 1990, los residentes compraron el complejo habitacional, por total de un dólar. Una comunidad de 3 000 personas, que antes se caracterizaba fundamentalmente por tener familias con madres solas que vivían del sistema de bienestar social, es ahora una comunidad de propietarios que, en su mayoría, trabajan.

D.C., entrevista con los autores.

24 *Cost benefit analysis of the Kenilworth–Parkside Public Housing Resident Management Corporation.*

Las expectativas son una fuerza poderosa. Antes de asumir el control de su propio ambiente, los vecinos de Kenilworth--Parkside esperaban que las cosas les sucedieran. *Esperaban* quedarse sin calefacción o agua caliente. *Esperaban* ser víctimas de la delincuencia. *Esperaban* que sus techos gotearan. *Esperaban* que sus hijos se volvieran drogadictos y que sus hijas quedaran embarazadas. Esperaban carecer del poder para cambiar cualquiera de estas situaciones, porque todo el poder en su medio se hallaba en manos de las autoridades de vivienda, la policía o los criminales.

A medida que asumían el control de su ambiente, sus expectativas empezaron a cambiar. "La gente pasó por una experiencia transformadora —expresa David Freed, asesor de bienes raíces que se especializa en compras de viviendas para población de bajos ingresos por parte de los propios inquilinos, en Washington, D.C.— Esa experiencia se produce cuando los arrendatarios atraviesan juntos un proceso y ocurre un cambio en la concepción que la gente tiene de sí misma y de sus vecinos. Lo he visto una y otra vez. Esto es lo estimulante de mi trabajo: esa experiencia transformadora."

Hoy, más de 15 organizaciones de inquilinos en todo el país administran sus propios conjuntos habitacionales de propiedad estatal, y más de 200 grupos han recibido capacitación formal para la función administrativa. Varios de ellos desean adquirir sus viviendas, como lo han hecho los residentes de Kenilworth--Parkside.

"El desarrollo comienza con un sistema de creencias", dice Robert Woodson, cuyo Centro Nacional de Empresas Vecinales ha funcionado como un equipo de trabajo informal para el movimiento por la administración de los inquilinos:

Lo que Kimi y otros líderes de los arrendatarios han hecho no es más que un acto de confianza en ellos mismos, y han contagiado esta confianza a otros. Sólo cuando uno supera la crisis de la confianza en uno mismo, la oportunidad puede marcar una diferencia en su vida. Pero actuamos valiéndonos de programas, como si la oportunidad conllevara elementos de confianza en nosotros mismos. Y no es así.

Servicio profesional y atención comunitaria

Cuando comunidades como Kenilworth–Parkside asumen el poder, no sólo cambian sus expectativas y adquieren confianza; por lo general, ofrecen soluciones mucho mejores para sus problemas que los servicios públicos normales. John McKnight, director de estudios comunitarios del Centro para la Investigación de Asuntos y Políticas Urbanos de la Universidad del Noroeste, trabajó varios decenios como organizador comunitario en Chicago. Sus experiencias lo convencieron de que, al despojar a la comunidad de la propiedad de los servicios para ponerlos en manos de los profesionales y las burocracias, en realidad hemos debilitado las comunidades y minado a nuestro pueblo. "Existe la errónea noción de que nuestra sociedad tiene un problema en cuanto a la eficacia de los servicios humanos —declara—. Nuestro problema esencial consiste en la debilidad de las comunidades."²⁵

McKnight expone una iluminadora serie de contrastes entre los sistemas profesionales de prestación de servicios y lo que él llama "asociaciones de la comunidad": la familia, el barrio, la iglesia y las organizaciones de voluntarios.²⁶ Por ejemplo:

Las comunidades se comprometen más con sus miembros que los sistemas de prestación de servicios con sus beneficiarios. Kimi Gray y su personal tienen un compromiso mayor con sus vecinos que cualquier autoridad de vivienda. Quienes se afilian a Madres contra los Conductores Ebrios tienen un compromiso mayor con su misión que cualquier agencia gubernamental. Las organizaciones no lucrativas contratadas por CODAMA en Arizona se comprometen más con sus pacientes que cualquier hospital o psiquiatra. "En

25 John L. McKnight, "Regenerating community", *Social Policy*, invierno de 1987, p. 58.

26 *Ibid.*, pp. 56-58.

nuestras organizaciones, los asesores con nivel de licenciatura trabajan por alrededor de 15 000 dólares —dice Alan Flory—. Suelen ser personas muy dedicadas. Algunos de ellos son alcohólicos recuperados o gente que ha padecido problemas de alcoholismo o drogadicción en sus familias."

Las comunidades comprenden mejor sus problemas que los profesionales de los servicios públicos. Ningún burócrata conoce mejor los problemas existentes en un conjunto habitacional del estado que las personas que viven allí. Ningún empleado estatal entiende mejor los problemas de los desempleados que sus compañeros de trabajo. "Yo trabajé en las fábricas y hablo el idioma de éstas —dice Barbara Gillette, ex obrera de una refinería de azúcar que se integró al personal de un Centro de Asistencia para los Trabajadores, en Massachusetts—. La clave de mi labor actual es hacerle saber a la gente que yo experimenté lo mismo. También afronté dificultades y pérdidas, pero las superé."²⁷

Los profesionales y las burocracias prestan servicios; las comunidades resuelven problemas. McKnight describe una organización de vecinos, en Chicago, que intentó forjar una asociación con los hospitales locales para mejorar la atención médica. Cuando la tentativa dio escasos resultados, la organización comenzó poco a poco a considerar "no un servicio más profesional, sino la pregunta de qué era, en primer lugar, lo que llevaba a su gente al hospital." Las respuestas eran predecibles: accidentes automovilísticos, violencia entre personas, accidentes, alcoholismo y mordeduras de perros.

Cuando se aclaró esto, la gente del barrio se percató de inmediato de que no necesitaba en realidad un servicio médico y hospitalario más amplio y mejor, sino reducir la cantidad de accidentes automovilísticos, violencia accidentes, alcoholismo y mordeduras de perros... Comenzaron por las mordeduras de perros. Se les ocurrió ofrecer a los niños del barrio un premio por atrapar a los perros que andaban sueltos en las calles. Habían estado pagando alrededor de 185 dólares por el tratamiento de una mordedura. Ahora pagaban un premio de cinco

27 Tomado de McCutcheon, *In their own words*, pp. 22, 45.

dólares por los perros. Y poco a poco comenzaron a darse cuenta, a medida que esto avanzaba, de que si bien existe un mercado de servicios profesionales, en realidad no hay un mercado para la resolución de problemas. Nadie invierte dinero para reducir las mordeduras de perros, sino para suturar las heridas causadas por éstas. La mayoría de las actividades y del dinero destinado nominalmente a resolver problemas se limita, de hecho, a pagar servicios.²⁸

Mientras escribimos esto, la ciudad de Boston está obligando a sus hospitales a ampliar sus servicios a las mujeres embarazadas de los barrios negros de esa urbe, donde la mortalidad infantil va en aumento. Pero quienquiera que lea el periódico sabe que el problema no es simplemente la falta de servicios médicos, sino la pobreza, la drogadicción, las relaciones sexuales entre adolescentes y la disolución de las familias negras. Incrementar los servicios médicos tendrá escasa influencia.

*Las instituciones y los profesionales ofrecen "servicios"; las comunidades ofrecen "atención." La atención es distinta del servicio. Es la calidez humana de un genuino compañero, el apoyo de los seres queridos cuando una familia afronta una tragedia, la mano amiga de quien socorre a un enfermo postrado en cama. El economista Steven R. Rhoads expone un ejemplo en su libro *The economist's view of the world*:*

Más de 6 000 personas en nuestra comunidad de 100 000 habitantes realizan trabajo voluntario. Cien de ellas participan en el Programa "Comida sobre ruedas", donando algunas horas por semana y los gastos del automóvil para llevar alimentos calientes a los ancianos que no pueden cocinar por sí solos.

Este programa es el ejemplo perfecto del tipo de plan para la redistribución en especie que normalmente los economistas

28 Tomado de "The Cleveland Conference on Fiscal Constraints/Constructive responses/Action steps", informe sobre una conferencia celebrada en Cleveland, del 21 al 23 de abril de 1982, que patrocinaron la Fundación Cleveland y el Instituto de Asuntos Públicos Hubert H. Humphrey.

consuran. La acusación sería más o menos como sigue: "¿Por qué tenemos una burocracia separada que se encarga de una sola e insignificante tarea, el reparto de alimentos calientes entre los ancianos? Al fin y al cabo, ¿qué tiene de especial una comida caliente? ¿Por qué no les damos a los pobres el dinero que gastamos en el programa para que hagan con él lo que quieran?"

A este análisis se le escapa algo. El bien más importante que los voluntarios llevan a los ancianos no es la comida caliente, sino el contacto humano y la sensación de que alguien se interesa por ellos. Los voluntarios pueden hacer esto de un modo más convincente que los burócratas.²⁹

Las comunidades son más flexibles y creativas que las grandes burocracias de los servicios públicos. Kenilworth-Parkside es un ejemplo perfecto. Una iniciativa de Illinois denominada "Una iglesia, un niño" ofrece otro.³⁰ Hace un decenio, el Departamento de Servicios Infantiles y Familiares de Illinois afrontaba dificultades para dar en adopción a los niños negros; tenía un rezago de 1 000 casos. El problema, según los líderes negros, radicaba en la burocracia. Sus miembros aplicaban las mismas normas de clase media para las adopciones de niños negros que las utilizadas para las adopciones de niños blancos. Rechazaban a familias negras porque vivían en departamentos en lugar de casas, porque no tenían una educación formal suficiente, porque carecían de ingresos de clase media o porque estaban constituidas por una madre sola.

En 1980, el departamento acudió a la comunidad negra en busca de ayuda. En colaboración con los ministros eclesiásticos negros, pidió a cada iglesia que encontrara por lo menos una familia dispuesta a adoptar a un niño. La primera persona que se ofreció como voluntaria fue un ministro negro soltero. Desde entonces, las iglesias han encontrado hogar a más de 3 000 niños negros, y el

29 Steven E. Rhoads, *The economist's view of the world*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 192.

30 Véase John Herbers, "And a little child shall lead them", *Governing*, octubre de 1989, pp. 34-35.

rezago de criaturas negras que aguardan ser adoptadas ha caído por debajo del correspondiente a niños blancos.

Las comunidades resultan más baratas que los profesionales de los servicios públicos. Se estima que "Una iglesia, un niño" ahorró a Illinois 15 millones de dólares en apenas tres años. Florida ahorra 180 millones de dólares anuales con el financiamiento de la atención médica a domicilio y el cuidado de la comunidad para evitar que las personas sean internadas en asilos.³¹ Las organizaciones comunitarias de salud mental que contrata Arizona ahorran al estado millones de dólares al año. (De hecho, el estado hace que les aumenten sus presupuestos por propia cuenta entre 25 y 50%; en 1989, esto equivalía a 12 millones de dólares anuales.)³²

"Los prestadores de servicios profesionales se llevan proporciones crecientes del dinero público, que tan desesperadamente necesitan los pobres, y lo gastan aduciendo que ayudan a las familias de bajos ingresos", dice McKnight.³³ Su centro, en la Universidad del Noroeste, realizó un estudio sobre los gastos gubernamentales para la población de bajos ingresos en el condado Cook, el cual incluye a Chicago. Se encontró que, en 1984, los gobiernos federal, estatal y locales gastaron 6 209 dólares por persona de bajos ingresos en ese condado, lo suficiente para elevar a todos por encima del nivel de pobreza. No obstante, sólo 35% de esta suma llegó a los pobres bajo la forma de dinero en efectivo. Otro 13% les llegó como vales para alimentos y para rentas. La mayoría, 52.6%, fue a parar a los prestadores de servicios: hospitales, médicos, asilos, agencias de servicio social, especialistas en capacitación laboral, abogados.³⁴ La Sociedad de Servicios Comu-

31 Florida TaxWatch, *Cost savings in Florida government 1980-1989*, Tallahassee, Florida TaxWatch, 1989, p. 20.

32 *Behavioral Health Service System description*, Phoenix, Arizona Department of Health Services, febrero de 1989, p. 3.

33 John L. McKnight, testimonio ante la Subcomisión de Servicios Humanos, la Senectud y la Familia, del Senado de Estados Unidos, 17 de septiembre de 1981.

34 Diane Kallenback y Arthur Lyons, *Government spending for the poor in*

nitarios de Nueva York efectuó un estudio similar con resultados parecidos. De los 7 000 dólares, aproximadamente, de procedencia pública y privada, que se gastaron por persona de bajos ingresos en la ciudad de Nueva York en 1983, sólo 37% llegó a manos de los pobres.³⁵

Las comunidades hacen cumplir las normas de conducta con más eficiencia que las burocracias o los profesionales de los servicios públicos. Hace varios años, una iglesia católica de Brooklyn cerró un refugio para hombres sin hogar, el cual ofrecía camas, ropas y ayuda para encontrar trabajo. La iglesia lo había administrado con éxito durante diez años, pero cuando el municipio abrió un refugio en las cercanías, la mayoría de los hombres se marcharon. ¿Por qué? Porque prefirieron el refugio municipal, donde nadie los obligaba a dejar el alcohol y las drogas, a bañarse o a buscar empleo.

La hermana Connie Driscoll dirige, en Chicago, un refugio reconocido en el nivel nacional para mujeres y niños sin hogar. Quienes se albergan allí deben tomar clases, realizar tareas domésticas y ahorrar 70% de sus cheques del sistema de bienestar social. En siete años, 6 000 mujeres han pasado por el refugio y, según la hermana Driscoll, sólo 6,5% han regresado al sistema de refugios. La hermana Driscoll cree que los otros refugios deberían empezar a exigir cosas como la educación, "si pudieran lograr que la izquierda liberal abandonara la cantilena de que no es posible forzar a la gente a hacer cosas porque uno cree que están bien. Bueno, tal vez no puedan en los refugios operados o financiados por el gobierno. Pero, como refugio privado, podemos incluir esto dentro de nuestro convenio, y así lo hacemos."³⁶

Cook county, Illinois: can we do Better?, Evanston, Ill., Northwestern University Center for Urban Affairs and Policy Research and Center for Economic Policy Analysis, abril de 1989.

35 McKnight, "Regenerating community", pp. 55-56. El estudio fue *New York city's poverty budget*, realizado por la Sociedad de Servicios Comunitarios de Nueva York, 105 East 22nd Street, Nueva York, NY 10010.

Al igual que las burocracias públicas, los profesionales se muestran renuentes a imponer sus valores indicando a sus clientes cómo comportarse. De hecho, al tratar los problemas como "enfermedades", los profesionales a menudo evitan por completo la cuestión de los valores y del comportamiento. Los miembros de la familia, de la iglesia y de la comunidad no muestran tanta renuencia.

"Una de las cosas que esta comunidad ha resucitado es una forma de la anticuada costumbre de evitar a cierta gente —señala la doctora Alice Murray, psicóloga a cargo del proyecto Prevención del Abuso de Estupefacientes, en Kenilworth–Parkside—. Es un modo de decir: 'Este es un comportamiento que no toleraremos. Si sucede, te brindaremos todos los servicios necesarios, pero esperamos que no se repita.' Se hace de una manera muy amable, gentil y amorosa, pero se estima vergonzoso cuando ocurre, lo cual no es el caso en la comunidad externa."

Las comunidades se centran en las capacidades; los sistemas de servicios públicos, en las deficiencias. Comunidades como Kenilworth–Parkside dependen de las capacidades de sus miembros para lograr que se hagan las cosas. Pensemos en nuestra iglesia, en nuestra sinagoga, en nuestra organización de voluntarios. Piden una contribución de la persona, sea en tiempo, talento o dinero. De aquí que centren toda su atención en las *capacidades*, en lo que uno puede aportar a su labor. Por el contrario, los programas de capacitación laboral, las agencias de trabajo social, los departamentos de policía y los programas de bienestar social se centran en las deficiencias: lo que uno ignora, lo que no puede hacer, la forma en que lo han agredido. La mayoría de los profesionales "consideran básicamente a la familia como un cliente que necesita tratamiento y terapia", dice McKnight. Esto posee "el creciente efecto de convencer a las familias de que son incapaces de saber, cuidar, enseñar, curar, construir o hacer. Sólo las personas diplomadas pueden ocuparse de eso por uno."³⁷

36 Bryan Miller, "House of hope", *Reason*, mayo de 1991, pp. 50–53.

37 Mc Knight, testimonio, pp. 2–3.

Cómo administrar la transición de la prestación de servicios a la potestad de servirse

Si el objetivo consiste en la propiedad comunitaria, ¿qué papel desempeña el gobierno? ¿Cómo cede poder a los "accionistas"? ¿Se limita a abandonar los servicios prestados por burócratas y profesionales?

Desde luego que no. También aquí la vivienda de propiedad estatal ofrece una útil ilustración. A mediados de los años ochenta, Robert Woodson le pidió a Kimi Gray y a otros líderes de la administración de los inquilinos que redactaran una lista de las políticas que debían cambiarse a fin de eliminar barreras para su éxito. Con base en esa lista, desarrollaron siete enmiendas a la ley Federal de Vivienda. La ley resultante concedió a los consejos de residentes el claro derecho de administrar sus propios conjuntos habitacionales; les dio prioridad en las subvenciones para renovación del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano; fijó los procedimientos por los que las corporaciones administrativas de residentes podrían comprar sus conjuntos habitacionales después de tres años de buena administración y asignó 5 millones de dólares para capacitar a los residentes de 50 conjuntos habitacionales en autoadministración. Cuando Jack Kemp se convirtió en secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano, hizo de la administración y la propiedad de los inquilinos una de las prioridades más altas del departamento. Para 1993, espera haber capacitado a 250 conjuntos habitacionales del estado para que los administren los residentes.

El gobierno no puede obligar a la población a asumir el control de sus viviendas, escuelas o barrios. Cuando el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano y la Fundación Ford trataron de estimular la administración de los inquilinos desde la cúspide, durante los años setenta, la mayoría de sus intentos fracasaron. Pero los gobiernos sí pueden estructurar las cosas de suerte que la

población asuma el control si así lo quiere. "No estoy sugiriendo que vamos a imponérselo a la gente por la fuerza, ni que todos quieran hacer esto, ni que debe tratarse a todos exactamente de la misma manera —dice Kemp—. Pero, por lo menos, deseo que la oportunidad esté ahí para quien quiera aprovecharla."

La estrategia de Kemp abarca muchos de los pasos específicos que el gobierno puede seguir: eliminar las barreras para el dominio comunitario, alentar a las comunidades organizadas a asumir el control de los servicios, ofrecer capital inicial, capacitación y asistencia técnica y poner en manos de las organizaciones comunitarias los recursos necesarios para tratar sus problemas.

Las organizaciones públicas deberían crear una gama de oportunidades que las distintas comunidades puedan aprovechar cuando estén listas. Muchas autoridades de la vivienda de propiedad estatal instauran consejos asesores para los residentes, asignan asientos a los inquilinos en las juntas directivas o los animan a formar consejos de inquilinos en cada conjunto habitacional. Algunas alientan a estos consejos a contratar y despedir firmas de administración privadas. Otras estimulan a los inquilinos para que establezcan sus propias corporaciones y administren la propiedad por su cuenta. Y unas pocas, entre las que figuran las de Washington y Louisville, han permitido a los inquilinos comprar sus conjuntos habitacionales.

Ninguna de estas medidas es fácil ni automática. En las comunidades de bajos ingresos, se necesita un poderoso liderazgo para que funcione algo como la administración de los inquilinos. "No es frecuente encontrar mujeres como Kimi Gray —expresa Andrea Duncan, quien dirige el Departamento de Vivienda en Louisville—. La mayoría de los residentes de los conjuntos habitacionales del estado son mujeres muy dependientes, que carecen de confianza en ellas mismas y a quienes les falta mucho camino por recorrer sólo para hacer frente a su propio sentido de bienestar, a la administración de su propia vida." Pero se requiere un poderoso liderazgo para iniciar cualquier empresa de éxito, trátase de la Corporación Administrativa de Residentes de Kenilworth-Parkside o de IBM. Así que, ¿por qué no crear más oportunidades en las comunidades de bajos ingresos y ver cómo surgen muchos líderes?

Sería un error obligar a personas que han sido dependientes durante mucho tiempo a administrarse repentinamente por su cuenta sin ofrecerles algún tipo de apoyo de transición. "No se puede esperar que los residentes de los conjuntos habitacionales del estado, quienes han pasado la mayor parte de su vida en condiciones coloniales, den media vuelta y asuman las actitudes de los empresarios y tengan los conocimientos de los administradores del sector privado", dice Robert Stumberg, experto en vivienda que trabaja para el Centro Nacional de Opciones Políticas en Washington, D.C. Una solución, afirma, sería algún tipo de "estructura de propiedad intermedia, como una mutualidad de vivienda, una corporación de la que los residentes sean dueños:

Las personas tienen intereses creados en la forma de dirigirla, un voto democrático directo en la administración, se sienten alentadas e involucradas en la elaboración de políticas sobre cuestiones como los planes para el cobro de rentas y las obligaciones de los residentes y obtienen ahorros financieros en términos de beneficios tributarios personales y las retribuciones del trabajo equitativo en el mantenimiento de sus propias unidades. Pero continúan teniendo una responsabilidad corporativa en lo que respecta a hacer funcionar al conjunto. Cuentan con administradores profesionales que los residentes contratan y despiden.

Hasta en la mejor de las situaciones se presentarán problemas. La corrupción ha plagado a algunas corporaciones administrativas de los inquilinos. El Departamento de Vivienda de Louisville revocó el contrato a una de sus corporaciones administrativas de residentes, debido a que ésta comenzó a cometer estafas. Pero la experiencia de Louisville también pone de manifiesto la respuesta: descubrió la corrupción porque tenía normas de desempeño estrictas, medibles en su contrato. Cuando el trabajo comenzó a decaer, a causa de que la corporación se dedicaba al nepotismo y a otros tratos internos, las medidas para evaluar el desempeño no tardaron en demostrarlo. El éxito de la concesión de poder depende así, directamente, del éxito de otros conceptos expuestos en este libro, entre ellos la responsabilidad por los resultados.

Cuando los gobiernos ceden la propiedad y el control a la comunidad, sus responsabilidades no terminan. Tal vez ya no

produzcan servicios, pero continúan siendo responsables de asegurarse de que se satisfagan las necesidades. Cuando los gobiernos renuncian a esta responsabilidad de timonel, a menudo se produce el desastre. La retirada masiva de pacientes de las instituciones de salud mental para ponerlos bajo tratamiento en las comunidades durante los años setenta constituye un ejemplo perfecto. Funcionó en unos cuantos lugares, pero la mayoría de los gobiernos renunciaron a sus responsabilidades de timonel. No se cercioraron de que los centros y hogares de tratamiento en la comunidad estuvieran en regla, con financiamiento adecuado, y no vigilaron lo que sucedía a los pacientes que abandonaban los hospitales. Como resultado, muchos enfermos mentales terminaron en las calles, sin hogar.

Habilitación de los ciudadanos mediante la democracia participativa

La forma última de la propiedad no es la ejercida meramente sobre la resolución de problemas o sobre los servicios, sino sobre el gobierno. En teoría, nuestro sistema democrático representativo nos ofrece esa propiedad. En la práctica, son pocos los estadounidenses que sienten que "poseen" o "controlan" sus gobiernos. En 1989, tres de cada cuatro estadounidenses encuestados convinieron en que "la mayoría de los miembros del Congreso se preocupan más por los intereses especiales que por personas como usted."³⁸ En 1990, las tentativas por recuperar el control —mediante la limitación del periodo en los cargos, la reforma financiera de las campañas y el uso más amplio de la inclusión de iniciativas en las balotas electorales— habían comenzado a difundirse por todo el país.

La reforma financiera de las campañas es, obviamente, una precondition para recuperar nuestros gobiernos. Muchas personas han recomendado otras formas de participación democrática, des-

38 Richard Morin y Dan Balz, "Majority in poll criticize Congress", *Washington Post*, 26 de mayo de 1989, p. A8.

de asambleas de vecinos hasta un proceso de referéndum e iniciativas nacionales.³⁹ Buen número de ciudades y estados han utilizado "proyectos de futuro"⁴⁰ para generar una amplia discusión de los temas (véase el capítulo 8).

La mayoría de estas ideas resultan eminentemente razonables. Sin duda, nos encontraríamos mejor si todos los gobiernos de Estados Unidos las adoptaran. Sin embargo, existe un motivo por el que esto no ha sido así. Los estadounidenses no están pidiendo más elecciones, más encuestas de opinión o más asambleas. Casi todos nosotros estamos demasiado ocupados tratando de que nos alcance el salario y criando a nuestros hijos. Estados Unidos ya celebra más elecciones que prácticamente cualquier otro país del planeta: elecciones nacionales, estatales, municipales, de los condados, de los consejos escolares, de los consejos del sistema de distribución de agua, de los consejos del sistema de transporte... Ya tenemos 504 404 funcionarios por elección, uno por cada 182 electores.⁴¹ Todos conocemos el desalentador sentimiento que nos invade en la casilla electoral, después de acabadas las campañas nacionales, estatales y municipales, cuando vemos páginas de

39 En su libro, *Strong democracy: participatory politics for a new age*, Berkeley, University of California Press, 1984), Benjamin R. Barber resumió un ambicioso conjunto de propuestas que incluían asambleas semanales o mensuales de los barrios, asambleas municipales que utilizaran comunicaciones televisadas con teléfono abierto, un proceso de referéndum e iniciativas nacionales y el uso de comunicaciones interactivas por video para celebrar frecuentes encuestas de opinión y plebiscitos como medio para estimular la discusión de temas importantes.

40 Para más información sobre los "proyectos de futuro", véase Clement Bezold, (comp.) *Anticipatory democracy*, Nueva York, Vintage Books, 1978.

41 Richard Morin, "A half a million choices for American voters", *Washington Post National Weekly Edition*, 6-12 de febrero de 1989, p. 38. Según *Statistical Abstract of the United States 1990*, Washington, D.C., Bureau of the Census, 1990, p. 263, cuadro 440, se emitieron 91 595 000 votos en 1988. Esto equivale a un funcionario elegido por cada 182 electores.

nombres que ignoramos y pugnas por cargos de los que nada sabemos.

En cambio, los estadounidenses sí están hambrientos de un mayor control sobre los asuntos que afectan a sus vidas de manera directa: la seguridad pública, las escuelas de sus hijos, los urbanizadores que pretenden cambiar sus barrios. De hecho, estas cosas les interesan tanto que muchos de ellos consagran varias preciosas horas por semana al trabajo voluntario en las escuelas, a las rondas de vigilancia del barrio o a las organizaciones comunitarias. Precisamente en esto la democracia participativa se está volviendo una realidad en los gobiernos de Estados Unidos.

En St. Paul, por ejemplo, George Latimer entregó la propiedad de buen número de servicios a la comunidad, desde auditorías de la energía doméstica e impermeabilizaciones hasta el remplazo de los árboles muertos a causa de la enfermedad del olmo holandés. Puso tanto empeño en hacer que los ciudadanos se sintieran dueños de la ciudad que publicó un *Owner's manual* (Manual del propietario), en el que se alistaban todos los servicios y departamentos de la urbe. Su instrumento principal consistió en un notable sistema de 17 consejos distritales por elección.⁴² (Otras ciudades, entre las que figuran Dayton, Cincinnati, Birmingham, Seattle y Portland, en Oregon, poseen sistemas parecidos.) El ayuntamiento subsidió una oficina y pagó a un organizador para cada consejo, y los consejos fungieron como tablas de armonía para el gobierno municipal, fijaron prioridades para invertir 500 millones de dólares en obras públicas, iniciaron proyectos especiales financiados por la ciudad y prestaron servicios.

Algunos consejos distritales continuaron limitándose en esencia a reaccionar ante los hechos; pero otros atacaron decididamente los problemas de sus barrios. Muchos patrocinaron rondas de vigilantes vecinales. Uno de ellos administró el parque urbano de su barrio. Otro organizó un servicio de quehaceres domésticos que

42 Para más información sobre los consejos distritales de St. Paul, véase *The Saint Paul experiment*, pp. 388-405.

pagaba a los niños del vecindario para que les hicieran los quehaceres a los ancianos. Otro más organizó un programa para el cuidado de la salud en la manzana, mediante el cual los residentes y enfermeras del barrio brindaban atención de salud, compañía y ayuda con los quehaceres domésticos a los residentes de mayor edad, a fin de que no tuvieran que internarse en asilos. Las congregaciones religiosas capacitaban a los voluntarios; los grupos juveniles de las iglesias asistían en cosas tales como cuidar el césped; los niños exploradores pintaban casas y las tiendas locales proveían mercancías.

Kathy Tarnowski, organizadora asalariada del Consejo Comunitario del Distrito 14, resumió perfectamente la situación: "La fuerza de nuestro proceso no es una práctica gubernamental que se limita a reaccionar. Su fuerza radica en que estamos resolviendo nuestros problemas. Esto es algo que un político —un concejal— no puede hacer."

3. *El gobierno competitivo: Introducción de la competencia en la prestación de servicios*

*No se trata de la oposición entre el sector público y el privado,
sino de la oposición entre competencia y monopolio.*

—John Moffitt,
secretario en jefe del gobernador
William Weld de Massachusetts¹

En 1978, durante la agonía de la revuelta contra los impuestos, Phoenix decidió contratar la recolección de basura en el sector privado. Como era predecible, el sindicato protestó. El consejo municipal se reunió, discutió el tema y, finalmente, votó por seguir adelante. Después de la votación, el alcalde se volvió hacia el director de Obras Públicas, Ron Jensen, y le preguntó:

—Ustedes van a comparar las ofertas con sus costos, ¿verdad?

—Alcalde —replicó Jensen—, nosotros también presentaremos una oferta [por el trabajo].

"Lo solté así, sin pensarlo —recuerda Jensen—. Fue una observación medio humorística. Cuando regresé a la oficina, mi personal

1 Citado por Scott Lehigh, "Privatization would be far-reaching", *Boston Globe*, 29 de abril de 1991, p. 1.

inquirió qué había yo querido decir con eso de que nosotros también presentaríamos una oferta. '¿Por qué no?' repliqué."

Así se inició uno de los experimentos más amplios de la nación en cuanto a la competencia entre el sector público y el privado. El Departamento de Obras Públicas dividió la ciudad en distritos y empezó a darlos en licitación con contratos de entre cinco y siete años (aproximadamente, uno por año). El municipio adoptó una política que excluía los despidos. Exigía a los contratistas privados que emplearan a los trabajadores de Obras Públicas que habían sido desplazados y transfirió a otros puestos (a veces, con salarios menores) a quienes preferían seguir laborando para el municipio. Para cerciorarse de que los licitadores incluyeran todos los costos, la oficina del auditor municipal examinó cada oferta, fuera pública o privada.

Obras Públicas licitó en tres ocasiones y perdió en las tres. La cuarta vez, su oferta fue casi idéntica a la del licitador privado más económico, pero el consejo decidió contratar a la compañía privada.

Sus fracasos obligaron a Jensen y sus empleados a reconsiderar la forma en que hacían negocios. Ya estaban cambiando de usar camiones para tres personas a otros para una persona, con brazos mecánicos que recogían los botes de basura. Sin embargo, cuando se les daba la oportunidad de competir, las compañías privadas los imitaban. Así que Jensen y sus administradores debían buscar ventajas en alguna otra parte. Pidieron a sus conductores que rediseñaran sus rutas y elaboraran horarios, porque los conductores eran quienes mejor conocían dónde se producían los rendimientos. Crearon círculos de calidad, llamados "equipos de socios", y una comisión de productividad administrada por el sindicato, para lograr otras mejoras. Desarrollaron un nuevo sistema de contabilidad de los costos para saber con precisión cuánto costaban sus servicios por familia y por mes. Establecieron un programa de sugerencias, el cual ofrecía a los empleados 10% de los ahorros generados por sus propuestas, hasta un máximo de 2 000 dólares. Y dieron premios mensuales y trimestrales a los mejores conductores.

Gradualmente, los costos del departamento se redujeron. En 1984, se licitó un contrato por siete años para el distrito más grande

de la ciudad. El Departamento de Obras Públicas estaba decidido a ganarlo. Todos los competidores de Phoenix, públicos y privados, estaban usando camiones que podían contener hasta 23 metros cúbicos de basura. Jensen y sus colegas se enteraron de que Sacramento había adoptado la idea de los camiones para una persona, pero que había instalado el brazo mecánico en camiones de 29 metros cúbicos. "Así que enviamos a uno de nuestros muchachos a verlos —dice Jensen—. Le gustaron. Hicimos que el auditor los examinara, para poder incluirlos en nuestra licitación. Los contratistas privados seguían usando camiones de 23 metros cúbicos, de modo que los superamos por más de 6 millones de dólares."

Los ánimos se elevaron. La administración celebró una cena para todos los empleados y distribuyó sombreros nuevos con el logotipo de la ciudad y la leyenda "Sanidad #1" impresa en el frente. "Fue asombroso. Cuando por fin vencieron al sector privado, la moral de estas personas se fortaleció, porque ahora podían probar que habían hecho un buen trabajo —comentó el alcalde Terry Goddard—. No eran meros burócratas municipales, ni gente que se limitaba a conservar un puesto cómodo. Tenían la prueba, gracias al proceso competitivo, de que eran buenos trabajadores."

Las compañías privadas también se apresuraron a adquirir camiones de 29 metros cúbicos. ("Aprendemos unos de otros —dice Jensen—. Esto es efecto de la competencia.") Pero Obras Públicas continuó descubriendo formas de abaratar costos. Ganó un segundo distrito y, luego, un tercero. Para 1988 había recuperado los cinco distritos. "Durante un periodo de diez años, se observa un alza en los costos de todos los otros programas municipales —señala Jensen—. Los costos con respecto a los desperdicios sólidos han bajado 4.5% al año en dólares reales, ajustados a la inflación."

Charles Fanniel, presidente del sindicato, preferiría que sus empleados tuvieran puestos garantizados. Critica un contrato "barato" que el municipio concedió una vez a una firma que, al poco tiempo, cesó de cumplir sus obligaciones; después de una quiebra casi completa, el municipio debió traspasar el contrato a otra firma. Pero, en general, Fanniel conviene en que las condiciones laborales, los salarios y el espíritu de grupo son mejores que antes de 1978.

La comunicación entre el sindicato y la administración es buena y prácticamente han desaparecido las ofensas formales. "Nos ha ido bien —reconoce Fannie—. Y tenemos buenos incentivos para trabajar." Pero agrega que sus empleados laboran muy arduamente. "La consecuencia de este sistema de licitaciones es que se recorta toda lo superfluo."

Phoenix no sólo ha recurrido a la competencia para la recolección de basura, sino también para la operación de tierras de relleno, servicios de custodia, administración de estacionamientos, administración de campos de golf, barrido y reparación de calles, concesiones de alimentos y bebidas, imprentas y seguridad. Entre 1981 y 1984 pasó de 53 contratos privados importantes a 179. Algunos resultaron mejores que sus competidores del sector público; otros, no. La ciudad decidió finalmente que los empleados públicos se desempeñaban mejor en el servicio de ambulancias, el barrido de calles y el mantenimiento de líneas de señalación vial. Pero, en general, el auditor municipal calcula que se obtuvieron ahorros por valor de 20 millones de dólares durante el primer decenio, sólo por la diferencia entre las licitaciones aceptadas por la ciudad y la siguiente oferta más baja.² Como la competencia ha forzado al abaratamiento de *todas* las ofertas, lo anterior no es sino una fracción de los ahorros reales.

Jim Flanagan, auditor de la ciudad, ha supervisado el proceso desde el comienzo. Ha aprendido que no es cierto el viejo dicho de que la iniciativa privada resulta siempre más eficiente que el gobierno. La distinción importante no consiste en la oposición entre el sector público y el privado, sino en la oposición entre el monopolio y la competencia: "Donde hay competencia, se obtienen mejores resultados, una mayor conciencia con respecto a los costos y una prestación superior de servicios."

2 Oficina del Auditor Municipal de Phoenix, "Estimated cost impact of competitive service delivery for fiscal year 1989-1990 Management Summary", 29 de junio de 1990. La cifra precisa es 19.9 millones de dólares.

Desde luego, en el gobierno, Estados Unidos estila el monopolio. Cuando los progresistas adoptaron la prestación de servicios por parte de las burocracias administrativas, adoptaron el monopolio. Hasta el presente, censuramos la competencia dentro del gobierno como "un desperdicio y una duplicación." Suponemos que cada barrio debe tener una sola escuela, que cada ciudad debe contar con una única fuerza de policía, que a cada región debe bastarle una sola organización que conduzca sus autobuses y opere los trenes para los viajes diarios al trabajo. Cuando hay que recortar costos, eliminamos todo lo que huele a duplicación, suponiendo que la consolidación ahorrará dinero. No obstante, sabemos que el monopolio en el sector privado protege la ineficiencia e inhibe el cambio. Una de las eternas paradojas de la ideología estadounidense es que ataca los monopolios privados con gran fervor, pero abraza cordialmente los monopolios públicos.

"A menudo pregunto a la gente si le gustaría tener una sola aerolínea en este país", dice el general Bill Creech, quien recurrió a la competencia y la descentralización para transformar radicalmente el Comando Táctico de la Fuerza Aérea, como veremos en el capítulo 9. "De acuerdo con la teoría de la centralización, sería muy eficiente. ¿Cuán eficiente? Preguntemos a quienquiera que viaje en Aeroflot, la aerolínea soviética."³

Los líderes empresariales, como Creech, saben que la competencia entre *agencias políticas* —conocida también como "guerra nivelada"— sólo dificulta al gobierno desempeñar su función de timonel. En la administración de las políticas, la coordinación entre los distintos intereses resulta vital. De modo semejante, saben que la competencia no tiene mucho sentido para la mayoría de las funciones de reglamentación. Pero han descubierto que, cuando los *proveedores de servicios* se ven obligados a competir, mantienen bajos los costos, responden con celeridad a demandas cambiantes y se afanan con todas sus fuerzas por satisfacer a sus

3 Citado por Jay Finegan, "Four-star management", inc., enero de 1987, pp. 42-51.

clientes. Ninguna institución acoge la competencia con beneplácito. Pero aunque la mayoría de nosotros preferiría un cómodo monopolio, la competencia nos impulsa a abrazar la innovación y a luchar por la excelencia.

La competencia no resolverá todos nuestros problemas. Pero tal vez, más que cualquier otro concepto expuesto en este libro, guarda la llave que abre los candados burocráticos que paralizan a tantas agencias públicas. Esto no significa que deba respaldarse una competencia feroz que pondría de manifiesto lo malo además de lo bueno. Si la competencia sólo ahorrara dinero escatimando salarios o beneficios, por ejemplo, los gobiernos deberían cuestionar su valor.⁴

Las ventajas de la competencia

La ventaja más obvia de la competencia consiste en la mayor eficiencia: más acciones por el mismo dinero. E. S. Savas, presiden-

4 Algunos gobiernos especifican un salario mínimo que los contratistas deben pagar. Varios exigen la contratación de trabajadores de minorías. Otros, como el de Phoenix, encuentran que, para servicios semejantes a la recolección de basura, el sector privado paga tanto como el gobierno. Un estudio de 1984 realizado para el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano por Ecodata, una compañía de investigaciones de Nueva York, reveló que con respecto a empleos para los que se necesita poca capacitación, como los servicios de conserjería, los gobiernos suelen pagar más que los contratistas, pero con respecto a ocupaciones más especializadas, como pavimentación con asfalto, los contratistas pagan considerablemente mejor. Barbara J. Stevens (comp.) *Delivering municipal services efficiently: a comparison of municipal and private service delivery*, Washington, D.C., Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, junio de 1984. Tampoco estamos propiciando la competencia entre *individuos*. La retribución al mérito de maestros individuales, por citar un ejemplo, se limita a lanzar a un maestro contra otro y socava la moral. Pero la retribución al mérito para las *escuelas* es otra cuestión. La competencia por equipos —entre organizaciones— eleva la moral y fomenta la creatividad.

te del Departamento de Administración de la Universidad de la ciudad de Nueva York, es uno de los principales expertos en el nivel nacional sobre la competencia en los servicios públicos. Abordó el tema por un camino interesante, cuando trabajaba con el alcalde de la ciudad de Nueva York, John Lindsay.

Sufrimos una nevada desastrosa que tuvo graves implicaciones políticas. Abreviando los hechos, descubrimos que el departamento responsable de limpiar la nieve sólo estaba trabajando en realidad 50% del tiempo, aproximadamente, durante esta emergencia. El resto se consumía en descansos laborales y pausas para hacer calentamiento, merendar, cargar combustible, almorzar y lavarse. Como sentí curiosidad por saber cómo funcionaba cuando no había emergencias sino sólo el trabajo normal de recolección de basura, decidí comparar el Departamento de Sanidad de la ciudad de Nueva York con las firmas del sector privado que trabajaban dentro y en los alrededores de la urbe. Descubrimos que, a los contratistas privados, la recolección de basura les costaba unos 17 dólares por tonelada, mientras que a la agencia municipal le costaba 49 dólares casi el triple.⁵

Cuando estas observaciones atrajeron la atención de los medios informativos, el alcalde Lindsay nombró una comisión para que examinara la opción de contratar por fuera la recolección de basura. Pero como los sindicatos se quejaron, Lindsay sepultó el informe de la comisión.

Después de dejar el gobierno, Savas convenció a la Fundación Nacional de Ciencias para que financiara un estudio comparativo en gran escala sobre la recolección de basura en el sector público y en el privado. "Los resultados fueron realmente asombrosos e irrefutables —comenta—. Las firmas privadas bajo contrato trabajaban con igual eficacia y cumplimiento, pero eran mucho más eficientes que las agencias gubernamentales."

A partir de entonces, Savas ha investigado otros servicios y revisado incontables estudios. Estos muestran, declara, que la pres-

5 E. S. Savas, "Implementing Privatization", *Urban Resources* 2, núm. 4, verano de 1985, p. 41.

tación pública de servicios es, en promedio, entre 35 y 95% más cara que la contratada, aun cuando se incluya el costo de administrar los contratos.⁶ "No obstante —añade—, he visto situaciones —y he contribuido a crear situaciones— en las cuales el gobierno alcanza el desempeño del sector privado. Lo alcanza en circunstancias como las de Phoenix, Minneápolis, Kansas City o Newark, cuando el gobierno compite continuamente con el sector privado."

Otros estudios confirman los señalamientos de Savas, aunque varían las estimaciones de los ahorros producidos por la contratación. James Q. Wilson presenta una exhaustiva revisión de la literatura en su libro *Bureaucracy*.⁷ En éste muestra que las firmas privadas casi siempre prestan servicios a más bajo costo que las organizaciones públicas. Pero cuando organizaciones públicas y privadas (de tamaños similares) funcionan en el mismo mercado —como ocurre con la atención médica y los servicios eléctricos—, sus costos y calidad son aproximadamente iguales. Si acaso, los servicios públicos de propiedad gubernamental salen más baratos.

Por otra parte, cuando los prestadores de servicios privados no tienen que competir, resultan tan ineficientes como los monopolios públicos. Consideremos Massachusetts, que al igual que otros estados confía en las compañías privadas para los seguros de automóviles, pero que, al contrario de la mayoría de los demás estados, no les permite competir. Una comisión reglamentadora fija sus precios, como si se tratara de una compañía de luz o gas. En consecuencia, las aseguradoras carecen de incentivos para abaratar costos, buscar mayores rendimientos o controlar los fraudes. Exhiben tan poco interés por sus clientes como la peor de las

6 Entrevista con los autores. Pero véase E. S. Savas, *Privatization: the key to better government*, Chatham, N.J., Chatham House, 1987.

7 James Q. Wilson, *Bureaucracy: what government agencies do and why do it*, Nueva York, Basic Books, 1989, pp. 350–351. Véase también Robert M. Spann, "Public versus private provision of governmental services", en *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*, Thomas E. Borcharding (comp.), Durham, N.C., Duke University Press, 1977, pp. 71–85.

burocracias gubernamentales. No es, por lo tanto sorprendente que Massachusetts posea la media más alta del país con respecto a las tasas de las primas, la frecuencia más elevada de demandas y el mayor índice de robo de automóviles.⁸

La competencia obliga a los monopolios públicos (o privados) a responder a las necesidades de sus clientes. Tomemos el Servicio Postal de Estados Unidos que, con 760 000 empleados, representa nuestro mayor monopolio civil. Todos sabemos que el Servicio Postal es ineficiente: si el constante alza del costo del correo de primera clase no constituye prueba suficiente, consideremos el hecho de que el Servicio Postal gasta más de 80% de su presupuesto en fuerza de trabajo, mientras que United Parcel Service (UPS) gasta menos de 60%.⁹ Al Servicio Postal le falta, además, *sensibilidad a las demandas de los usuarios*. En 1973 intentó, sin éxito, suprimir los servicios privados de entrega inmediata, a pesar de que no estaba dispuesto a asumir los servicios de entrega el mismo día. En el decenio de 1970 se negó a ofrecer el servicio expreso de entrega en veinticuatro horas, hasta que el Congreso permitió la entrada de sus competidores privados en el mercado. En 1988 sólo satisfizo sus propias normas de calidad para la correspondencia de tercera clase en 30% de los casos, y *perdió* entre 3.5 y 15% de todos los envíos de esta categoría.¹⁰ La agrupación comercial de despachadores al por mayor, la Asociación de Correspondencia de Tercera Clase, se sintió tan frustrada que, finalmente, también respaldó la competencia en las entregas de tercera clase.¹¹

La competencia ha obligado a hacer drásticas mejoras en algunas áreas, como el correo expreso. Pero, dado que el monopolio

8 Doug Bailey, "Study blames regulators for high auto rates", *Boston Globe*, 30 de agosto de 1989, pp. 69, 70.

9 Carol Matlack, "No pickup, no delivery", *National Journal*, 4 de junio de 1988, p. 1484.

10 Comisión del Presidente sobre Privatización, *Privatization: toward more effective government*, Washington, D.C., President's Commission on Privatization, 1988, p. 107.

11 Matlack, "No pickup, no delivery."

del Servicio Postal sobre la correspondencia de primera y tercera clase continúa intacto, los viejos hábitos se resisten a desaparecer. Aunque Federal Express y UPS han producido una corriente continua de innovaciones, atraído a millones de clientes leales y mantenido constantes sus precios, el Servicio Postal les ha presentado batalla. En 1971, éste tenía la mitad del mercado de la entrega de paquetería; a finales de los años ochenta, se le había reducido a 8%. En 1981, tenía 26% del mercado de entrega en veinticuatro horas; en 1989, había bajado a 12%.¹²

Por el contrario, los monopolios públicos que se ven lanzados por entero a la competencia no tienen más opciones que complacer a sus clientes. Los países de todo el mundo han descubierto esto a medida que privatizaban sus empresas de propiedad estatal. Consideremos lo ocurrido en Nueva Zelanda cuando se permitió a una aerolínea competir con su aerolínea estatal. Roger Douglas, ex ministro de finanzas del Partido Laborista, narra la historia:

Como empresa estatal, Air New Zealand siempre había tenido un desempeño de la más alta calidad para los clientes de rutas internacionales. Era necesario, pues competía con Pan Am, Quantas, British Airways y las mejores aerolíneas del mundo. Pero dentro de Nueva Zelanda, donde detentaba el monopolio interno, el asunto era diferente.

Todos los pasajeros chapoteaban bajo la lluvia desde la terminal hasta su avión. Al llegar, debían aguardar hasta veinte o treinta minutos para que les entregaran el equipaje. Nadie se percató de lo que nos habíamos estado perdiendo hasta que el gobierno actual decidió quebrantar el monopolio de Air New Zealand permitiendo a Ansett rivalizar con la compañía.

Repentinamente, de la noche a la mañana, para gran asombro del público neozelandés, encontramos que también nosotros podíamos subir a los aviones por un acceso cubierto, como el resto del mundo. La ciudad capital había estado usando un viejo y sórdido edificio prefabricado como terminal aérea desde

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

la Segunda Guerra Mundial y nadie había logrado remozarlo. De pronto tuvimos dos terminales totalmente modernas. Gozamos de un mayor número de vuelos, con mejores precios, mejores comidas, un servicio más cordial y entrega casi inmediata del equipaje.

La gente comenzó a percatarse, por primera vez de manera generalizada, de que la cuestión crucial para salvaguardar sus propios intereses como consumidores no era en realidad la propiedad, sino la competencia.¹³

La competencia premia las innovaciones; el monopolio las sofoca. La competencia en la prestación de servicios favorece "la supervivencia de la gente útil", como lo expresaron en cierta ocasión dos socialistas británicos.¹⁴ Es una suerte de selección natural. "La experimentación incesante de la naturaleza con las mutaciones permite a las especies evolucionar, adaptarse y sobrevivir aunque se produzcan cambios ambientales drásticos —escribe Savas—; algunos de estos 'experimentos' resultan hallarse mejor adaptados al nuevo medio que el modelo original, al que finalmente sustituyen."¹⁵

La práctica normal del gobierno desalienta la selección natural. En lugar de la supervivencia de los más útiles, encontramos la supervivencia de quienes ya están atrincherados en sus puestos o de los que tienen poder político. Las decisiones sobre los servicios se toman con base en qué se hizo el año anterior, cuáles son las organizaciones prestadoras de servicios que tienen influencia política, quiénes aportaron contribuciones a las campañas electorales y dónde se ubican los sindicatos. Con demasiada frecuencia, los experimentos de éxito se mantienen al margen si carecen de influencia política. Y cuando hay

13 Tomado de Roger Douglas, "National policy-makers' Experience — New Zealand", discurso ante la Conferencia del Banco Mundial sobre Privatización, Washington, D.C., 11-13 de junio de 1990.

14 David Miller y Saul Estrin, "Market socialism, a policy for socialists", en *Market Socialism*, ed. Ian Forbes, panfleto 516 de la Sociedad Fabiana.

15 E. S. Savas, *Privatizing the public sector*, Chatham, N.J., Chatham House, 1982, p. 136.

recortes presupuestarios, los programas marginales son los primeros en desaparecer.

Cuando las organizaciones que prestan servicios se ven obligadas a una genuina competencia, todo cambia. Quienes prestan malos servicios a altos precios se eliminan poco a poco, mientras que quienes ofrecen servicios de buena calidad a precios razonables prosperan. Tener la competencia a su lado fuerza a las organizaciones a cambiar de piel una y otra vez. Siempre que se cuente con una evaluación precisa de la calidad, la selección natural se produce casi automáticamente. Los políticos pueden tratar de interferir; pero cuando lo hacen, deben argumentar en contra de los hechos.

La competencia eleva el orgullo y la moral de los empleados públicos. La mayoría de nosotros supone que los empleados públicos sufren cuando tienen que competir. Sin duda, pierden cierto grado de seguridad y por ese motivo sus sindicatos suelen oponerse a cualquier amenaza contra su condición monopólica. Creemos que las tentativas de minimizar el dolor, como las políticas para evitar despidos en Phoenix, son decisivas. Es fácil para los gobiernos garantizar un puesto a sus empleados, sin garantizarles el puesto que ocupan en la actualidad. Pero también hemos observado que, una vez que los empleados públicos se lanzan a la competencia —si no está en juego su seguridad laboral—, la disfrutan.

"A los empleados les gusta hacer buenos trabajos", dice John Cleveland, quien estuvo laborando en el Departamento de Comercio de Michigan:

Encuentran que, cuando están en una situación competitiva, trabajan más arduamente, pero les resulta mucho más estimulante. Tal vez haya que empujarlos a ello, pero descubren que la gratificación es cien veces mayor. Y no hay dudas acerca de cuándo efectúan un buen trabajo. El mundo lo sabe, porque están ganando a otros en competencia.

Variedades de competencia

Phoenix no está solo. Desde la revuelta contra los impuestos en 1978, los gobiernos de todo Estados Unidos han comenzado a utilizar la competencia para reducir costos. Han desarrollado una variedad casi infinita de métodos.

Sector público contra sector privado

Algunas personas creen que el gobierno no puede competir con la iniciativa privada. Pero, como vimos en Phoenix, esto no sólo es posible, sino que puede ganar. El sistema de salud mental para adultos, en Arizona, descrito en el capítulo 1, hace rivalizar directamente a los hospitales y agencias públicas con proveedores lucrativos y no lucrativos de servicios por la obtención de los contratos. En lo que respecta a la capacitación laboral, la competencia entre agencias públicas y firmas privadas se ha vuelto relativamente común. Cuando, hace poco, Tennessee decidió construir tres nuevas prisiones, permitió a una firma privada encargarse de una mientras el estado operaba las otras, con el fin de comprobar cuál hacía el trabajo más económicamente.¹⁶

A partir de 1984, el Departamento Federal de Transporte ha estado pidiendo a las autoridades de transporte locales que querían fondos federales que incluyeran a las compañías privadas como prestadoras de servicios potenciales. A fines de los años ochenta, por lo menos dos docenas de ciudades, entre las que figuraban Los Angeles, Kansas City, Miami y Denver, licitaban por fuera, competitivamente, algunas rutas de transporte público.

El Departamento de Sanidad de la ciudad de Nueva York, que se jacta de tener la flota de vehículos no militares más numerosa del mundo libre, recurrió a la competencia entre el sector público y el privado como uno de los elementos de un notable cambio. Al

16 Elizabeth Neuffer, "Cost of private prisons debated", *Boston Globe*, 6 de mayo de 1991, pp. 15, 18.

comparar los costos de sus propios talleres mecánicos con los costos de los talleres privados y dar a conocer las gráficas de las "ganancias" y "pérdidas" resultantes para cada taller del sector público, el subcomisionado Ron Contino y sus empleados aumentaron la productividad en grado suficiente como para ahorrar 2.4 millones de dólares anuales. Cuando "pudieron ver la comparación entre sus talleres y los de otros", explica Contino, sus empleados "dejaron de ser meros empleados municipales." Se consideraron ahora "individuos competitivos, que trabajaban en un taller competitivo." Fue casi inevitable que comenzaran a buscar otros ramos de actividad, licitando por trabajos que otros departamentos habían contratado por fuera. En 1989 atraían 700 000 dólares anuales, en lo que bautizaron como su programa de contratación interna.¹⁷

Hasta el Servicio Postal utiliza a algunos contratistas privados, aunque no espera que sus empleados compitan con ellos. Para administrar 4 500 de sus rutas rurales, contrata a individuos particulares por la *mitad del costo* de sus otras 40 000 rutas. Para operar algunas de sus pequeñas oficinas de correos en las comunidades, contrata a comerciantes privados, también por la mitad del costo de sus propias oficinas de correos comunitarias.¹⁸ Si estuviera dispuesto a integrar esa competencia en sus servicios esenciales, el Servicio Postal ahorraría sin duda miles de millones de dólares al año.

Competencia dentro del sector privado

Este es, con mucho, el método más común: los gobiernos piden a las firmas privadas que compitan por la prestación de ciertos servicios públicos.

El *traspaso de la carga de trabajo* constituye quizás el método más sencillo. Con sólo retirarse de la prestación pública, los

17 Ronald A. Contino, "Waging revolution in the public sector: operational improvements through labor/management cooperation", documento inédito disponible con Ronald A. Contino, Transporte de Superficie, Administración de Transporte de la Ciudad de Nueva York.

18 Comisión del Presidente sobre Privatización, *Privatization*, p. 121.

gobiernos transfieren los servicios al mercado privado. Por ejemplo, George Latimer hizo esto en St. Paul con la recolección de basura. Al fijar las reglas, los gobiernos pueden estructurar el mercado de suerte que satisfaga las necesidades públicas. Pero, como las agencias gubernamentales renuncian al control directo sobre los proveedores de servicios, el traspaso de la carga reduce la capacidad del gobierno para supervisar la responsabilidad de las compañías. Si los clientes carecen de la información o de la influencia necesaria para vigilar su responsabilidad —principalmente, amenazándolas con sustituirlas por un competidor—, el traspaso de la carga laboral puede volverlos vulnerables. (Retomaremos este tema con más profundidad en el capítulo 10.)

La *adquisición* es otra vía común que emplean los gobiernos para obligar a las compañías privadas a competir. Normalmente, las agencias públicas deben garantizar licitaciones competitivas por cualquier contrato de adquisición por una cantidad fija; por ejemplo, 5 000 dólares. Los gobiernos invierten de esta manera cientos de miles de millones de dólares al año en atención médica, construcción de carreteras, mantenimiento de edificios.

Consideremos la atención médica. Más de la mitad de los estados de Estados Unidos han probado a hacer competir planes médicos pagados por anticipado, con el fin de proveer Medicaid y/o cobertura a los empleados estatales. Medicaid es "el mercachifle de los presupuestos estatales", según lo describió un ejecutivo de la Asociación Nacional de Funcionarios de los Presupuestos Estatales, y los seguros médicos para empleados estatales le siguen de cerca. En años recientes, los costos de Medicaid se han disparado casi 20% al año. En estados como Massachusetts, que continúan basándose primordialmente en los tradicionales sistemas de pago de terceras partes, sus costos se duplican cada cinco años. En 1991 Medicaid consumió 20% del presupuesto total de Massachusetts. El estado debió eliminar 250 millones de dólares de los demás gastos anuales sólo para alimentar la marcha habitual de Medicaid.

Los planes pagados por anticipado, como las organizaciones para la preservación de la salud (OPS) suelen ser menos costosos porque compiten ferozmente en sus precios. En 1989, en Massachusetts,

por ejemplo, el tradicional seguro médico para los empleados públicos costó casi 200 dólares mensuales por empleado, mientras que los planes pagados por anticipado costaron entre 104 y 138 dólares.¹⁹

Arizona fue el primer estado que usó planes pagados anticipadamente para proveer toda la cobertura de Medicaid. Un estudio realizado en profundidad por SRI International reveló que durante los primeros cinco años del programa —años fiscales que comprendieron de 1983 a 1987—, su tasa de inflación per cápita fue sólo de 23% (5.3% anual). Un programa tradicional de Medicaid en Arizona, calculaba SRI, habría experimentado una tasa de inflación de 37%. La calidad de la atención también fue más elevada en Arizona que en un programa tradicional comparable.²⁰

Ciertos estudios en Wisconsin estiman que el estado está ahorrando aproximadamente 15% al año al transferir su población dependiente del sistema de bienestar social, en el condado de Milwaukee, a las OPS. Muchos gobiernos, incluido el de Milwaukee, también han licitado la cobertura de sus empleados públicos entre las OPS sobre una base competitiva.²¹ "No recortamos ningún beneficio, ni transferimos los costos a los empleados —le dijo el subdirector de presupuesto de Milwaukee a la revista *Governing*—. Estamos utilizando el proceso competitivo del mercado libre para obligar a las OPS a rivalizar por el trabajo municipal."²²

19 Bruce Mohl, "Insurance costs shackle state", *Boston Globe*, 8 de diciembre de 1989, pp. 1, 18.

20 Nelda McCall et al., *Evaluation of the Arizona health care cost containment system: final report*, Menlo Park, Calif., SRI International, enero de 1989.

21 Timothy Tyson, *An evaluation of the Medicaid Health Maintenance Organization Program: 1987-1989*, Madison, Wisconsin Office of Policy and Budget, diciembre de 1989, y *The Medicaid Health Maintenance Organization Program: its impact on cost, utilization and access*, Madison, Department of Health and Social Services, Division of Policy and Budget, enero de 1988.

22 John F. Persinos, "The good old days of generous health benefits are starting to end", *Governing*, marzo de 1989, p. 60.

La contratación constituye otro método común para introducir la competencia en los servicios públicos. En 1987 el gobierno federal contrató por fuera un volumen de trabajo equivalente a 196 300 millones de dólares,²³ mientras que los gobiernos estatales y locales contrataron el equivalente de 100 000 millones de dólares.²⁴ (Desde luego, no todas las contrataciones son competitivas; observemos las contrataciones del Departamento de Defensa.) La ciudad media contrató por fuera 27% de sus servicios municipales.²⁵

La contratación es uno de los métodos más difíciles que puede escoger una organización pública, ya que redactar y supervisar los contratos exige muchos conocimientos. Un buen número de gobiernos actúan como si su trabajo hubiera concluido una vez firmado el contrato. En consecuencia, muchos contratistas privados no se desempeñan según lo prometido; o peor, cometen fraudes. La AFL-CIO ha llenado libros con las historias de horror resultantes.²⁶

Para proceder correctamente, las ciudades a menudo gastan 20% del costo del servicio en la administración del contrato.²⁷ (Cuando conservan la prestación de servicios en su seno, también tienen, por supuesto, costos de administración.) Normalmente, deben contratar a nuevas personas que tengan conocimientos particulares. "Descubrimos que no es frecuente que un capataz que puede supervisar a una cuadrilla cuente con los conocimientos para administrar un contrato —explica Ron Jensen, de Phoenix—. Así que creamos un puesto llamado 'monitor de contratos' y empleamos a personas que tenían esos conocimientos."

23 Comisión del Presidente sobre Privatización, *Privatization*, p. 129.

24 John R. Miller y Christopher R. Tufts, "Creative management through privatization", *American city and county*, septiembre de 1988, p. 82.

25 E. S. Savas, "Private enterprise is profitable enterprise", *New York Times*, 14 de febrero de 1988.

26 Véase, por ejemplo, *America... not for sale: a PED guide for fighting privatization*, Washington, D.C., AFL-CIO Public Employee Department, octubre de 1989.

27 Stevens, *Delivering municipal services efficiently*, pp. 9-10.

Ciudades como Phoenix han aprendido mucho acerca de la forma de administrar sus contratos competitivos. Phoenix hace depender estrechamente los reembolsos del desempeño e incluye cláusulas sobre retención en sus contratos, de suerte que los contratistas que no realizan buenos trabajos no reciben sus pagos. Investiga las quejas de los ciudadanos por zona e incidencia, de modo que los administradores pueden informar con precisión al contratista dónde yace el problema y diferir el pago hasta que éste se solucione. Y utiliza inspectores para comparar las zonas en las que trabajan contratistas con las zonas servidas por agencias públicas.

Las ofertas más bajas son un problema frecuente. Las compañías presentan ofertas mínimas para ganar el primer contrato, bajo la suposición de que más adelante podrán subir el precio. Después de una desastrosa experiencia con una compañía especializada en desperdicios sólidos, Phoenix aprendió a descartar a los licitadores baratos. "Con toda franqueza, la oferta mínima no es, por lo general, una buena oferta —advierte Jensen—. Se la elabora con pérdida, o con un margen de ganancia demasiado estrecho, y por lo tanto fracasa. Así que ahora usamos la 'oferta responsable más baja'."

Otro peligro consiste en que el contratista privado desarrolle gradualmente un monopolio. Privatizar en favor de un monopolio no sólo carece de sentido, sino que resulta sumamente costoso.²⁸ Con respecto a servicios que exigen equipos pesados o una flota de vehículos, algunas ciudades aceptan las ofertas más bajas, se deshacen de su propio equipo y luego se encuentran sentadas sobre un polvorín cuando, más adelante, el contratista eleva sus precios. Cuando acuden a otros competidores privados, a veces llegan al acuerdo informal de no rivalizar con los precios, lo cual es un problema recurrente en la construcción de caminos. De ahí que Phoenix mantenga por lo menos dos de sus distritos de recolección de basura en manos del sector público, de suerte que siempre está en condiciones de competir.

28 Véase Harry P. Hatry, *A review of private approaches for delivery of public services*, Washington, D.C., Urban Institute Press, 1983, p. 74.

Por último, existe el peligro del fraude. Como lo ha expresado Paul Starr, "la contratación es el foco clásico del rendimiento político."²⁹ Durante la época de oro de Boss Tweed, las contrataciones rebosaban a menudo de corrupción, lo cual fue una de las razones por las que los progresistas transfirieron la mayor parte de la prestación de servicios a las burocracias públicas. En algunos sitios, el problema persiste: la administración de Marion Barry en Washington, D.C., se hizo famosa por conceder los contratos a sus partidarios políticos, y, en algunos casos, a las amantes de Barry. F. Michael Willrich, "Department of self services", *Washington Monthly*, octubre de 1990, pp. 28-36. Muchos de los abusos que surgieron a la luz durante el escándalo, en 1989, del Departamento Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano implicaron a fraccionadores que utilizaban sus conexiones políticas para obtener contratos.

La solución es muy sencilla. La corrupción resulta difícil cuando un sistema de contratación satisface cuatro criterios: la licitación es verdaderamente competitiva; la competencia se basa en una información sólida acerca de los costos y la calidad del desempeño; los contratistas trabajan bajo estricta supervisión, y un cuerpo relativamente ajeno a la esfera política se constituye para realizar estas tareas. Si existe una agencia como la oficina del auditor municipal en Phoenix, con la facultad de evaluar a los competidores fundándose en datos sólidos —y si esa información se hace de conocimiento público—, a los políticos se les dificulta otorgar los contratos a sus compinches.

A pesar de todos los obstáculos, las contrataciones pueden ahorrar sumas significativas, en particular si los servidores públicos son ineficientes. Funcionan mejor, dice John Donahue, de Harvard, autor de *The privatization decision*, cuando las agencias públicas pueden definir con precisión lo que quieren que se haga, generar competencia por el trabajo en cuestión, evaluar el desempeño del contratista y sustituir o penalizar a quienes no alcancen los niveles de desempeño esperados.³⁰

29 Paul Starr, "The meaning of privatization", *Yale Law and Policy Review*, 6, 1988, p. 34.

En general, la mayoría de las agencias públicas parecen complacidas con el desempeño de sus contratistas. Una encuesta de 1989, realizada por la Comisión Nacional para la Política de Empleo, encontró que 72% de los funcionarios locales describían la calidad de sus servicios contratados como "muy satisfactoria", 10% como "ligeramente satisfactoria", 13% como "ligeramente insatisfactoria" y 5% como "muy insatisfactoria." El mismo estudio observó que las contrataciones ahorran a los gobiernos locales entre 15 y 30%.³¹

Competencia dentro del sector público

La contratación presenta tantas dificultades que a veces los gobiernos prefieren buscar los mismos resultados estimulando la competencia entre sus propias organizaciones. Como se señaló anteriormente, las entidades públicas que laboran en ambientes competitivos se desempeñan con frecuencia tan bien como las organizaciones privadas. En algunos sitios se utiliza ahora la competencia entre las escuelas públicas, un tema al que volveremos más adelante. Phoenix compara constantemente el costo, la eficiencia y la eficacia de muchos servicios municipales con los ofrecidos por otras ciudades. "Si se pueden hacer buenas comparaciones, aunque no sea una competencia real, se impone cierta presión —dice el auditor municipal Jim Flanagan—. Uno se comporta de manera diferente si, en la práctica, el servicio prestado se contempla desde ese punto de vista."

30 Jeffrey L. Katz, "Privatization without tears", *Governing*, junio de 1991, p. 40.

31 Jonathan Marshall, "Troubled cities put services out to bid", *San Francisco Chronicle*, 3 de junio de 1991, pp. 1, 6.

Fomento de la competencia para servicios internos del gobierno

La mayoría de los ejemplos enumerados antes se refieren a servicios prestados al público. Pero muchas agencias gubernamentales no proveen servicios al público, sino a otras agencias del gobierno. Entre ellos figuran las oficinas de imprenta, de contabilidad y de compras, servicios de telecomunicaciones y procesamiento de datos, flotas vehiculares, operaciones de reparación y muchos otros. Normalmente, la idea de tener que competir nunca pasa por la mente de sus empleados. Incluso a sus clientes rara vez se les ocurre acudir a competidores externos: el jefe de policía nunca piensa en enviar sus automóviles a Jiffy Lube en lugar de mandarlos al taller de mantenimiento municipal.

Cuando los administradores urbanos ejercen tales opciones, comienzan a suceder cosas notables. E. S. Savas narra una anécdota de Yugoslavia, entre todos los lugares. Parece que los padres de la ciudad de Liubliana solicitaron ofertas por una obra de planificación urbana, no sólo a su propia oficina de planificación, sino también de la agencia de planificación de Zagreb. "Un observador estadounidense que se encontraba allí en ese momento advirtió que nunca había visto, en ningún otro sitio, a los empleados municipales trabajar con tanto ahínco como los planificadores urbanos de Liubliana, quienes deseaban evitar a toda costa la humillación de que el contrato para la obra de su propia ciudad se otorgara a sus rivales profesionales y regionales."³²

Los gobiernos estadounidenses están empezando a usar técnicas similares. Cuando Sandra Hale se hizo cargo del Departamento de Administración de Minnesota en 1983, se encontró con una moral por los suelos y una difundida insatisfacción. Al departamento se lo conocía, satíricamente, por sus iniciales: DOA.³³ Sus

32 Savas, *Privatizing the public sector*, p. 136.

clientes —administradores de otros departamentos— pensaban que sus servicios eran chapuceros; sus precios, demasiado elevados, y sus procedimientos, desesperadamente anticuados. Cuando compraban computadoras personales, todavía tenían que llenar formas y pasar las de Caín, herencia de la época en que las computadoras costaban 100 000 dólares. Los Almacenes centrales ni siquiera surtían los pedidos por correo.

Hale contrató a un asesor administrativo que tenía experiencia en los gobiernos estatales, Babak Armajani, como su representante. El asesor encuestó a los clientes de la agencia; luego comenzó a trabajar con las unidades de ésta para mejorar su desempeño. Ayudó al Centro de Documentos Públicos, el cual tenía un déficit, a utilizar los precios del mercado, promover sus productos y buscar una ganancia. Al poco tiempo, las ventas habían aumentado 17% y el centro obtenía una ganancia anual de 111 000 dólares. Armajani observó la reacción de Almacenes Centrales cuando el departamento eliminó el tope de compras de 50 dólares y permitió a otras agencias adquirir por su cuenta artículos que costaran menos de 1 500 dólares. De pronto, Almacenes Centrales afrontó una nueva competencia, así que los administradores comenzaron a cambiar sus políticas. (Una de ellas fue surtir los pedidos por correo.) Al ver estos cambios, el equipo administrativo de Hale decidió inyectar la dinámica del mercado —competencia, ganancia y conceptos semejantes— al resto del departamento.

En primer lugar, éste debió aclarar cada una de las funciones de sus oficinas. Algunas desempeñaban, a la vez, el papel de prestadoras de servicios y de reglamentación: por ejemplo, la Oficina de Administración de la Información ofrecía servicios de computación, pero también controlaba quienes podían comprar una computadora y quiénes no. "Era un desastre —afirmó el subcomisionado Jeff Zlonis—. Se producía un evidente conflicto de intereses, porque algunos empleados decían a las agencias si

33 Iniciales de *Department of Administration* y de *dead on arrival*, muerto al llegar. N. de la T.

podían tener o no una computadora personal, mientras se ganaban la vida vendiendo servicios para las máquinas." Así que, primero, Hale y Armajani separaron el servicio del control, creando dos oficinas de información diferentes. La nueva Oficina de Políticas Informativas fue una operación "timonel", encargada de fijar las políticas sobre quiénes podrían adquirir las computadoras, de qué tipo serían éstas y qué criterios comunes se aplicarían. El nuevo Grupo InterTecnología era una operación de servicios, que vendía servicios de computación, como procesamiento de datos, correo grabado y correo electrónico. Se trató de un clásico desacoplamiento de los remos y el timón.

Alrededor de la mitad del presupuesto para servicios ya estaba incluido en lo que el departamento denominaba "fondos revolventes", bajo los cuales las oficinas de servicios cobraban directamente a los clientes y se basaban por entero en los ingresos que generaban. Hale y Armajani colocaron casi todas las oficinas de servicios en los fondos revolventes; luego las dividieron entre las que deberían continuar como monopolios y las que deberían verse obligadas a competir.

Esto constituyó un avance esencial. Las actividades que, según se juzgaba, se desempeñaban mejor monopólicamente, como aquéllas en las que las economías de escala favorecían a un único proveedor o en las que la legislatura quería que todas las agencias compraran el mismo servicio, recibieron el nombre de empresas de servicios públicos. Sus tarifas se fijaron mediante negociación con sus clientes, en comparación con las tarifas de otros proveedores, tanto públicos como privados. Otras oficinas, llamadas actividades de mercado, se abrieron a la competencia: captura de datos, Almacenes Centrales, servicios micrográficos y asesoría administrativa. De la noche a la mañana, sus clientes —otras agencias estatales— pudieron hacer sus compras en ellas o en otros sitios. Esto fue una conmoción para muchos empleados.

Sin embargo, dice Sandra Hale,

nuestros clientes nos tomaron en serio. No pasó mucho tiempo antes de que nos diéramos cuenta de que servicios como reparación de máquinas de escribir, diseño de sistemas y

*programación no tenían ni podían tener tarifas competitivas. Así que salieron del negocio. Por otro lado, nuestros servicios micrográficos, Almacenes Centrales y asesoría administrativa resultaron muy competitivos en relación con los comerciantes del sector privado. De hecho, se volvieron industrias en crecimiento.*³⁴

Entre 1987 y 1990, las ventas del Grupo InterTecnología aumentaron de 35 millones a 60 millones anuales. Los precios de las computadoras cayeron en 20%, los de telecomunicaciones, en 17%. El Grupo de Asesoría Administrativa casi triplicó su volumen. En el interin, buena parte de los tiempos de entrega y de recorridos de ida y vuelta se redujeron más de la mitad. En general, informa Hale, el costo de las empresas de servicios públicos y de las operaciones de mercado aumentó menos de 1% al año desde 1986 hasta 1990, mientras la inflación promedio fue de 4.7% anual y el fondo estatal general se incrementó 5.7% por año. En 1991, los fondos revolventes *redujeron* sus costos en 4,5%, ahorrando al estado 3.6 millones de dólares.³⁵

Todos estos resultados habrían podido lograrse sencillamente con una buena administración. No se necesita ser un genio para surtir los pedidos por correo, eliminar las oficinas obsoletas y reducir costos. El problema radica en que las agencias públicas no siempre se comportan así, porque no tienen incentivos para ello. La sabiduría de la administración empresarial, como Minnesota denominó su estrategia, consiste en obligar a los administradores a actuar. La competencia no espera una buena administración: si los administradores no mantienen bajos los costos y mejoran la calidad, los clientes acuden a otros sitios y aquéllos van a la quiebra. La competencia es la fuerza permanente de la innovación, que por lo regular al gobierno le falta.³⁶

34 Tomado de Sandra J. Hale, "Reinventing government the Minnesota way", discurso ante la Conferencia Nacional sobre Productividad del Sector Público, Albany, Nueva York, 10 de septiembre de 1990.

35 Sandra Hale, Judith Pinke y otros funcionarios del Departamento de Administración de Minnesota, entrevistas con los autores.

36 Para más información sobre el Departamento de Administración de

Educación pública: un estudio de caso

A la mayoría de la gente, la competencia entre firmas recolectoras de basura le parece sencillamente natural. ¿Por qué querría alguien el monopolio? La competencia en la construcción de caminos, en la atención médica y hasta en el transporte público no parece más que algo sensato. Y obligar a los burócratas del departamento de administración a competir para ganarse su sustento resulta una idea refrescante.

Pero si pasamos a hablar de la educación, todos retiran sus apuestas. La mayoría de nosotros fuimos a escuelas públicas y la imagen que se tiene de éstas se halla impresa indeleblemente en la psique. No se nos ocurre que las escuelas públicas puedan ser distintas. Suponemos que las escuelas son sinónimos de edificios y que los niños *se asignan* a ciertos edificios. Ni los alumnos ni los padres tienen elección, y las escuelas no compiten por sus clientes. Así como el cielo es azul, la escuela pública es un monopolio.

Y, no obstante, como señaló Peter Drucker hace varios años,

Estados Unidos es el único país desarrollado importante en el cual no hay competencia en su sistema escolar. Los franceses cuentan con dos sistemas paralelos después de la enseñanza elemental, uno público y otro católico, y ambos están subvencionados por el estado. Lo mismo ocurre con los italianos. Alemania tiene el Gymnasium, el colegio preparatorio universitario para una élite muy reducida. En Japón, las escuelas se clasifican según el

Minnesota, véase Michael Barzelay y Babak J. Armajani, "Managing state government operations: changing visions of staff agencies", *Journal of Policy Analysis and Management* 9, núm. 3, 1990, pp. 307-338, y Michael Barzelay y Pamela Varley, "Introducing Marketplace Dynamics in Minnesota State Government", estudio de caso preparado para la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, 1988.

*desempeño de sus estudiantes en los exámenes de ingreso en la universidad. A los maestros de los planteles de más alta clasificación, se les reconoce, se les promueve y se les paga en correspondencia con ello. Por el contrario, la escuela pública estadounidense es casi un monopolio, sin normas de desempeño y escasa competencia dentro y fuera del sistema.*³⁷

Drucker escribió esto en 1988, y observó que este modelo estaba cambiando. Se refirió a la decisión de Minnesota de instaurar las opciones y la competencia en la educación, como ya lo había hecho Harlem Este. Desde 1988, por lo menos otros siete estados han seguido el ejemplo de Minnesota, ofreciendo a los estudiantes la opción de inscribirse en escuelas de distintos distritos: Iowa, Arkansas, Ohio, Nebraska, Idaho, Utah y Massachusetts. (Vermont y Maine permiten desde hace mucho tiempo que los distritos escolares distribuyan vales entre los estudiantes para que los usen en escuelas públicas.) California, Washington y Colorado han abierto un sistema de opciones limitadas, en particular para los alumnos de enseñanza media. Y muchas ciudades ofrecen ahora opciones, entre ellas Rochester, en Nueva York, Montclair, en Nueva Jersey, Seattle y San José.

Por desgracia, muchos de estos sistemas permiten a los padres elegir las escuelas, pero no obligan realmente a éstas a competir. Escuelas de inferior calidad que no atraen a muchos alumnos continúan llenándose gracias a los niños de padres desinteresados. Tales sistemas representan, por lo general, una mejora con respecto a los sistemas tradicionales de asignación de alumnos, porque permiten a los padres seleccionar el estilo de enseñanza que prefieren y dejan que los directores y maestros experimenten métodos diversos. Pero carecen de la energía para obligar a mejorar que sí ofrece la competencia.

Con relación a los efectos de la competencia, la educación no es diferente de cualquier otra industria de servicios. Como lo explica el gobernador Tommy Thompson, de Wisconsin:

37 Peter Drucker, *The new realities*, Nueva York, Harper and Row, 1989, p. 235.

La competencia propicia la responsabilidad. Con el concepto de "opción de los padres", a las escuelas se las responsabilizará del desempeño de sus estudiantes. Los planteles que ofrezcan una educación de alta calidad prosperarán, de la misma manera que una empresa mejora su calidad en beneficio de sus clientes. Las escuelas que no logren satisfacer las necesidades de sus estudiantes no podrán competir y, de hecho, irán a la quiebra.³⁸

John Chubb y Terry Moe, autores de un libro publicado por la Institución Brookings y titulado *Politics, markets and America's schools*, estudiaron datos sobre 500 escuelas de enseñanza media de toda la nación para descubrir qué factores influían más en el desempeño de los alumnos. La mayor influencia era, desde luego, la aptitud del estudiante que llegaba a la escuela, factor determinado en gran medida por los antecedentes familiares. Pero la segunda influencia en importancia era la escuela misma. Aun así, los factores tradicionales que acostumbramos enfatizar —salarios de los maestros, gastos por alumno, tamaño de los grupos, requisitos para la graduación— no tenían ninguna incidencia en el desempeño escolar. En cambio, los puntos esenciales consistían en el control de los padres, la claridad que tuviera la escuela acerca de su misión, un fuerte liderazgo y el grado de libertad y respeto ofrecido a los docentes (en nuestros términos: propiedad comunitaria, una organización impulsada por una misión y autoridad descentralizada). Para desarrollar estos atributos, según observaron Chubb y Moe, las escuelas necesitaban cierta autonomía con respecto al control externo: de administradores, sindicatos y consejos escolares. "Cuanto más libertad se concediera a la escuela para trazar su propio rumbo —descubrieron los autores—, más probabilidades tenía de asumir una organización eficaz":

La verdadera cuestión con respecto a la reforma escolar es, pues, cómo conferir autonomía y, no obstante, preservar la

38 Tomado de Nancy Paulu, *Improving schools and empowering parents: choice in American education*, Washington, D.C., U.S., Department of Education, Office of Educational Research and Development, octubre de 1989, p. 44.

responsabilidad de las escuelas. Después de todo, no se puede dar las llaves de los colegios a maestros y directores con la certeza de que van a actuar responsablemente...

La única forma empírica y lógicamente indefectible en la que pueden preservarse la autonomía y la responsabilidad consiste en adoptar un sistema de responsabilidad diferente. Se requiere un sistema que responsabilice a las escuelas, no desde arriba, sino por medio del proceso del mercado, del proceso competitivo. Se requiere un sistema que responsabilice a las escuelas otorgándoles autonomía y observando el grado de éxito que tienen para granjearse el apoyo de padres y estudiantes.³⁹

Después de que John Chubb expresara las observaciones citadas, Robert Wagner, hijo, entonces presidente del Consejo de Educación de la ciudad de Nueva York, lo cuestionó. Señaló que, en efecto, el Distrito 4 de Harlem Este había utilizado la competencia para producir escuelas de éxito. Pero el Distrito 13 había procedido de manera contraria: mediante un liderazgo fuerte y autocrático. Quizás el problema consiste en "el liderazgo, más que en las opciones."⁴⁰ La respuesta de Chubb debería colgarse en el muro de las oficinas de todos los distritos escolares de Estados Unidos:

Se pueden lograr escuelas eficaces por otros medios, como la fuerza de un liderazgo enérgico. Pero si tenemos que confiar en el desarrollo de líderes realmente extraordinarios para salvar nuestras escuelas, nuestras perspectivas no serán muy buenas. El sistema actual sencillamente no está preparado para alentar este tipo de liderazgo. Un sistema de competencia y de opciones, por otra parte, ofrece de manera automática los incentivos para que las escuelas hagan lo correcto.⁴¹

39 Tomado de "The right to choose: public school choice and the future of American education", documento sobre Políticas, Instituto de Manhattan para la Investigación Política, junio de 1989, pp. 8-13.

40 *Ibid.*, p. 29.

41 *Ibid.*

Esta es la clave. Los líderes pueden instar a las escuelas a mejorar, las legislaturas pueden ordenárselo, los directores y superintendentes más destacados pueden obligarlas a ello. Pero sólo la competencia es capaz de motivar a *todas* las escuelas a perfeccionarse, porque sólo la competencia en favor de los clientes origina verdaderas consecuencias y una presión eficaz por el cambio cuando las escuelas fallan. Sólo la competencia fuerza a directores y maestros —constantemente— a realizar las transformaciones necesarias para satisfacer las necesidades de sus estudiantes. Esta fue la concepción fundamental que impulsó a un pequeño grupo de activistas de Minnesota a incluir las opciones en las escuelas públicas dentro de la orden del día nacional.

La experiencia de Minnesota

El Distrito 4 desarrolló su sistema de opciones de manera gradual. Fue un proceso callado, invisible para quienes se hallaban fuera de las fronteras de Harlem Este. La historia de Minnesota, el primer estado en instituir el sistema de opciones en el nivel estatal, fue totalmente distinta. Primer estado en discutir públicamente el tema de la competencia en la educación pública, Minnesota inició el debate nacional sobre las opciones. Como tal, la trayectoria del estado revela mucho, tanto acerca de las cuestiones ideológicas como de las realidades prácticas de la competencia en la enseñanza pública.

La historia comienza a finales de los años setenta, cuando la Liga de Ciudadanos, combinación de organización cívica y reserva de talentos, creó un equipo de trabajo para examinar los resultados de la integración racial, instituida por orden judicial. Desde tiempo antes, Minnesota se enorgullecía de sus excelentes escuelas públicas. Pero, para su sorpresa, el equipo de trabajo puso de manifiesto un número creciente de quejas. Independientemente de la raza o clase social, lo que más perturbaba a la población era la declinante calidad de sus escuelas. Así que la liga formó un segundo equipo de trabajo con el fin de examinar el problema de la calidad. Y recibió otra sorpresa. "Para expresarlo en los términos de nuestro finado profeta Garrison Keillor —dice el ex director de la Liga de Ciuda-

danos, Curtis Johnson—, estábamos apenas por encima de la media. No mal, pero tampoco muy próximos a merecer la presunción que tanto prevalecía."

Siete años antes de que comenzara a hablarse de opciones en la nación, el equipo de trabajo optó por un cambio radical. "Todos quieren siempre solucionar los síntomas —explica Ted Kolderie, predecesor de Johnson en la Liga de Ciudadanos—. Pero lo que hay que preguntarse una y otra y otra vez es qué está provocando que el sistema se comporte así. Se debe encontrar la causa de la manifestación de esos síntomas, y luego proceder a solucionar la causa."

El informe de la liga conmocionó a la comunidad, porque declaraba que las escuelas de Minnesota eran penosamente inadecuadas, y también porque proponía un sistema competitivo, ya fuera mediante vales o mediante la opción en las escuelas públicas. Como respuesta, la Sociedad de Empresarios de Minnesota, compuesta por las 80 corporaciones más grandes de las Ciudades Gemelas, decidió encargar su propio estudio. Este consistió en una extensa y profunda observación de las escuelas, que llegó a las mismas conclusiones. Después de publicado el informe de la Sociedad de Empresarios, Kolderie, Johnson, Joe Nathan (quien había escrito un libro que respaldaba el sistema de opciones), el ex gobernador republicano Al Quie y otras personalidades empezaron a reunirse para formular una estrategia.

En 1984, convencieron a John Brandl, senador estatal, de introducir una ley por la cual se distribuyeran vales entre los estudiantes de bajos ingresos, para usarlos en cualquier escuela, pública o privada. Resultaba obvio que el sistema les fallaba a esos chicos, afirmaron, así que, ¿por qué no comenzar por ellos?

La ley fracasó. Pero a finales de ese año, el gobernador Perpich decidió que necesitaba una orden del día para la reforma educativa. Cuando sus altos asistentes le presentaron las ideas de Johnson, Kolderie, Nathan y su grupo, las adoptó de buen grado. Donde otros gobernadores sólo habrían visto errores políticos, Perpich percibió instintivamente una verdad. La víspera de la sesión legislativa, durante un desayuno de la Liga de Ciudadanos, el gobernador dio a conocer la propuesta de permitir a los niños de Minnesota asistir

a la escuela en el distrito de su elección. Esto fue una conmoción para la institución educativa.

Tras un furioso debate, la legislatura desechó la ley. Pero pasó por alto una cláusula separada de la ley sobre educación, redactada por un legislador, la cual permitía a los estudiantes de los dos últimos años de las escuelas de enseñanza media pagar una universidad con los fondos estatales para educación y terminar sus estudios de enseñanza media mientras obtenían dobles créditos. Sepultada en una larga ley, la medida sobrevivió. De pronto, los muchachos de 16 y 17 años de las escuelas públicas de Minnesota se encontraron con una opción.

Durante el primer año del programa, sólo unos 3 600 estudiantes —2% de los elegibles— lo aprovecharon. Algunos se inscribieron en la universidad, otros se limitaron a tomar uno o dos cursos universitarios.⁴² Pero tanto ellos como sus padres estaban encantados. Una encuesta entre quienes participaron en los primeros dos años del programa reveló que 95% estaban satisfechos o muy satisfechos; 90% dijeron que habían aprendido más con el programa que si sólo hubiera tomado los cursos de enseñanza media, y 87% de los padres informaron que sus hijos dedicaban más tiempo a estudiar para los cursos universitarios que para los de enseñanza media. No todos los participantes pertenecían a la élite: 60% eran estudiantes de calificaciones apenas buenas y regulares. Pero más de la mitad de ellos obtuvieron calificaciones buenas y muy buenas en sus cursos universitarios.

En 1986, el sistema educativo instituido intentó cortar el programa. Pero el ratón había escapado de la ratonera. Cuando sus defensores organizaron unas audiencias, recuerda Curtis Johnson, "los padres atiborraron el Congreso":

No iban a permitir que desapareciera. Un estudiante tras otro se presentó para declarar: "Esto transformó mi vida. Estaba

42 Jessie Montano, "Choice Comes to Minnesota", en *Public schools by choice*, Joe Nathan, (comp.), St. Paul, Minn, Institute for Learning and Teaching, 1989, pp. 165–180.

aburrido, no me interesaba la escuela, ni siquiera pensaba ingresar en la universidad, y esto me hizo sentir vivo." Los padres llegaban para afirmar: "No podía lograr que mi hijo estudiara; ahora no hay quien lo pare."

En 1987, había 5 700 alumnos participantes (alrededor de 5% de los elegibles en el nivel estatal; 10% en Mineápolis).⁴³ Aproximadamente una cuarta parte de ellos asistían a la universidad de tiempo completo.⁴⁴ Frente a una competencia tan real por los estudiantes —y, más importante, por el dinero que aportaban—, las escuelas de enseñanza media de Minnesota respondieron. En tres años, cuadruplicaron el número de cursos de asignación avanzada que ofrecían. Más de 50 escuelas de enseñanza media establecieron cursos cooperativos con escuelas de grados posteriores a la secundaria, los cuales se impartían en el recinto de las primeras. Algunos planteles utilizaron la enseñanza por televisión con teléfono abierto.⁴⁵

En 1987, Perpich hizo aprobar una segunda ley que permitía cambiar de plantel a los estudiantes entre 12 y 21 años de edad que estuvieran fracasando en una escuela, siempre que el cambio no afectara negativamente a la integración racial. El estado divulgó el programa con esta consigna: "Los estudiantes que están a punto de abandonar la escuela no necesitan sermones, sino una alternativa." En sus primeros dos años, participaron 3 000 jóvenes. *La mitad eran desertores que retomaron los estudios.* En otras palabras, con sólo permitir la elección de la escuela, Minnesota atrajo otra vez a las aulas a 1 500 desertores en apenas dos años.⁴⁶

Posteriormente, el estado abrió el programa a desertores escolares adultos. Entre sus posibilidades figuraban los centros de aprendizaje por área y los programas opcionales, concebidos para quienes querían algo distinto de la escuela tradicional de enseñanza

43 *Ibid.*, pp. 176-177

44 Joe Nathan, "Prime examples of school-choice plans", *Wall Street Journal*, 20 de abril de 1989.

45 Montano, "Choice comes to Minnesota."

46 Joe Nathan, en "The right to choose", p. 22.

media. Algunos están dirigidos por colegios o firmas privadas, bajo contrato con los distritos escolares. Uno de ellos es una nueva escuela de enseñanza media, en Mineápolis, que imparte clases por la tarde. Tras la inscripción en estos programas, el porcentaje de estudiantes que esperaban graduarse e ingresar en la universidad o en colegios de capacitación vocacional subió a más del doble.⁴⁷

En 1988, la legislatura aprobó por fin todo el programa de opciones de Perpich, dando a los estudiantes la libertad de asistir a la escuela en cualquier otro distrito, siempre que el distrito receptor tuviera lugar y que el cambio no perjudicara los intentos de integración racial. Todos los fondos públicos asignados al estudiante seguían ahora a éste hasta el otro distrito. Los padres debían transportar al estudiante hasta los límites del distrito en que se ubicaba la escuela a la que asistía su hijo, pero si la familia era de bajos ingresos, el estado pagaría el transporte público.

El primer ciclo escolar en que participaron todos los distritos fue el de 1990–1991. Aquel otoño, 6 134 estudiantes solicitaron salir de su distrito. Otros 6 000 prefirieron la opción de los cursos universitarios, mientras que casi 8 000 se inscribieron en los centros de aprendizaje por área, 3 000 eligieron los programas opcionales públicos y 750 ingresaron en los programas opcionales privados que operaban por contrato con los distritos escolares. En total, casi 24 000 de los 720 000 estudiantes de Minnesota ejercieron alguna opción. Quizás otros 30 000 ejercieron la posibilidad de optar *dentro* de un mismo distrito.⁴⁸

En conjunto, podemos suponer sin equivocarnos que entre 5% y 10% de los estudiantes de las escuelas públicas de Minnesota optaron por cambiar de institución educativa de una u otra forma. Por ello, incluso en el primer año completo del programa, las escuelas afrontaron la auténtica amenaza de perder a sus alumnos.

47 Peter Hutchinson, Babak Armajani y John James, *Enterprise management: designing public services as if the customer really mattered*, Mineápolis, Center of the American Experiment, 1991, p. 14.

48 Departamento de Educación de Minnesota.

"Esto modifica las conversaciones sostenidas en las salas de juntas —comenta Curtis Johnson—. En lugar de discutir durante cuarenta y cinco minutos acerca de la podadora de césped que van a comprar, el personal de pronto se pregunta si está ofreciendo una enseñanza por la que alguien querría inscribirse por propia elección."

Un distrito reabrió una escuela que había cerrado, porque fueron muchísimos los estudiantes que abandonaron el distrito en respuesta a la clausura. Otro, que había tratado de impedir que los estudiantes de los últimos años de la escuela de enseñanza media tomaran la alternativa de la universidad, cambió finalmente de actitud y creó todo un paquete de programas de asignación avanzada y de cursos universitarios en el mismo plantel. "En cuanto nuestro personal vio marcharse a los muchachos, sin poder detenerlos —le confesó un administrador a Ted Kolderie—, decidimos que debíamos hacer algo por nuestra cuenta."

En un distrito suburbano que desde tiempo antes se caracterizaba por obstruir las demandas de los padres y echar por tierra los aumentos del impuesto sobre la propiedad, 200 estudiantes solicitaron marcharse. El superintendente entrevistó personalmente a las 200 familias y los electores aprobaron un aumento de impuestos de 70%. El distrito desarrolló una estrategia coherente para competir con los suburbios vecinos, centrándose en el uso de tecnología en los salones de clase.

En 1991, Kolderie, Johnson y sus aliados presionaron a la legislatura para que aprobara una ley por la cual se autorizaba a grupos de maestros a abrir nuevas escuelas públicas. En los mercados realmente competitivos, razonaron estos hombres, la competencia significativa procede, en buena parte, de las nuevas firmas que descubren mejores medios de complacer a sus clientes. Esto resulta de particular importancia para la educación, ya que muchos padres no quieren que sus hijos viajen grandes distancias para asistir a clases. De ahí que sus opciones reales estén restringidas, a menos que surjan nuevas escuelas en su zona. -

"La opción escolar, por sí sola, no cambiará un sistema cerrado —explica Kolderie—. Se necesita abrir el sistema a gente empen-

dedora, que desee iniciar escuelas nuevas e innovadoras."⁴⁹ En algunos sitios, como Harlem Este, los líderes distritales se cercioran de que esto sea así. Pero en muchas zonas, apunta Kolderie, "la capacidad y la disposición del distrito para fundar nuevas escuelas se ven por fuerza limitadas... por su deseo de no amenazar a las otras escuelas bajo su jurisdicción." La respuesta, concluye Kolderie, es un sistema bajo el cual los distritos y los estados puedan otorgar la concesión de fundar nuevas escuelas a los maestros, los padres o las organizaciones privadas. La ley de Minnesota, un compromiso político, es sólo un programa piloto. Autoriza la concesión de apenas ocho escuelas, creadas sólo por maestros y con el permiso exclusivo de los consejos escolares. Pero es un comienzo.

El sistema de opciones de Minnesota posee otras limitaciones. Instaura la competencia entre distritos, pero no *dentro* de cada distrito. (Sin embargo, los grandes distritos del estado ofrecen una variedad significativa de opciones, y los más pequeños sólo tienen normalmente una escuela de enseñanza media inferior y otra de enseñanza media superior.) Instaura la opción, pero no las opciones: presiona a las escuelas para que diversifiquen sus programas y estilos de enseñanza, pero no ordena la descentralización de la autoridad que facilitaría tales cambios. Y no obliga a los distritos escolares a abrir y cerrar escuelas, como lo hace el Distrito 4 de Harlem Este. Los planteles que sobresalen y atraen más alumnos rara vez crecen y se reproducen. Las escuelas de desempeño deficiente rara vez se cierran para reinaugurarse con una nueva administración.

No obstante, el sistema de Minnesota representa una revolución en la educación pública. En unos pocos años, ha convencido de sus virtudes a la mayoría de los ciudadanos del estado. Cuando el gobernador Perpich propuso las opciones por primera vez, en 1985, sólo alrededor de un tercio de los entrevistados apoyaban la idea.

49 Ted Kolderie, *Beyond choice to new public schools: withdrawing the exclusive franchise in public education*, Washington, D.C., Progressive Policy Institute, noviembre de 1990.

En 1989, 60% la respaldaban.⁵⁰ Aun más revelador es que, en una encuesta realizada por la Asociación para la Educación de Minnesota, 60% de los maestros la favorecían.⁵¹

El problema de la igualdad

Quizás la mayor objeción a la competencia escolar se basa en la preocupación por la igualdad. Un mercado competitivo puro —un sistema de vales irrestricto, por ejemplo— produciría sin duda la desigualdad como resultado, porque los acaudalados agregarían su dinero a los vales para adquirir la mejor educación que puedan permitirse. El resto de la población, en su mayoría, no podría proceder así, y el mercado educativo se segregaría por grupos de ingresos.

Creemos que esto sería un error. Nuestras escuelas públicas están para ofrecer educación, pero también para que niños de todas las procedencias convivan juntos. Esta mezcla de clases sociales y razas es sumamente importante en una democracia; sin ella, perdemos nuestra capacidad de comprender y relacionarnos empáticamente con personas diferentes de nosotros. Cuando esto sucede, nuestra sociedad no tarda en perder su capacidad de preocuparse por quienes necesitan ayuda. Nos convertimos en una serie de individuos, no en una comunidad.

Desde luego, cualquier mercado puede estructurarse de diversas maneras, de acuerdo con las normas gubernamentales. Verne Johnson, otro líder del movimiento reformista de Minnesota, lo expresó a la perfección:

No soy partidario del laissez-faire. Favorezco una competencia controlada. La política pública debe vigilar por entero el tipo de competencia que se produce, y la política pública y el financiamiento tienen que velar por quienes carecen de dinero suficien-

50 Nathan, "Prime examples."

51 Rebecca Woosley, "School choice benefits students, teachers", *Wingspread Journal*, otoño-invierno de 1990, pp. 1-5.

te. Suprimir la reglamentación en todo significa que los adinerados ganan y los demás pierden, y no podemos permitirnos esto. En segundo lugar, no se puede tolerar una competencia destructiva. Los consumidores deben estar informados, por ejemplo, y el gobierno debe cuidar que así sea. Dentro de esos parámetros, cuanta mayor energía se confiera a fuerzas del mercado como la competencia, mejor nos irá.

En un sistema de vales, a las escuelas que los acepten se les podría prohibir cobrar una colegiatura por encima del valor del vale y exigirles que guarden cierto grado de equilibrio racial. Pero, dados los riesgos de que el proceso político cree un sistema de vales sin tales controles, resultaría más fácil preservar la igualdad en un sistema de escuelas públicas.

Por supuesto, incluso los sistemas de opciones en las escuelas públicas deben estructurarse con cuidado para garantizar la igualdad. Los padres requieren información confiable sobre la calidad de cada escuela, y tienen que hacerse esfuerzos particulares para que esa información llegue a los padres de bajos ingresos y escasa cultura. Los estudiantes necesitan transporte gratuito. Hay que preservar la integración, algo que muchos distritos logran fijando, para cada escuela, un porcentaje mínimo de estudiantes pertenecientes a grupos minoritarios.

Algunos de los opositores a las opciones en las escuelas públicas temen que los alumnos de bajos ingresos, cuyos padres tal vez tengan menos posibilidades de informarse para tomar decisiones o estén menos comprometidos con la calidad educativa, se queden atrás en las escuelas deficientes y decadentes de los barrios pobres de los centros urbanos, mientras los mejores estudiantes se marchan. Desde luego, esto es precisamente lo que ocurre con el viejo sistema: quienes cuentan con recursos económicos se van a escuelas privadas o a los suburbios, mientras que quienes carecen de ellos se quedan atrapados.

Los defensores de las opciones en Harlem Este y Minnesota sostienen que su método posee exactamente el efecto opuesto: la competencia obliga a las escuelas deficientes a mejorar, u obliga al distrito a cambiar su administración. "No estamos trabajando en realidad por el 2 o 5% que se marchan —dice Verne Johnson—,

sino por 95% que continúan allí, para vigorizar y revitalizar el sistema." Harlem Este ofrece una prueba fehaciente. La competencia ha revitalizado el sistema. Las escuelas deficientes están mejorando y las administraciones que fallan se remplazan. Los estudiantes de escuelas de inferior calidad no se quedan atrás, se rescatan.

Lo mismo ocurre en casi todos los mercados, si los competidores tienen que rivalizar por los fondos. En la educación superior, por ejemplo, los peores estudiantes terminan en las escuelas de nivel académico más bajo, pero esas escuelas no necesariamente degeneran. Como afrontan una competencia, y porque podrían irse a la quiebra, luchan constantemente por mejorar. (Este no es el caso de las instituciones públicas, las cuales tienen garantizado cierto número de estudiantes o cierto grado de apoyo financiero. Una genuina competencia implica rivalizar por los estudiantes y los fondos.)

Hasta la industria automotriz demuestra el poder de la competencia para mejorar el extremo inferior de la escala. Durante los decenios de 1950 y 1960, cuando GM, Ford y Chrysler no afrontaban mucha competencia extranjera y dividieron tácitamente el mercado estadounidense para eludir las leyes contra los monopolios, la producción de automóviles baratos se deterioró. Las tres grandes corporaciones tenían pocos incentivos económicos para atraer a nuevos clientes en el extremo inferior de la escala, así que el Falcon y el Comet degeneraron en el Pinto y el Vega. Pero cuando Japón invadió el mercado, introduciendo verdaderas opciones que se llevaban a los clientes reales, Detroit respondió. Hoy, el consumidor de menores ingresos disfruta de más opciones, mejor calidad y precios más bajos (en dólares ajustados a la inflación) que nunca antes.

Algunos críticos temen que las escuelas en competencia sean complacientes con los niños para atraer a más alumnos, quizás enseñándoles mediante la televisión o dedicando la mitad del día a los deportes. Sin embargo, en un sistema en el que el estado y los consejos escolares locales continúan siendo los "timoneles", las normas básicas vuelven muy difícil ese comportamiento. En cualquier caso, tales temores son exagerados: cuando el Distrito 4 en Harlem Este abrió una "escuela deportiva", que utilizaba los depor-

tes como atracción, pero ofrecía un riguroso nivel académico, la mayoría de los padres pertenecientes a los grupos minoritarios pobres de East Harlem no dejaron que sus hijos asistieran por miedo a que no recibieran una buena educación. El distrito finalmente debió cambiar el nombre a la escuela.

Otro argumento común es que la población de bajos ingresos no tomará sus decisiones con base en una buena información acerca de las escuelas. Todos los defensores de las opciones escolares coinciden en que se necesita un sistema de información agresivo, algo más que el envío de material escrito por correo. En sitios como Harlem Este y Cambridge, en Massachusetts, en los cuales viven muchas familias de bajos ingresos, es evidente que tales sistemas funcionan. "Los críticos dicen que las opciones no sirven para las escuelas de los barrios urbanos pobres porque los padres carecen de la educación necesaria para tomar decisiones con base en la información", observa Sy Fliegel, uno de los pioneros de las opciones en Harlem Este:

Se equivocan. Los padres pertenecientes a la minorías que viven en los barrios pobres urbanos no están menos interesados que los padres de clase media en que sus hijos se eduquen en escuelas estimulantes, ordenadas y vigorosas, y no son menos capaces de escoger esas escuelas cuando se les suministra información... La escolaridad a menudo representa la única vía de escape de una situación mucho más desesperada.

Proporcionamos a los padres las calificaciones de lectura y matemáticas, además de las asignaciones para enseñanza media. Nuestros jefes de familia y nuestros niños saben quiénes son los mejores maestros y cuáles son las mejores escuelas. Hacen sus selecciones fundándose en la experiencia, las comunicaciones verbales y en la información pública sobre los planteles.

En Harlem Este, las opciones han extendido a los niños negros e hispanos de bajos ingresos las oportunidades normalmente reservadas a blancos de clase media. Si nos quitamos nuestras anteojeras ideológicas y miramos la realidad de frente, se volverá claro que las opciones, adecuadamente estructuradas, no amenazan la igualdad, sino que la *incrementan*. "Las opciones ya existen —explica Ted Kolderie—. Se puede ingresar en un colegio privado o cambiar

el lugar de residencia a otro distrito, cosas que, en realidad, la gente hace continuamente. Incluso se puede ingresar en muchas escuelas públicas sin mudar de domicilio, si se está dispuesto a pagar la colegiatura. De suerte que las opciones existen, pero están relacionadas con el ingreso familiar."

Este fue el argumento que Kolderie, Perpich y sus aliados esgrimieron finalmente para lograr que los sindicatos de maestros de Minnesota se les unieran. "Quienes pueden pagarlas', les advertimos, 'ya cuentan con opciones' —recuerda Curtis Johnson—. 'De modo que quieren negar su extensión a la gente pobre. ¿Es eso correcto?'" Fue el argumento que les proporcionó el éxito.

Administración de la competencia

Como se pone de manifiesto por la discusión precedente, para que funcione, la competencia debe estructurarse y administrarse con cuidado. Tal como sucede con la educación, los mercados que no se regulan generan desigualdad. Las organizaciones que venden servicios, trátase de capacitación laboral, transporte o guarderías, tienden a seleccionar las industrias más rentables: quienes necesitan menos capacitación, las rutas de autobuses más utilizadas, los padres que pueden pagar las guarderías.

Esto es precisamente lo que ocurre hoy con la atención médica. Los hospitales lucrativos rechazan a pacientes que no están asegurados y los envían a los atestados hospitales públicos. Las consecuencias de esta práctica, conocida como "descarga" de pacientes, pueden ser graves. En un estudio de seis meses sobre un hospital público de Dallas, 77% de los pacientes transferidos desde otros hospitales carecían de seguro. En otras palabras, es rutina entre las clínicas privadas rechazar a pacientes que no están asegurados y enviarlos a un hospital público que los acepte. Once de ellos murieron en el camino.⁵²

52 Elizabeth Hudson, "Stemming the tide of patient dumping", *Washington Post Weekly Edition*, 4-10 de abril de 1988, p. 35.

Una forma diferente de desigualdad puede amenazar a quienes trabajan para prestadores de servicios en competencia. Estudios escrupulosos indican que los salarios pagados por los gobiernos y los contratistas privados son, en promedio, bastante parecidos.⁵³ Pero algunas investigaciones señalan que los contratistas ofrecen menos beneficios, como seguro de salud.⁵⁴ Los gobiernos también suelen ser más enérgicos que los contratistas privados con respecto al empleo y la promoción de las minorías y las mujeres.

Sin embargo, una competencia estructurada con cuidado puede producir resultados más equitativos que la prestación de servicios por parte de un monopolio público. A los contratistas se les puede exigir, por ejemplo, que ofrezcan salarios y beneficios comparables y que promuevan la acción afirmativa. Esto es importante para que los valores que abrazamos mediante nuestros gobiernos no se pierdan cuando estos recurran a contratos competitivos.

También es posible exigir a los contratistas que sirvan a todos los sectores del mercado, para evitar la selección de los clientes más rentables. Durante el estudio de la Fundación Nacional para las Ciencias sobre la recolección de basura, E. S. Savas encontró que, en realidad, la competencia aumentaba la igualdad en la prestación del servicio, pues las agencias públicas estaban, de hecho, efectuando una selección. Cuando las fuerzas municipales se topaban con rezagos y no querían pagar horas de trabajo extraordinarias, se limitaban a pasar por alto ciertas zonas ese día, con frecuencia las zonas más pobres, que eran las de menor influencia política. Con un contratista esto no ocurría, porque no tenía más elección que cumplir su contrato. "Se trata de un trabajo que hay que hacer, en lugar de un conjunto de barrios a los que se les dan clasificaciones diferentes, dependiendo de su fuerza política", observa Savas.

53 Stevens, *Delivering municipal services efficiently*.

54 Jonathan Marshall, "Troubled cities put services out to bid", en el que informa de un estudio de 1989 realizado por la Comisión Nacional para Políticas de Empleo.

Si no están cuidadosamente estructurados, mercados que parecen competitivos sucumben también al poder monopólico. Tanto bajo el sistema de contratación como bajo el de adquisiciones, por ejemplo, algunos proyectos son tan imponentes que, por razones prácticas, resulta imposible cambiar de proveedores una vez que se han iniciado. Los contratistas de defensa que construyen submarinos y barcos disfrutaban de esta protección, lo cual explica por qué se salen con la suya cuando sobrepasan una y otra vez sus costos y parecen invulnerables a las sanciones. Un problema similar se está produciendo con las corporaciones privadas contratadas para operar prisiones, muchas de las cuales exigen contratos a veinte o treinta años. "Hay motivos para temer que, en lugar de resultar competitiva como la industria de la recolección de basura", escribió John D. Donahue en *The privatization decision*, la administración de las prisiones se parezca a "la industria de los submarinos nucleares; es decir, que no tenga ninguna competitividad."⁵⁵

Incluso cuando las firmas privadas no son monopólicas, a veces desarrollan suficiente poder político como para sofocar la competencia. En el transporte de masas, las compañías privadas de autobuses gastan sumas considerables en influir en las legislaturas con el fin de obtener y conservar los contratos.⁵⁶ En la recolección de basura, las grandes firmas privadas utilizan su poder de presión para impedir políticas que disminuirían el volumen de basura, como el reciclaje y la reducción de las fuentes de desperdicios. Hasta en el servicio de guarderías, las firmas privadas intentan restringir la competencia.⁵⁷

55 John D. Donahue, *The privatization decision*, Nueva York, Basic Books, 1990.

56 Véase Elliott D. Sclar, K.H. Schaeffer y Robert Brandwein, *The emperor's new clothes: transit privatization and public policy*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1989, pp. 19-24.

57 Bill Jameson, ex director del Departamento de Seguridad Económica de Arizona, nos dijo: "Las guarderías privadas, lucrativas, hicieron cuanto estaba en sus manos para impedirnos contratar a madres que se encargaban de unos pocos niños. Mi lema era que cuantos más niños pudiéramos inscribir en hogares que funcionaban como guardería, tanto

Este patrón indica que los gobiernos deben tener la inteligencia de negar a las firmas con las que hacen negocios cuantiosos el derecho de presionar en las legislaturas o de aportar contribuciones a las campañas electorales. Tales prohibiciones tal vez se topen con problemas constitucionales si se aplican por ley a todas las firmas privadas, pero sin duda pueden incluirse en contratos específicos. Si una compañía desea hacer negocios con el sector público, sólo debe limitarse a renunciar a cualquier intento de influir en la política pública con respecto a áreas afines. El conflicto de intereses es obvio.

Nada de esto implica que los monopolios públicos no requieran la misma supervisión escrupulosa. Los administradores de correos enviaron enormes volúmenes de correspondencia gratuita con el fin de presionar al Congreso para que autorizara un aumento de las tarifas en 1990.⁵⁸ Los directores de escuelas de Chicago demandaron que se eliminara el programa de reformas que suprimía su seguridad laboral vitalicia. Un sindicato de empleados públicos de Michigan instó a que se impidiera al estado contratar por fuera un servicio de capacitación laboral para beneficiarios del sistema de bienestar social. Rural Metro, una compañía privada que opera los departamentos de bomberos en unas 30 comunidades, ha recibido amenazas de los sindicatos con tanta frecuencia que ya no se presenta a licitación contra un departamento de bomberos sindicalizado. Por lo regular, la amenaza se expresa como sigue: "Si vienes aquí, vamos a recaudar dinero de todos los sindicatos del país para crearte problemas en tu zona." Los sindicatos pueden

mejor, pues es un buen ambiente. Pero las instituciones privadas acudieron a la legislatura en el intento de prohibirnos colocar chicos en esos hogares. También trataron de impedirnos cerrar tratos con las escuelas, para que cuidaran a niños después del horario de clases. Dijeron que era competencia desleal por parte del sector público, ya que las escuelas están subsidiadas... Durante un año tuvieron éxito en obstruir cualquier intento de otorgar licencias a las escuelas, pero eso ya se ha solucionado."

58 Associated Press, "Post offices use free mail to lobby", *Boston Globe*, 5 de julio de 1990.

tener menos dinero para gastar que las grandes corporaciones, pero el índice de participación en las urnas electorales de los empleados públicos es el doble que el del público en general.

La competencia ha llegado para quedarse, independientemente de lo que hagan nuestros gobiernos. En el activo mercado de hoy, el sector privado le está quitando rápidamente su parte a las organizaciones públicas. Las escuelas del estado pierden terreno ante las privadas. El Servicio Postal pierde terreno ante Federal Express y OPS. Las fuerzas policíacas del gobierno pierden terreno ante las firmas de seguridad privadas, que en el presente emplean a dos tercios de todo el personal de seguridad de la nación.⁵⁹

Podemos pasar por alto esta tendencia y continuar haciendo negocios como siempre, mientras observamos que cada vez menos personas utilizan las instituciones públicas. Podemos hacernos a un lado ociosamente mientras se desarrolla un círculo vicioso en el cual, a medida que menos gente depende del gobierno, menos dispuesta está a financiarlo; a medida que se reduce su apoyo económico, peor funciona el gobierno; y a medida que éste funciona peor, menos gente depende de él. O podemos despertar —como los líderes empresariales desde Phoenix hasta Harlem Este y Minnesota— y adoptar la competencia como una herramienta para revitalizar nuestras instituciones públicas.

La elección no es tan inexorable como en un mercado competitivo: competir o morir. Pero lo es en grado suficiente. Nuestro sector público puede aprender a competir, o se estancará y contraerá hasta que los consumidores que recurran a los servicios públicos sean exclusivamente quienes no pueden pagar una opción.

59 William C. Cunningham, John J. Strauchs y Clifford W. Van Meter, *Private security trends 1970 to 2 000: The Hallcrest Report II*, Boston, Butterworth-Heinemann, 1990, pp. 229-230.

4. El gobierno con sentido de misión: Transformación de las organizaciones regidas por reglas

Nunca digas a las personas cómo hacer las cosas. Explicales qué quieres que logren, y te sorprenderán con su ingenio.

—General George S. Patton¹

La vivienda de propiedad estatal es uno de los sistemas más centralizados, burocráticos y disfuncionales del gobierno estadounidense. El Departamento Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano (VDU) controla prácticamente todo lo que hacen las autoridades de vivienda locales. "La oficina de VDU de nuestra ciudad está casi obsesionada con su manual de reglamentos —señala Andrea Duncan, directora ejecutiva de la Autoridad de Vivienda de Louisville—. Si uno se aparta de él en lo más mínimo, se siente en la obligación de notificarlo. Si una especificación dice que el tornillo debe tener una longitud de tres cuartos de pulgada y el contratista coloca

1 Citado por Roger Vaughan, "Is it working", *Entrepreneurial Economy Review* publicado por Corporation for Enterprise Development, Washington, D.C., julio-agosto de 1989, p. 3.

tornillos de media pulgada, la oficina quiere que se quite y se cambie."

De carácter empresarial, la señora Duncan y sus colegas imaginaron una forma de soslayar los reglamentos de VDU: crearon una subsidiaria no lucrativa, los Servicios de Vivienda de Louisville, capaz de hacer cosas que la autoridad de vivienda ni siquiera sueña lograr. Puede gastar dinero en cenas de reconocimiento para los empleados de la autoridad de vivienda, dirigir un programa de becas para los niños de los conjuntos habitacionales del estado, y hasta desarrollar viviendas nuevas. "Establecimos esto sólo para liberarnos de los reglamentos de VDU, para poder actuar un poco más rápidamente", dice la señora Duncan.

El primer gran proyecto de los Servicios de Vivienda de Louisville fue la venta de un complejo de cien unidades para los residentes de las viviendas de propiedad estatal. Su segundo proyecto fue la construcción de 36 unidades nuevas, que vendió a otros residentes de los conjuntos habitacionales del estado. Pidió dinero prestado (utilizando el ingreso de las primeras cien hipotecas como garantía parcial del préstamo), edificó nuevos condominios en apenas cinco meses y los vendió por entre 32 000 y 36 000 dólares.

"Todavía estoy trabajando en un programa de desarrollo urbano que iniciamos con VDU hace dos años", nos informó la señora Duncan, como ejemplo de lo contrario:

Ahí están los edificios; todo lo que tenemos que hacer es rehabilitarlos. No hemos avanzado porque las construcciones tienen pintura con plomo, y VDU no sabe qué hacer, cómo emprender la remoción de la pintura con plomo, pues no la presupuestó y no le alcanza el dinero. La oficina no nos permite seguir adelante hasta obtener la autorización, y no obtendrán la autorización hasta que los papeles pasen por la oficina regional y lleguen a Washington, para luego regresar por el mismo camino. Me parece cosa de locos. Estos edificios están vacíos. Mientras tanto, en nuestra subsidiaria, no sólo restauramos muchas unidades, sino que ya hay gente viviendo en ellas y podemos pasar al siguiente trato. No existe nivel de comparación.

Lo gracioso de esto es que los Servicios de Vivienda de Louisville no cuentan con *ningún* empleado. Están dirigidos por un asesor de medio tiempo que contrata firmas privadas o emplea a los trabajadores de la Autoridad de Vivienda, fuera del horario de oficina, cuando necesita realizar alguna tarea.

Hemos observado el mismo patrón cientos de veces durante el último decenio: los empresarios públicos, frustrados por sus enormes burocracias constreñidas por las reglas, se limitan a salirse del cauce y crear organizaciones más pequeñas, impulsadas por una misión. Esta es una de las razones de que las autoridades públicas y los distritos especiales se hayan convertido en la forma de organización gubernamental de crecimiento más rápido en el presente.

Massachusetts posee por lo menos 12 corporaciones semipúblicas que se ocupan del desarrollo económico y la capacitación laboral. El Hospital General de Tampa fundó una subsidiaria para combatir la mortalidad infantil. St. Paul y Mineápolis crearon una corporación no lucrativa con el fin de financiar viviendas para la población de bajos ingresos. En los primeros diez años, ayudó a más de 1 700 familias a adquirir casas; contribuyó a financiar más de 2 000 unidades para alquiler o cooperativas; ayudó a crear más de 1 000 unidades para personas que enfrentaban la amenaza de quedarse sin hogar, e impulsó una corporación de desarrollo urbano que, desde entonces, ha ayudado a edificar o renovar más de 1 800 unidades. Y tenía *un solo empleado*.

Ese empleado, Tom Fulton, fue el primero en estructurar para nosotros el concepto de gobierno animado por el sentido de misión. Fue al caer la tarde de un viernes, en su oficina de Mineápolis. Nos habían llegado noticias sobre el Fondo para la Vivienda Familiar de Fulton, y éste nos había obsequiado con historias sobre la inercia y el desperdicio que había encontrado al tratar con las burocracias federal y estatales: manuales de reglamentos de treinta y cinco páginas, más veinte páginas de opiniones legales. "Verán —expliqué—, nosotros ni siquiera tenemos una forma de solicitud. Esto no significa que ignoremos lo que deseamos: contamos con una lista de criterios que ocupa dos páginas, y la reviso cuando una persona

acude a nosotros por un préstamo. No tenemos millares de normas; vamos directamente a los elementos más esenciales del trato. *Nuestra organización está impulsada por una misión, más que por las reglas.*"

Fulton quería decir que la fuerza guía que subyacía a toda acción del Fondo para la Vivienda Familiar era su misión, su *propósito fundamental*. Esto puede parecer sensato, pero es raro dentro del gobierno. A la mayoría de las organizaciones públicas no las anima su misión, sino sus reglamentos y sus presupuestos. Poseen una regla para todo lo que presenta alguna posibilidad de salir mal y un renglón para cada subcategoría de gastos por cada unidad y en cada departamento. En otras palabras, el pegamento que une a las burocracias públicas parece epóxico: viene en dos tubos separados. Uno contiene las reglas, el otro los renglones de gastos. Hay que mezclarlos para que peguen.

Los gobiernos empresariales hacen caso omiso de los dos tubos. Prescinden de los viejos manuales de reglamentos y disuelven los renglones de gastos. Definen sus misiones fundamentales, para desarrollar luego sistemas presupuestarios y reglamentos que dejen a sus empleados en libertad para cumplir esas misiones.

Se requieren algunas reglas para dirigir cualquier organización. Pero, como lo expresa James Q. Wilson, "Estados Unidos, para supervisar el ejercicio del criterio oficial, recurre a las reglas en mayor grado que cualquier otra democracia industrializada."² Wilson adscribe esta tendencia a nuestro sistema de controles y balances, que debilita tanto a cada centro de poder que todos vuelven a caer en las reglas para controlar lo que pueden hacer los demás. Pero la tendencia se fortaleció drásticamente durante la Era Progresista, cuando los reformistas luchaban por dominar a Boss Tweed y sus compinches. Con el fin de controlar al 5% que era deshonesto, los progresistas crearon los papeleos que tanto frustran al 95% restante.

2 James Q. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York: Basic Books, 1989, p. 342.

Hasta el presente, siempre que las cosas salen mal, los políticos responden con un bombardeo de nuevos reglamentos. Una industria despediría a las personas responsables, pero los gobiernos conservan a los ofensores y castigan a todos los demás envolviéndolos en trámites. Cierran la puerta del establo después de que el caballo ha escapado y dejan encerrados a todos los vaqueros.

Desde luego, nos apegamos a nuestras reglas y trámites para prevenir que sucedan cosas desagradables. Pero esas mismas reglas impiden que se produzcan cosas buenas. Hacen que el gobierno marche a paso de tortuga. Imposibilitan responder a ambientes que cambian con rapidez. Inyectan tiempo y esfuerzos perdidos en la estructura misma de la organización.

Cuando la Administración Federal de Aviación necesitó contratar, capacitar y movilizar rápidamente a supervisores del tráfico aéreo en los años ochenta, se vio impedida por los procedimientos del servicio civil. Cuando esos supervisores requerían incluso los equipos más sencillos, el proceso de compras les llevaba de nueve a doce meses.³

Cuando el Departamento de Recaudación de Massachusetts decidió que iba a poder generar ingresos nuevos por valor de 100 millones de dólares si contaba con 40 auditores más, tardó un año sólo en crear los puestos.⁴

Cuando Massachusetts puso en vigor una serie de controles después de los escándalos de la industria de la construcción en los años setenta, la construcción pública se volvió lenta y su precio subió por las nubes. Los reformistas legislaron de modo que no hubiera ni la sombra de una mala acción, "a costa de impedir el producto", señaló el ex director de Reurbanización de Boston, Frank Logue. "Han instaurado un proceso que acobarda a todos."⁵

3 Comisión del Presidente sobre Privatización, *Privatization: toward more effective government*, Washington, D.C., President's Commission on Privatization, 1988, pp. 67-68.

4 Chris Black, "Civil service feels the strain", *Boston Globe*, 26 de agosto de 1987, pp. 1, 83.

El Servicio Postal de Estados Unidos posee un manual de reglamentos del tamaño de un grueso diccionario. El sistema escolar de la ciudad de Nueva York tiene un libro de reglamentos del tamaño de *dos* diccionarios. Los directores de escuelas neoyorquinos no pueden decir a los bedeles cuándo deben abrir y cerrar sus planteles, mucho menos disciplinarlos o despedirlos. En la práctica, ni siquiera pueden despedir a los maestros. Y el Consejo de Educación no puede despedir ni transferir a un director de escuela una vez que éste ha cumplido tres años en un plantel.

"Hemos creado un monstruo burocrático que funciona, en esencia, como un estado de intereses especiales —afirma Andrew Stein, presidente del consejo municipal—. Es un estado en el que se protegen las prerrogativas de cada grupo poderoso, se honran las demandas especiales de cada quien: de los bedeles, de los directores, de los burócratas de la calle Livingston, del consejo de examinadores. Es decir, de todos, menos de los niños."⁶

El conjunto tiene un efecto insidioso en los empleados. "Resulta asfixiante, embrollador —dice Tom Fulton—. Es como Gulliver, amarrado al suelo." Incapaces de hacer lo que saben que es correcto, temerosos de que los castiguen si los sorprenden pasando por alto las reglas, muchos empleados públicos se limitan a ceder. Olvidan la misión de su agencia y se limitan a seguir las reglas. Redactan un memorando tras otro, en la tradición de ocupar el tiempo conocida como "protegerse el trasero."

Fernando Noriega, director de la Agencia para la Reurbanización de la Comunidad, en Tampa, Florida, que actúa animada por su misión, resume el asunto perfectamente: "Lo ocurrido en el sector público ha sido un imponente intento por restar motivaciones a los empleados, al no permitirles ejercer su imaginación, al decirles con exactitud lo que deben hacer, cuándo deben hacerlo y cómo."

5 Charles A. Radin, "High cost seen in adhering to ward reforms", *Boston Globe*, 26 de diciembre de 1989.

6 Andrew Stein, "The Board of Education surrenders to janitors", *New York Times*, 6 de noviembre de 1987.

Este impulso por controlar se encuentra incorporado prácticamente en todos los conjuntos de reglamentos mediante los que opera el gobierno: el sistema presupuestario, el de personal, el de adquisiciones, y hasta el contable. Cada norma se estableció, en su origen, con la mejor de las intenciones. Pero el efecto acumulativo resulta paralizante.

El precio que pagamos es formidable. El gobierno, regido por reglas, tal vez previene la corrupción en cierta medida, pero al costo de un desperdicio monumental. ¿Quién puede marcar el precio a los empleados que se han dado por vencidos? ¿Quién puede marcar el precio a las burocracias que se expanden constantemente debido a que están tan constreñidas por las reglas y los renglones de gastos que no pueden hacer nada nuevo si no incorporan más personal y más recursos?

La gente que se queja del "desperdicio, el fraude y el abuso" debería pensarlo mejor la próxima vez que un político les diga que debemos controlar a los burócratas para que no tiren por la borda nuestro dinero. Los mismos mecanismos de control que esos políticos apoyan generan un desperdicio imponente, monumental e inevitable.

Las ventajas del gobierno impulsado por una misión

Las organizaciones animadas por el sentido de misión liberan a sus empleados para que cumplan el objetivo de la organización con los métodos más eficaces que puedan hallar. Esto posee obvias ventajas.

Por principio, las organizaciones impulsadas por una misión son más eficientes que las impulsadas por las reglas. Los Servicios de Vivienda de Louisville emplea a un asesor de medio tiempo. El Fondo para la Vivienda Familiar tuvo un único empleado durante diez años; ahora tiene tres. St. Paul, Visalia, Phoenix, Indianápolis, están bastante por debajo de la media en cuanto a empleados per

cápita.⁷ Como lo señaló Morton H. Halperin hace tiempo, las burocracias se sienten con frecuencia felices de recibir menos dinero a cambio de un mayor control.⁸

Las organizaciones impulsadas por una misión son también más eficaces que las regidas por reglas: producen mejores resultados. Observemos el contraste entre los Servicios de Vivienda de Louisville, o el Fondo para la Vivienda Familiar, y el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. O consideremos la educación. Todas las investigaciones muestran que la autonomía administrativa y los objetivos claros son esenciales para el éxito de las escuelas.⁹ Como lo expresa Sy Fliegel, de Harlem Este: "Toda escuela que alcanza el éxito posee una misión, tiene un sueño."¹⁰

Las organizaciones impulsadas por una misión son más innovadoras que las regidas por reglas. Estas últimas sofocan las innovaciones porque siempre hay una regla que se les atraviesa en el camino. Stuart Butler y Anna Kondratas describen un ejemplo clásico en su libro *Out of the poverty trap*. Cuando una pandilla de adolescentes de Filadelfia decidió andar por el buen camino, sus líderes presentaron al municipio la propuesta de limpiar las calles de automóviles abandonados. Al fin y al cabo, ¿quiénes iban a saber más sobre desmantelamiento de autos que sus propios miembros? Los administradores municipales se mostraron muy interesados, pero había un obstáculo: los reglamentos de la ciudad exigían que los jóvenes estuvieran asegurados, ¿y quién pagaría el seguro? Frustrados, los miembros de la pandilla volvieron a las calles.¹¹

7 "The top 50 cities: 5th annual financial Report", *City and State*, 19 de noviembre de 1990, p. 12.

8 James O. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, p. 179.

9 Para una revisión de la literatura de las investigaciones, véase Mary Anne Raywid, "The mounting case for schools of choice", en *Public schools by choice*, Joe Nathan (comp.), St. Paul, Minn., Institute for Learning and Teaching, 1989, pp. 26-27.

10 Observaciones en la conferencia sobre Harlem Este, patrocinada por el Departamento de Educación de Estados Unidos, 17 de octubre de 1989.

11 Stuart Butler y Anna Kondratas, *Out of the poverty trap*, Nueva York,

Las organizaciones impulsadas por una misión son más flexibles que las regidas por reglas. Si una agencia desempeña una función sencilla, pautada y repetitiva, sus operaciones pueden estructurarse eficazmente mediante reglas. Incluso en el presente, los restaurantes McDonald se administran de acuerdo con reglas sumamente precisas.¹² Pero son cada vez menos las cosas sencillas, pautadas y repetitivas que hace el gobierno.

Para sacar provecho de lo imprevisto, las organizaciones deben tener normas y presupuestos flexibles. Visalia compró una piscina a mitad de precio gracias a que sus empleados no afrontaban el obstáculo de un presupuesto dividido por renglones de gastos. Los maestros de Harlem Este pueden administrar las escuelas con eficacia porque están autorizados a transgredir las reglas. "Le confesaré algo —dice Michael Friedman, señalando un libro de quince centímetros de grosor, titulado *Standard Operating Procedures, Board of Education, City of New York*—. Si hubiera que atenerse a ese libro, no se podría dirigir ninguna de estas escuelas. No se podría llevar a cabo las acciones especiales que realizamos."

Las organizaciones impulsadas por una misión tienen una moral más alta que las regidas por reglas. Quien visite las escuelas de Harlem Este no puede dejar de advertir su espíritu de grupo, tanto entre los estudiantes como entre los maestros. Quien visitara St. Paul, durante la administración de Latimer, habría notado lo mismo de inmediato. Era, sin más, una de las organizaciones *más felices* que jamás hayamos conocido. ¿Y por qué no? Un trabajador recientemente contratado nos dijo: "Me emplearon para proponer nuevas ideas, me dieron un montón de tiempo libre y me dijeron que no me preocupara por caminar de puntillas. 'Nadie te echará pleitos durante tu luna de miel', me advirtieron, 'y quizás esa sea la única forma en que se lleven a cabo algunas de tus ideas'."

Free Press, 1987, pp. 130-131.

12 Wilson, *Bureaucracy*, p. 114.

Extirpando las costras del barco del Estado

¿Cómo crear gobiernos animados por el sentido de misión? La primera tarea consiste en extirpar el peso muerto de los reglamentos, normas y actividades obsoletas acumulado. Mucha gente comprende la necesidad de eliminar los reglamentos para el sector privado, pero pocos aplican el mismo razonamiento al sector público. Hasta el gobierno de Reagan luchó por controlar a los burócratas, no por suprimirles reglamentos.

Desde luego, el gobierno necesita algunas reglas. El barco del estado precisa una o dos manos de pintura; si se las quitamos, dejando al descubierto el metal, se oxidará. El problema es que la mayoría de los gobiernos han adquirido múltiples manos de pintura y capa tras capa de costras. El objetivo de eliminar las reglas consiste en recuperar el par de capas protectoras que realmente necesitamos, a fin de que el barco pueda volver a *move*se.

Visalia decidió que debían suprimirse dos reglamentos por cada reglamento nuevo aprobado. El estado de Washington concedió a sus Escuelas para el Siglo XXI exenciones de cualesquiera normas se interpusieran en su camino. El programa de Instalaciones Modelo de Bob Stone daba exenciones a los comandantes de las bases. "Una vez que han pasado por la violenta experiencia de desafiar y derrotar reglamentos estúpidos —explicó Stone—, dejan de ser las mismas personas."

Los líderes empresariales no sólo tiran a la basura los reglamentos obsoletos, sino también los programas obsoletos. Cada año, una empresa normal se ve forzada a descartar algunos de sus productos o servicios, porque ya no se venden. Pero en el gobierno, los administradores carecen de incentivos para desechar su combinación de productos. Se limitan a añadir cada vez más servicios y reglamentos hasta que, por último, una crisis fiscal o una revuelta contra los impuestos los obliga a un voluminoso recorte, que habitualmente se ejecuta con la sutileza de un cuchillo de carnicero.

En 1803, los ingleses crearon un destacamento que se estacionó en los acantilados de Dover para vigilar a Napoleón. En 1927, dejaron finalmente de financiarlo.

En 1939, Minnesota prohibió a las agencias de línea adquirir artículos que costaran más de 50 dólares sin la aprobación de la Dirección Central de Compras. A mediados de los años ochenta, elevó por fin el tope a 1 500 dólares.

Hace un siglo, los estados exigieron a los fabricantes esterilizar las crines de caballo utilizadas en la confección de colchones y marcar éstos con etiquetas que mostraran que se los había inspeccionado y aprobado adecuadamente. (Las etiquetas son conocidas; dicen: "Quitar esta etiqueta está penado por la ley.") Hace cincuenta años, los fabricantes de colchones dejaron de usar crines de caballo. En 1990, un solo estado abrogó finalmente su ley.

En 1935, Franklin Roosevelt instauró la Administración para la Electrificación Rural, con el fin de llevar la electricidad al campo estadounidense. Su trabajo, como explica su ex director Harold Hunter, "concluyó hace muchísimo tiempo." Hoy, maneja préstamos de bajo interés para las firmas de telecomunicación masiva, a un costo, para los contribuyentes, de 1 200 millones de dólares anuales.¹³

Para deshacerse de lo obsoleto, los gobiernos han probado varios métodos:

Las *leyes con plazo de expiración* fijan una fecha en la que el programa o el reglamento caduca a menos que se lo vuelva a autorizar, con lo cual se obliga a su revisión. Colorado puso en vigor la primera ley con plazo de expiración en 1976; en 1983, 35 estados tenían alguna ley de este tipo. Florida ha ido al extremo: fija fecha de prescripción a todos los reglamentos, fideicomisos y comités, comisiones, consejos y juntas de asesoramiento. (Si esto parece excesivo, considérese que California gasta 1 900 millones de dólares anuales en 400 comisiones, consejos y juntas de asesoramiento.)

13 James Bennett, "Power Failure", *Washington Monthly*, julio-agosto de 1990, pp. 12-21.

Por desgracia, las leyes con plazo de expiración no han cumplido su promesa. A menos que los gobiernos evalúen los resultados de sus actividades y reglamentos, las comisiones que revisan estas leyes encuentran problemas para determinar si vale la pena conservarlas. Cuando, en 1982, Causa Común encuestó a los estados que tenían leyes con plazo de expiración, 46% afirmaron que la inadecuada evaluación del desempeño de las agencias ocasionaba problemas significativos.¹⁴ Sin embargo, si se evaluaran los resultados, considérese el efecto que tendría que cada actividad gubernamental requiriera un voto de confianza periódico para seguir adelante.

Las *comisiones revisoras* examinan los reglamentos o las actividades gubernamentales para suprimir lo obsoleto. También en esto Florida ha llegado al extremo. Cada veinte años se nombra una comisión de revisión constitucional con el fin de revisar y modificar la Constitución estatal. Cada diez años se reúne una comisión para la reforma fiscal y presupuestaria para revisar los sistemas de impuestos, presupuestos y planeación, las necesidades tributarias del estado, así como su eficiencia y productividad. La comisión tiene autoridad para proponer a la legislatura cambios en los estatutos incluir modificaciones a la Constitución en las papeletas para votar.

Los *presupuestos sin antecedentes* exigen a las agencias justificar cada punto de su presupuesto todos los años. Una buena idea en teoría, pero en la práctica ha demostrado ser demasiado engorrosa; hay que dedicarle demasiado tiempo, el papeleo es excesivo y se presta mucho a la manipulación por parte de los administradores. En casi todos lados, estos presupuestos han caído por su propio peso.

Phoenix ha desarrollado una afortunada modificación: pide a cada administrador que presente anualmente una lista de recortes,

14 *The status of Sunset in the states: a common cause report*, Washington, D.C., Common Cause, 1982. Citado por Jonathan Rose, "The Arizona Sunset Experience: The First Two Cycles, 1978-82", *Arizona State Law Journal*, núm. 2, 1985, pp. 321-423.

ordenados por prioridades, que incrementen su presupuesto hasta en 10%. El consejo municipal categoriza los recortes y elimina, por votación, los más prescindibles. El gobernador Branstad, de Iowa, ha propuesto una revisión completa del presupuesto de todos los departamentos cada cinco años, por lo cual todo programa desaparecerá a menos que la legislatura vuelva a autorizarlo.

Creación de un sistema presupuestario animado por el sentido de misión

Las reglas del gobierno configuran sistemas: sistemas presupuestarios, de personal, de compras, contables. Los verdaderos dividendos se producen cuando los gobiernos eliminan las reglamentaciones de estos sistemas, porque crean los incentivos básicos que estimulan a los empleados. Si los directores les dicen a sus empleados que se concentren en su misión, pero los sistemas de presupuesto y de personal les indican que sigan las reglas y se atengan a los renglones de gastos, los empleados acatarán los sistemas. La misión de los directores se desvanecerá como un espejismo.

Pocas personas fuera del gobierno prestan atención a los sistemas presupuestarios. Pero los presupuestos controlan todo lo que hace una agencia. Son onerosos y omnipresentes, inútiles y degradantes. Succionan enormes cantidades de tiempo de trabajo real. Atrapan a los administradores en las prioridades de ayer, las cuales se transforman en desperdicio del mañana.

En la raíz de estos problemas yace un villano. La mayoría de los presupuestos públicos compartimentan el dinero de la agencia en varias cuentas separadas, llamadas renglones de gastos. Esto se hizo en su origen para controlar a los burócratas, para cercarlos por todos lados, a fin de que no pudieran gastar ni un centavo más de lo que el consejo o la legislatura ordenaba para cada rubro del gobierno. Pero también aquí, nuestro intento por prevenir una mala administración hizo imposible una buena administración.

Si se inicia un negocio, se le pide al tenedor de libros que precise cuánto se gasta en viajes, provisiones, personal y demás. Pero sin duda no se le permitirá controlar cuánto hay que gastar cada rubro. Lo mismo se aplica a los presupuestos familiares: se puede apartar tanto para comestibles, tanto para la hipoteca y tanto para las cuotas del automóvil cada mes. Pero si se descomponen la lavadora de ropa, se encuentra el dinero para arreglarla, y si los fabricantes ofrecen rebajas en los automóviles nuevos, se aprovecha la oportunidad.

Los administradores públicos no pueden hacer esto. Sus fondos están compartimentados por renglones de gastos que, a menudo, son absurdamente estrechos. En una rama de las fuerzas armadas, los administradores de las bases tienen 26 cuentas diferentes sólo para reparaciones de los alojamientos.¹⁵ Un administrador típico de un departamento municipal tiene entre 30 y 40 renglones de gastos por cada programa o división. En la mayoría de las ciudades y en muchos estados, las legislaturas no sólo dictan los renglones de gastos, sino que indican a cada unidad cuántos empleados de tiempo completo puede tener.

En teoría, un administrador puede solicitar permiso a la oficina de finanzas o a la legislatura para mover los fondos de un compartimento a otro. Pero esto resulta riesgoso, porque con mucha frecuencia la respuesta es la siguiente: "Nos alegra saber que no necesita tanto en esta cuenta y le retiraremos el excedente. Pero, lo lamentamos, estamos justos de dinero y no podemos permitir que lo transfiera a la otra cuenta."

Como resultado, los administradores se apegan por lo general a los renglones de gastos que tienen. Esto ocasiona consecuencias increíblemente perniciosas. En una base militar, una de las zonas habitacionales carece de aceras. El comandante no tenía un renglón de gastos para construirlas, pero sí uno para repararlas. De modo que reparó las aceras de las otras dos zonas habitacionales, pero dejó que los residentes de la tercera caminaran en el lodo.¹⁶ En los

15 *The unified budget test*, Washington, D.C., Deputy Secretary of Defense [Installations], marzo de 1988.

departamentos de bienestar social, el dinero para capacitación laboral, colocación y actividades semejantes se encuentra en renglones separados del de subvenciones de bienestar social. Normalmente, un mayor desembolso en capacitación y colocación laboral implica un ahorro de dinero en subvenciones de bienestar social. Pero, en épocas de escasez, los estados recortan sus cuentas de capacitación y colocación. La cuenta de bienestar social, que es un derecho basado en el número de personas que lo solicitan, se dispara entonces por las nubes.

En otras palabras, al compartimentar el dinero por renglones de gastos, desperdiciamos miles de millones de dólares al año.

Pero la situación llega a ser peor. Como explicamos en la introducción, si los administradores no han gastado todos sus presupuestos cuando termina el año fiscal, pierden el dinero que han ahorrado y obtienen menos al año siguiente. La mayoría de los administradores públicos saben en qué puntos podrían recortar entre 10 y 15% de su presupuesto. Pero, ¿por qué afrontar la pena de transferir o despedir personal, si no se puede utilizar el dinero en algo más importante? En especial, si los ahorros de uno van a ir a parar a manos de algún otro administrador que derrochó su presupuesto. ¿Quién en su sano juicio ahorraría un céntimo bajo esas circunstancias?

Los administradores públicos inteligentes gastan hasta el último centavo de cada renglón, lo necesiten o no. Esto explica por qué las organizaciones públicas se inflan tanto: *nuestros sistemas presupuestarios alientan, en realidad, a todos los administradores públicos al despilfarro.*

Presupuesto con control de gastos en Fairfield

En 1979, Fairfield, ciudad del norte de California, ideó una solución. Como ocurre tan a menudo, surgió de la imaginación de un extraño, que no estaba atado por el conocimiento de que "siempre se ha hecho así." El subdirector de finanzas de la ciudad era un inmigrante de Filipinas, donde había sido banquero. Le pareció absurda la forma en que Fairfield hacía sus presupuestos. Propuso al administrador municipal Gale Wilson que se elaboraran los presupuestos como lo hacía su banco en Filipinas, de un modo semejante a como lo establece una familia: se fijan cuentas para diversos gastos importantes, pero si algo se rompe o si se presenta una oportunidad, se transfiere dinero de una cuenta a otra.

Wilson comprendió el argumento, pero le pareció dudoso que el consejo municipal lo aceptara. Luego, en 1978, la Proposición 13 puso al presupuesto de Fairfield en un significativo aprieto. Wilson decidió que ahora podía obtener permiso para el cambio. Propuso un presupuesto con la forma de un fondo general que eliminaba los renglones de gastos y permitió a los departamentos guardar lo que no habían desembolsado. Se determinó el presupuesto de cada departamento mediante una fórmula: se le asignaba la misma suma que el año anterior, con un aumento que reflejaba la inflación y el crecimiento de la población urbana. (El administrador municipal logró ajustar estas cantidades, y cuando escasearon las recaudaciones y el consejo de la ciudad no tomó medidas, se produjo un recorte automático en todos los rubros.)

El nuevo sistema suponía que los departamentos mantendrían el mismo nivel y la misma combinación de servicios, como mínimo. Si el consejo deseaba una nueva iniciativa importante, asignaría dinero adicional. Los administradores continuaron usando los renglones para determinar sus gastos, pero el consejo jamás los veía ni los votaba. Se convirtieron en un mecanismo contable para ayudar a los administradores, no en un mecanismo de control para limitarlos.

Ted Gaebler, quien convenció a Visalia de adoptar el sistema seis meses después, le sugirió a Wilson que la idea se difundiría más rápidamente si le daban un nombre políticamente atractivo. Así que lo llamaron presupuesto con control de gastos.

El nuevo sistema transformó la manera en que los administradores consideraban el dinero. En el pasado, si el jefe de policía necesitaba más oficiales, solicitaba más dinero. Si el administrador o el consejo municipal se lo negaban, los culpaba. Jamás era su falta. Nadie esperaba que revisara el presupuesto que tenía en busca de ahorros.

Ahora la dinámica cambió. La máxima "lo gastas o lo pierdes" dio paso a "lo ahorras y lo inviertes." El contraste era claro. Chuck Huchel, jefe de seguridad pública, lo veía día con día. Su presupuesto municipal le llegaba bajo la nueva modalidad, pero su departamento de policía recibía buen número de subvenciones federales que se le otorgaban bajo la vieja forma. "Es sorprendente —declaró—, la misma gente se comporta de manera distinta con respecto a los dos flujos de dinero":

Con las subvenciones federales, preparamos un presupuesto por adelantado, y le ponemos campanas y serpentinas, todos los adornos, porque tratamos de anticipar cualquier cosa que podamos requerir. Cuando obtenemos la autorización, gastamos todo lo que figura en la lista, lo necesitemos o no. La gente no piensa que podemos ahorrar un poco aquí para usarlo después allá, pues el dinero está planificado. No se tienen incentivos para hacer ahorros en los costos, porque si no se lo gasta hay que devolverlo.

Con el dinero municipal, uno sabe que cualquier ahorro logrado puede emplearse en otros programas o en otros equipos. Así, la gente dice: "Caramba, en realidad no necesito esto para que funcione el programa, así que no voy a gastar en ello." Además, se vuelve creativa con respecto a los ahorros. Necesitábamos un techo sobre una bomba de gasolina, para proteger a la gente de la lluvia cuando cargaba combustible en sus vehículos. El diseño arquitectónico para construirlo como una estación de gasolina ascendía a alrededor de 30 000 dólares. Pensamos que era excesivo. Así que alguien sugirió: "¿Qué tal una de esas casetas de las paradas de autobús, las acristaladas?" Averigua-

mos, y costaban 2 500 dólares. Instalamos una, y funciona a la perfección.

Los resultados hablan por sí mismos. En 1981, California nombró a Fairfield como una de sus cuatro ciudades más sólidas en el nivel fiscal. Para 1991, los departamentos municipales habían gastado 6.1 millones de dólares menos de lo que se les había asignado. El Fondo General, entonces de 30.2 millones de dólares, había desembolsado 28.2 millones menos que sus ingresos.¹⁷ Esto permitió a la ciudad ocuparse de varias responsabilidades no financiadas, guardar una reserva irrestricta para protegerse de la recesión e integrar un fondo intergubernamental de créditos para servicios, con 20 millones de dólares, el cual otorga préstamos iniciales para nuevos proyectos de capital, como un teatro y un complejo deportivo.

El nuevo sistema presupuestario también pasó la prueba cuando las ventas y los ingresos por impuestos sobre la propiedad cayeron en picada durante la recesión de 1991. En primer término, la ciudad decidió utilizar la mitad de su reserva de 10 millones de dólares durante los tres años siguientes, con el fin de limitar los recortes de gastos requeridos. Cuando el estado transfirió luego varias fuentes de ingresos a los condados —ahondando los aprietos fiscales del municipio—, Fairfield sólo cambió su fórmula presupuestaria para los tres años por venir. Desde el 1 de julio de 1991 hasta el 30 de junio de 1994, los departamentos no recibirían aumentos para cubrir la inflación y el crecimiento poblacional.

"Cuando llegué aquí, de Sacramento, mi reacción instintiva fue que éste era un sistema desquiciado —comentó el director de finanzas Bob Leland, quien trabajó anteriormente en la oficina de finanzas estatal—. No se parecía a nada de lo que yo hubiera conocido. Pero no tardó en convencerme. Ahora, no lo cambiaría."

Durante los últimos diez años, quizá otras 12 ciudades han adoptado el presupuesto con control de gastos; entre ellas, Scotts Valley, Kingsburg y Porterville, en California; Chandler, en Arizona,

17 *City of Fairfield, California, 1991/92 Annual Budget and Ten-Year Financial Plan*, Fairfield, City of Fairfield, 30 de mayo de 1991, p. 29.

y Las Vegas, en Nuevo México. Dade County, en Florida, utiliza un sistema parecido que se denomina presupuesto operativo. Otras ciudades han abandonado los renglones de gastos, sin permitir a los departamentos guardarse sus ahorros. en el nivel estatal, Arizona dejó de lado los renglones de gastos durante varios años, bajo el gobernador Bruce Babbitt, con gran éxito. Y otros estados usan presupuestos por agrupamientos —pocos renglones de gastos— en algunas agencias y departamentos.

Hasta el Departamento de Defensa ha hecho experimentos con los presupuestos regidos por el sentido de misión, según lo explicamos en la introducción de este libro. Después de leer sobre la manera en que Visalia usaba el presupuesto con control de gastos, Bos Stone desarrolló su prueba del presupuesto unificado, que permitió a seis bases pasar dinero de un renglón a otro, y a una de ellas, guardar sus ahorros. Ocho bases de la fuerza aérea continúan utilizando el presupuesto unificado, y el ejército ha reducido o eliminado muchas de las restricciones presupuestarias. (Por desgracia, los comandantes de base de ambas ramas todavía están sujetos a la regla de gastar el dinero o perderlo.) Algunas otras agencias federales, entre las que se cuentan el Servicio Forestal de Estados Unidos y la Oficina de Asuntos Indígenas, también han pasado a los presupuestos unificados.

El cambio se está verificando incluso en otras naciones. Suecia, Canadá, Gran Bretaña, Dinamarca y Australia elaboran ahora sus presupuestos recurriendo a amplias categorías políticas, y Canadá permite a las personas que están al frente de cada categoría —llamada "envoltura"— guardar y reutilizar sus ahorros.¹⁸

18 Allen Schick, "Micro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies", *Public Administration Review*, enero-febrero de 1988, pp. 523-532; y Allen Schick, "Budgeting for results: recent developments in five industrialized countries", *Public Administration Review*, enero-febrero de 1990, pp. 26-33.

Puntos fuertes de los presupuestos con sentido de misión

Fundamentalmente, el presupuesto con control de gastos habilita a las organizaciones a cumplir con sus misiones, sin obstaculizarlas con las categorías de gastos del pasado. Tal es la razón de que los llamemos presupuestos regidos por el sentido de misión. Sus ventajas son arrolladoras:

Los presupuestos regidos por el sentido de misión proporcionan a todos los empleados un incentivo para ahorrar. Cada quien comienza a ver las cosas desde un punto de vista diferente: ¿Realmente necesitamos usar todo el día el aire acondicionado? ¿Podemos hacer un mejor negocio con respecto a los procesadores de palabras? En Visalia, cuando los mecánicos decidieron que precisaban herramientas mejores, incluso ellos empezaron a buscar ahorros. Durante años, uno de los calefactores del taller había estado echando aire caliente hacia el exterior. Había sido un motivo de constante chanza. Ahora lo apagaron, repararon otros calefactores y abrieron pequeñas puertas en los enormes portones vehiculares del taller, a fin de cerrarlos durante el invierno. En 18 meses redujeron el consumo de energía en 30%. Utilizaron los ahorros para adquirir herramientas nuevas.

Los presupuestos regidos por el sentido de misión liberan recursos para probar ideas nuevas. Peters y Waterman observan que los administradores empresariales trafican constantemente con los recursos —"escatimando un poquito de dinero aquí, un poquito de fuerza de trabajo allá"¹⁹— para llevar a cabo nuevos experimentos. Los presupuestos con sentido de misión posibilitan a los administradores públicos hacer esto.

Los presupuestos regidos por el sentido de misión brindan a los administradores la autonomía requerida para responder a circuns-

19 Thomas J. Peters y Robert Waterman, Jr., *In search of excellence*, Nueva York, Warner Books, 1982, p. 144.

tancias cambiantes. Los presupuestos con renglones de gastos dejan atrapados los recursos en anticuados patrones. En Fairfield y Visalia, los administradores reorientan constantemente sus recursos con el fin de satisfacer nuevas necesidades y suspender gradualmente las actividades obsoletas. Esta autonomía no sólo fomenta la capacidad de respuesta del gobierno, sino que eleva la moral y auspicia la creatividad.

Los presupuestos regidos por el sentido de misión crean un ambiente predecible. Los administradores saben cuál será su presupuesto seis meses antes del inicio del año fiscal. No pasan meses sudando por el presupuesto, negociando con el departamento de finanzas, equilibrando escrupulosamente tres docenas de cuentas, sólo para ver que unos legisladores que sólo trabajan media jornada y lo ignoran todo acerca del área de acción de los administradores lo recortan en el último momento por un capricho político. No hay nada más frustrante para un servidor público. Nada genera mayor cinismo en las tropas.

Los presupuestos regidos por el sentido de misión simplifican enormemente el proceso de su elaboración. Para las personas que trabajan en el gobierno, la temporada de los presupuestos consiste en seis meses infernales. En los sistemas tradicionales, los administradores llegan con sus listas de deseos con seis a ocho meses de antelación, para presentarlas en la oficina de finanzas. (En el Departamento de Defensa, presentan las solicitudes con *tres años* de antelación.) El departamento de finanzas pasa meses vapuleando las listas de deseos. Por último, envía un presupuesto gigante al consejo o a la legislatura. (El presupuesto federal de 1990 tenía 1 376 páginas de largo. El de San Francisco posee, literalmente, sesenta centímetros de grosor. El de Visalia ocupa *dos páginas*.) Las comisiones legislativas revisan luego millares de renglones de gastos para efectuar sus propios recortes y agregados.

Tras meses de fatigas y alborotos, durante los cuales los legisladores deben contestar sí o no, por separado, a buen número de poderosos grupos de interés, surge por fin un presupuesto. Luego, en el lapso de unas semanas, los departamentos comienzan a solicitar enmiendas presupuestarias para cubrir gastos imprevi-

tos, consumiendo más tiempo a la legislatura. "Aquí [en Fairfield] es algo mágico —comenta Leland—. Se le informa al personal con cuánto cuenta y éste se atiene a ello. La administración es a largo plazo."

Los presupuestos regidos por el sentido de misión ahorran millones de dólares en auditorías y supervisión presupuestaria. Nadie tiene que dedicar meses a mochar las solicitudes presupuestarias de los departamentos, ni pasar todo el año vigilando que los administradores no gasten de más en alguno de los renglones. Fairfield emplea a un solo analista presupuestario en su departamento de finanzas.

Finalmente, los presupuestos regidos por el sentido de misión liberan a las legislaturas, permitiéndoles centrarse en temas importantes. Es una verdad manifiesta en el gobierno que la suma de dinero de un renglón de gastos se halla en relación inversa con la cantidad de tiempo que la legislatura dedica a debatirla. Los legisladores, los consejeros municipales y los miembros de los consejos escolares son, a menudo, abogados o pequeños empresarios. Están familiarizados con las decisiones sobre compra de computadoras y contratación de secretarías. Se sienten útiles cuando pueden ayudar a tomar ese tipo de decisiones. Pero no se encuentran preparados para tratar temas políticos mayores: SIDA, delincuencia o escuelas pobres. Así que se sienten menos cómodos en ese campo.

Los presupuestos con sentido de misión liberan a los legisladores de las decisiones sobre microadministración, permitiéndoles concentrarse en los problemas más importantes para cuya resolución fueron elegidos. Una vez que se han dado ese lujo, aprenden por lo general a disfrutarlo. De todos los consejos municipales que han adoptado el presupuesto con control de gastos, no hemos conocido ninguno que quiera dar marcha atrás.

Transformación del sistema de personal regido por las reglas

La única cosa que resulta más destructiva que un sistema presupuestario por renglones de gastos es un sistema de personal erigido en torno al servicio civil. La mayoría de los sistemas de personal del gobierno estadounidense son derivaciones de la ley Federal sobre el Servicio Civil de 1883, aprobada después de que un desempleado decepcionado asesinara al presidente Garfield. Reforma típicamente progresista, el servicio civil fue una tentativa bien intencionada de controlar abusos específicos: contratación por patronazgo y manipulación política de los empleados públicos. En casi todas partes, alcanzó sus objetivos. Pero al igual que el obús traído para disparar a las hormigas, nos legó otros problemas. Concebido para un gobierno de escribientes, el servicio civil se volvió una camisa de fuerza en la época de los trabajadores especializados.

Hace cincuenta años, los empleados de gobierno no estaban sindicalizados. Los tribunales tampoco habían proscrito la mayor parte de los despidos y las contrataciones por patronazgo, ni protegido al grueso de los empleados de los despidos indebidos. En otras palabras, la mayoría de los procedimientos del servicio civil que se establecieron como prevención se han declarado desde entonces ilegales o se han vuelto inviables por los acuerdos de negociación colectiva. No obstante, la mentalidad controladora persiste, creando una traba que convierte a la administración pública en el arte de lo imposible.

Hace varios años, la Fundación de Contribuyentes de Massachusetts, un grupo de vigilancia no lucrativo, encuestó a los administradores estatales de ese estado. "Ningún tema [...] despertó respuestas tan persistentes e intensas como los procedimientos de contratación del servicio civil —informó la agrupación—. En conjunto, los administradores encuentran que obstaculiza, en vez de ayudar, la contratación de empleados adecuados, y con cierta amargura mencionan el servicio civil como el impedimento más

serio para cumplir su misión.²⁰ La fundación calificó al servicio civil de "pesadilla", "un escándalo" y "un perfecto desastre."

En las empresas, el personal desempeña una función *de apoyo*, que ayuda a los administradores a trabajar con más eficacia. En el gobierno, desempeña una función de *control*, y los administradores lo resienten amargamente. Los reglamentos del servicio civil son tan complejos que a la mayoría de los administradores les parecen impenetrables. El manual federal de personal, para no citar sino un ejemplo, consta de 6 000 páginas. Consideremos sólo algunos de los problemas principales:

Contratación. Los administradores de los sistemas del servicio civil no pueden contratar empleados como los administradores normales: publican el puesto vacante, reciben el *curriculum vitae* de cada quien, entrevistan a los aspirantes y hablan con las referencias. Deben contratar a la mayoría de sus empleados de las listas de quienes han hecho los exámenes escritos para el servicio civil. A menudo tienen que tomar a quien obtuvo la calificación más alta o a uno de los tres que calificaron mejor, independientemente de si esa persona se siente motivada o cumple con otros requisitos. (En San Francisco, si dos aspirantes califican en primer lugar, quien tenga el número más alto de seguro social se queda con el empleo.)²¹

Por lo general, el proceso de contratación no termina jamás. Cuando E. S. Savas estudió el sistema de la Ciudad de Nueva York durante el decenio de 1970, observó que las personas que obtenían las mejores calificaciones en los exámenes del servicio civil rara vez eran contratados, ya que poseían los conocimientos para encontrar otro trabajo en los siete meses que normalmente transcurrían desde el examen hasta la contratación.²²

20 Black, "Civil service feels the strain."

21 Stephan Shwartz, "SF proposal to reform hiring, firing", *San Francisco Chronicle*, 18 de mayo de 1991.

22 Entrevista con los autores. Para más información, véase E. S. Savas y Sigmund G. Ginsberg, "The Civil Service: a meritless system?" *Public*

Nuestra historia de horror favorita proviene de Michigan, donde se espera que el Departamento del Tesoro, que invierte 20 000 millones de dólares en los fondos estatales para pensiones, contrate a *capitalistas empresarios* entre quienes obtienen buenas calificaciones en el examen para el servicio civil.

Clasificación. Los puestos del servicio civil se clasifican de acuerdo con una escala graduada, y el salario de cada categoría se determina por la antigüedad, no por el desempeño. Los departamentos de personal dedican muchos miles de horas inútiles a decidir si tal o cual empleo es EG-12 o EG-13,²³ a advertir a los administradores que no pueden pagar el salario que desean porque la categoría no lo permite y a desbaratar sus tentativas de reclasificar a la gente. Incluso cuando se aprueban los cambios de categoría, el proceso es inacabable. En Massachusetts, donde los gobiernos locales deben obtener la autorización del estado, puede durar dos años.

Promociones. Cuando las personas llegan al tope de su categoría salarial, no pueden obtener un aumento si no consiguen una promoción para un nuevo tipo de trabajo. Pero las promociones son dominio del departamento de personal, no del administrador. Rara vez se relacionan con el desempeño. En un empleo de línea típico—dentro de un departamento de policía o de una oficina de procesamiento de datos—, los administradores deben promover a uno de quienes ya están en el carril profesional apropiado y han obtenido la calificación más elevada en el examen promocional.

Despidos. Un viejo dicho reza: "Los trabajadores del gobierno son como clavos sin cabeza: se los puede meter, pero no se los puede sacar." Es imposible despedir a un empleado federal hasta que un administrador no haya dedicado meses (si no años) a documentar escrupulosamente su mal desempeño, y hasta que el empleado no haya agotado luego tres procesos de apelación, de los cuales sólo los dos primeros tardan en promedio 224 días.²⁴ Los

Interest, núm. 32, verano de 1973, pp. 70-85.

23 Escala General.

gobiernos estatales y locales tienen sus propias versiones de este procedimiento. El proceso consume tanto tiempo y resulta tan escabroso que pocos administradores despiden alguna vez a una persona. (James Q. Wilson estima que en un año reciente se despidió a menos de dos décimas de 1% de los empleados del servicio civil federal.)²⁵ En lugar de ello, los administradores toleran, transfieren o ascienden a los incompetentes.

Recortes de personal. Cuando los gobiernos reducen su tamaño mediante recortes, los empleados del servicio civil con mayor antigüedad desplazan a los de menor antigüedad. Los administradores medios desplazan a los secretarios, quienes a su vez desplazan a los trabajadores de la sección de correspondencia. Durante los recortes efectuados por Reagan en 1981, una secretaria del Departamento de Energía que había escalado posiciones hasta la dirección de un programa —y se enorgullece de ello— fue desplazada otra vez al puesto de secretaria. Cuando Nueva Jersey despidió a 1 000 empleados en 1991, 20 000 personas recibieron aviso de que se las podría desplazar.²⁶

Normalmente, los recortes se llevan a los empleados jóvenes y voluntariosos y dejan atrás a los inútiles, en empleos que no conocen ni desean. Para un administrador, dice Alan Rosenthal, científico político de la Universidad Rutgers, esto es "como jugar a la ruleta rusa con cinco cámaras cargadas."²⁷ En las agencias científicas, nos comentó un ex director, los desplazamientos sustituyen "a especialistas altamente capacitados por personas que carecen de experiencia o de conocimientos en el área. Propicia en grado máximo la antigüedad y la destrucción."

El resultado es un sistema en que los administradores no pueden administrar, se conserva a los inútiles y la moral cae por los suelos.

24 Wilson, *Bureaucracy*, pp. 145–146.

25 *Ibid.*

26 Matthew Cooper y Paul Glastis, "Laughing at the Hangman", *U.S. News and World Report*, 17 de junio de 1991, pp. 28–29.

27 *Ibid.*

Cuando una firma consultora encuestó a los empleados de St. Paul, hasta el personal no directivo —para cuya protección se creó el sistema— estaba harto. Aunque sus sindicatos defendían el sistema, en particular el pago y las promociones de acuerdo con la antigüedad, 67% de los empleados favorecían los salarios basados en el desempeño y 96% expresaron que debería considerarse el desempeño al otorgar promociones.²⁸ Varios años más tarde, preguntamos al director de personal hasta qué punto limitaba el servicio civil la creatividad de la burocracia, incluso después de una serie de reformas. "¿Qué tanto más que el 100% puedo decirles?", nos replicó.

En el nivel federal, las cosas pueden ser aun peores. Algunos empleados federales que conocemos hablan de colegas que pasan sus días leyendo revistas, planeando viajes en velero, o comprando y vendiendo valores de bolsa. Scott Shuger, quien entrevistó a buen número de empleados federales para el *Washington Monthly*, halló que la mayoría calculaba que en sus oficinas había entre 25 y 50% de "personal inútil."²⁹

El desperdicio de este sistema es sobrecogedor. Con 17,5 millones de empleados en el gobierno civil (de los cuales aproximadamente 15 millones trabajan la jornada completa), nuestra nómina salarial en el sector público se acerca a los 500 000 millones de dólares anuales.³⁰ Los beneficios añaden más o menos otros 100 000 millones de dólares.³¹ Un estudio encontró pruebas estadísticas, no

28 *The St. Paul experiment*, David A. Lanegran, Cynthia Seelhammer y Amy Walgrave (comps.), St. Paul, City of St. Paul, diciembre de 1989, pp. 376-377.

29 Scott Shuger, "How to cut the bureaucracy in half", *Washington Monthly*, junio de 1990, pp. 38-51.

30 *Statistical abstract of the United States 1990*, cuadro 487, donde se informa que el total de la nómina salarial mensual fue de 32 382 millones de dólares en 1987, aproximadamente 388 000 millones de dólares al año. Hasta 1992, ésta es la cifra más reciente de que se dispone. Ajustándola a la inflación habida entre 1987 y 1992, el guarismo se acercaría a los 500 000 millones de dólares.

31 En el gobierno federal, los beneficios comprenden 23% de la nómina salarial, según la Oficina de Administración de Personal. Si se aplica 23%

sólo de que el servicio civil incrementaba el gasto, sino de que los aumentos se hallaban "positivamente asociados con el lapso de tiempo en que el servicio civil ha estado en vigor."³² Nadie sabe cuánto menos habría costado nuestro personal con un sistema racional, pero 20% no es una conjetura descabellada.

Algunos gobiernos, particularmente en el nivel local, han tomado medidas. El alcalde Latimer impulsó algunos cambios en St. Paul, aunque nada que se acercara a lo que él quería.³³ Iowa permite ahora a los administradores contratar su personal entre docenas de aspirantes que obtienen una de las seis calificaciones numéricas más altas en un examen general de aptitud. También les permite pasar por alto la antigüedad durante los recortes, con la autorización del Departamento de Personal. San Francisco está intentando reformar su sistema.

La medida más drástica se ha producido en Florida, donde el gobernador Lawton Chiles convenció a la legislatura de poner plazo de vencimiento al sistema del servicio civil, en tanto dio libertad a dos departamentos para que idearan un sustituto. Si la legislatura no vuelve a autorizar el sistema para el 30 de junio de 1992, o apruebe uno nuevo, desaparecerá.

En el nivel federal, la ley para la Reforma del Servicio Civil de 1978 representaba cierta promesa, pero la administración de Reagan no hizo mucho por explotarla. La única excepción consistió en lo que se llamó experimento de China Lake, proyecto demostrativo autorizado por la ley.³⁴

El experimento de China Lake revolucionó el sistema de personal del Centro de Armamento Naval en China Lake, California, y el

a 500 000 millones, los beneficios para todos los gobiernos serían de 115 000 millones de dólares anuales.

32 T.E. Borcharding, W.C. Bush y R. M. Spann, "The effects on public spending of the divisibility of public outputs", en *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*, Thomas Borcharding (comps.), Durham, N.C., Duke University Press, 1977, pp. 221-224.

33 Véase *The St. Paul experiment*, pp. 372-387.

34 Véase Wilson, *Bureaucracy*, pp. 146-148.

Centro de Sistemas Oceánicos de la Armada en San Diego. Clasificó todos los puestos en sólo cinco ramas laborales (profesional, técnica, de especialistas, administrativa y secretarial). Condensó los 18 grados de la escala general en cuatro, cinco o seis categorías salariales dentro de cada rama. Autorizó a los administradores a pagar salarios acordes con el mercado para reclutar personal, a aumentar el sueldo de empleados destacados sin tener que reclasificarlos y a distribuir bonos e incrementos salariales con base en el desempeño. Determinó que los empleados que recibían repetidas evaluaciones marginales sobre su desempeño bajaran automáticamente a la siguiente categoría salarial. Y restringió los desplazamientos entre ramas laborales, basándolos primordialmente en las calificaciones de desempeño, no en la antigüedad.

El experimento, que todavía continúa, es considerado ampliamente un rotundo éxito. Los funcionarios de personal, que ya no tienen que pasar el tiempo batallando con arcanos problemas de clasificación, ahora pueden ayudar de verdad a los administradores a administrar. Ha bajado la frecuencia de las rotaciones de personal, en particular entre los empleados a quienes sus directores consideran más productivos. Los administradores que antes se quejaban de la imposibilidad de conservar a las personas más hábiles han podido mejorar la calidad de sus empleados experimentados. En las encuestas de 1987, más de 80% de los empleados entrevistados preferían el nuevo sistema al viejo, y 70% apoyaban incluso el sistema de salarios de acuerdo con el desempeño.

La Oficina Federal de Administración de Personal estaba tan satisfecha con los resultados que redactó una legislación permitiendo a otras agencias adoptar el mismo sistema básico. Desafortunadamente, la administración de Reagan decidió que éste debía "neutralizar costos", lo cual significaba que todos los aumentos salariales o bonos tendrían que cubrirse mediante la reducción de personal o de sueldos en otros rubros. En parte por esta razón, y en parte porque varios sindicatos de empleados públicos se opusieron a los pagos según el mérito, el Congreso no siguió adelante.

Sin embargo, el experimento de China Lake señala el camino hacia un sistema de personal moderno, por cuanto demuestra el éxito de:

- las clasificaciones y las categorías salariales amplias;
- los salarios basados en el mercado;
- el pago basado en el desempeño, y
- las promociones y los recortes según el desempeño, y no según la antigüedad.

Entre otros elementos importantes, figuran:

- los sistemas de contratación que permiten a los administradores emplear a la gente más calificada (dentro de las pautas para una acción legal y afirmativa);
- la contratación agresiva de los mejores, y
- la aligeración del proceso de apelaciones para los empleados a quienes se despide.

La tarea consiste menos en reformar el servicio civil que en definir el sistema de personal apropiado para un gobierno moderno, y crearlo. Cuando preguntamos a los administradores públicos empresariales qué harían con el servicio civil, la mayoría se limitaron a responder: "Quitarlo y comenzar de nuevo." En realidad, algunas de las organizaciones públicas más empresariales que conocemos —incluidas Visa-lia, la Autoridad de Vivienda de Louisville, y muchas administraciones públicas y corporaciones semipúblicas— se las arreglan perfectamente sin el servicio civil. Incluso, hace cincuenta años, los líderes consagrados a fundar organizaciones con sentido de misión, como la Administración del Seguro Social y el FBI, consiguieron exentar a sus agencias del sistema.³⁵ Texas ha logrado sobrevivir desde siempre sin un sistema de servicio civil.

Como la máquina a vapor, el servicio civil fue un valioso avance en su época. Pero ese día acabó hace mucho. Es obvio que necesitamos cierta protección contra la contratación y el despido por patronazgo. Pero es hora de escuchar a nuestros empresarios

35 *Ibid.*, pp. 97–99.

públicos y sustituir un sistema de servicio civil concebido para el siglo XIX por un sistema de personal pensado para el siglo XXI.

Creación de organizaciones con sentido de misión

Cuando las organizaciones se limpian las costras de los presupuestos por renglones de gastos, el servicio civil y los reglamentos y programas obsoletos, su siguiente tarea consiste en definir su misión y estructurarse en torno a ésta. Un buque libre de costras no es todavía un buque en curso hacia su destino. Los empresarios públicos utilizan varias estrategias básicas para establecer organizaciones impulsadas por su misión.

Declaración de objetivos

La claridad de la misión puede constituir el valor particular más importante para una organización gubernamental. Son cada vez más las agencias públicas que buscan esa claridad mediante la elaboración de una declaración de objetivos. "La función de una declaración de objetivos —explica el jefe de policía David Couper, de Madison, Wisconsin—, es concentrarse en el propósito de la organización, llamar la atención hacia lo importante y fijar las metas de la entidad para alinear las prácticas con los valores."³⁶

La experiencia de determinar el propósito fundamental de una organización —mediante la discusión de los diferentes supuestos y puntos de vista que alientan a sus miembros, y mediante el consenso con respecto a su misión básica— puede ser intensa. Bien hecha, una declaración de objetivos impulsa a la organización

36 David C. Couper y Sabine H. Lobitz, *Quality policing: the madison experience*, Washington, D.C., Police Executive Research Forum, 1991, p. 24.

entera, de arriba a abajo. Puede ayudar a la gente de todos los niveles a decidir lo que se debe hacer y lo que debe dejar de hacerse.

Desmenuzar y reagrupar

Las organizaciones públicas trabajan mejor cuando poseen una sola misión clara. Por desgracia, los gobiernos tienden a cargar varias misiones diferentes —y a menudo conflictivas— sobre cada agencia a medida que transcurren los años. En 1989, los representantes Lee Hamilton y Benjamin Gilman informaron que el Congreso había impuesto a la Agencia para el Desarrollo Internacional 33 objetivos, 75 prioridades y 288 requisitos informativos. Entre sus 33 misiones figuraban granjearse amigos en el mundo desarrollado, alimentar a los hambrientos, contrarrestar las iniciativas de la Unión Soviética, disponer de los excedentes agrícolas de Estados Unidos, fundar instituciones democráticas y fortalecer el sistema universitario estadounidense de concesión de tierras, así como las universidades y facultades tradicionalmente de población negra.³⁷ No es sorprendente que la agencia fracasara en su misión primaria: estimular el desarrollo económico en el Tercer Mundo.

En un mundo de mercados compartimentados, el problema se torna incluso más intenso. Desde el punto de vista histórico, la mayoría de las instituciones se concibieron para prestar servicio a mercados masivos: las escuelas, para educar a todos los niños, el Servicio Postal, para entregar toda la correspondencia. Hoy necesitamos instituciones cuya misión consista en prestar servicio a un compartimento. Doug Ross, quien dirigió el Departamento de Comercio de Michigan durante el decenio de 1980, hizo frente a esta realidad. Separó las funciones de desarrollo de la agencia y sus funciones de reglamentación, creando un departamento de desarrollo con 400 personas dentro de la entidad. Luego dividió el Departamento de Desarrollo en diez equipos de acción: uno se centraba en los mercados de capital; otro, en tecnología manufac-

37 Morton Kondracke, "How to aid A.I.D.", *New Republic*, 26 de febrero de 1990, pp. 20-23.

turera; un tercero, en la pequeña empresa. Concedió enorme autonomía a cada uno —de hecho, formó varias organizaciones independientes— y los alentó a todos a elaborar su propia declaración de objetivos.

Peters y Waterman llamaron a esto "desmenuzar" (dividir organizaciones grandes en unidades pequeñas) y "reagrupar" (integrar nuevos equipos y organizaciones).

Estructuración de acuerdo con la misión, y no según campos de trabajo

Las misiones no respetan las fronteras entre campos de trabajo. En su libro *Neighborhood services*, John Mudd, ex funcionario de la ciudad de Nueva York, lo expresó de este modo: "Si se encuentra una rata en un apartamento, es responsabilidad de la inspección de viviendas; si la rata corre a un restaurante, el departamento de salud tiene la jurisdicción; si sale al exterior y muere en un callejón, obras públicas se ocupa de ella." De manera semejante, si una mujer de bajos ingresos necesita atención médica, debe inscribirse en Medicaid; si necesita dinero, debe acudir al departamento de bienestar social; si necesita empleo, debe abrirse paso por el laberinto de programas de capacitación y colocación; si necesita vivienda, debe enfrentarse con otro laberinto parecido. Mejorar la vida de la población de bajos ingresos no es el objetivo central de ninguna de estas agencias o programas. Cada una se limita a ofrecer un servicio concreto.

Las organizaciones estructuradas en torno a campos de acción en vez de misiones suelen ser esquizofrénicas. Los departamentos de comercio que se ocupan de asuntos relacionados con las empresas —en lugar de contar con una misión particular— tienen que regular las empresas existentes y, al mismo tiempo, tratar de reclutar nuevas empresas. Los departamentos de bienestar social que se encargan de este campo general —en lugar de asumir la misión de ayudar a los pobres—, a menudo empujan con una mano a la gente para que obtenga empleo, mientras con la otra despojan del seguro médico a quienes tienen éxito.

La solución estriba en reorganizarse en torno a una misión, no a un campo de trabajo. Cuando George Latimer asumió la alcaldía de St. Paul, había cinco agencias encargadas de la planificación y el desarrollo: la Autoridad Portuaria, la Autoridad de Vivienda y Reurbanización, la Oficina de Planificación Urbana, la Oficina de Desarrollo Comunitario y la Comisión de Planificación. Las cinco arremetían en direcciones diferentes. Latimer impulsó una reorganización que dejó tres agencias, cada una enfocada a una misión específica y extraordinariamente eficaz en la consecución de su objetivo.³⁸

Creación de una cultura en torno a la misión

Para inculcar el sentido de misión de una organización a sus miembros, los líderes construyen una cultura en torno a ella. Estructuran sus valores y ejemplifican el comportamiento que desean.

Bob Stone ha estado tratando de hacer esto en el Departamento de Defensa durante diez años. Stone fue uno de los primeros discípulos de *In search of excellence*. Hizo que sus ocho directores de personal leyeran el libro y luego los llevó a un retiro de un día para conversar sobre él. Decidieron que su valor primordial no era la productividad ni la eficiencia ni la austeridad, sino la excelencia. Stone resolvió celebrar un concurso para ver quién presentaba el lema que captaba mejor ese valor. El ganador fue "Excelencia en las bases: Fundamento de la Defensa." Hasta hoy, se imprime en todos los papeles y publicaciones de la oficina.

Un líder corporativo descrito por Peters y Waterman, Ren McPherson, de Corporación Dana, había sustituido medio metro de manuales políticos por una declaración de la filosofía de la empresa que ocupaba una sola página. Stone y su personal decidieron redactar una declaración de valores tomando como modelo la de McPherson. La bautizaron sus Principios de Excelencia en las Bases (véase la página siguiente).

Poco después, alguien propuso a Stone inscribir una versión condensada de esta declaración en una "tarjeta dorada" que pudiera

38 Véase *The Saint Paul experiment*, pp. 57-71, 317-328.

portarse en la billetera. El y su equipo han convencido a más de 20 000 militares, entre ellos la mayoría de los de más alto grado que trabajan en el Pentágono, de suscribir estos principios y portar la tarjeta.

Stone arenga a cada curso para comandantes de la armada (un curso de tres semanas para nuevos comandantes de base) sobre el encanto de la excelencia en las bases. El jefe del estado mayor del ejército, el general Vuono, desarrolló un programa llamado Comunidades de Excelencia del Ejército, apoyándose en los principios de la excelencia. Cada comandante de base del ejército, cada comandante de división y cada oficial de infantería elegido para comandar está imbuido en los valores de la excelencia. Las bases del ejército compiten anualmente por premios que suman 10 millones de dólares, tomando como fundamento el grado en que encarnan esos valores.

Stone es, por lo regular, una persona bastante modesta. Pero cuando le preguntamos acerca de la influencia que, según opinaba, habían tenido sus principios, respondió:

Creo que han cambiado la manera en que personas sumamente influyentes de las fuerzas armadas piensan sobre las instalaciones militares. Se ha copiado a éstas en toda clase de lugares. Hace un par de semanas me visitaron unos oficiales del Servicio de Auditorías de la Armada y se quejaron de un tipo necio del Cuerpo de Infantería de Marina, quien insistía en construir nuevas barracas para las tropas, aun cuando las existentes satisfacían los criterios mínimos de adecuación.

Los del Servicio de Auditorías comentaron que le habían señalado que era un derroche de dinero, pero él continuaba repitiendo que Bob Stone decía que estaba bien, que no se supone que sólo tengamos los criterios de adecuación mínimos. Querían saber cómo acabar con este hijo de perra. Les repliqué: "Tiene razón, ésa es la política oficial del Departamento de Defensa. Nuestra política es brindar barracas excelentes, no de calidad mínima."

La campaña que Stone ha sostenido durante un decenio demuestra varias técnicas básicas utilizadas por cientos de organizaciones públicas más pequeñas: retiros, competencias por grupos,

recompensas y declaraciones de valores. Otros líderes recurren a cuentos, mitos y metáforas para comunicar sus valores. George Latimer empleaba lemas —"Ciudad autosuficiente", "Economía de desarrollo desde el hogar"— y símbolos. Cuando, a fines del decenio de 1970, la conservación de la energía se volvió para él una prioridad, fundó una Comisión de Energía, abierta a cualquier residente del municipio que quisiera unirsele. Cerró luego el ayuntamiento durante tres días y envió a los barrios a todos los empleados municipales que se ofrecieron como voluntarios —más otros cientos de voluntarios de la comunidad— para que ayudaran a enseñar a la población a impermeabilizar sus hogares. Esta celebración de los valores de Latimer —voluntariado, militancia y conservación—, que duró tres días, constituyó un símbolo sumamente poderoso.

Permiso para fallar

"¿Qué es lo único que puedo prometerles acerca del combate?", preguntó el comandante A. M. Gray, del Cuerpo de Infantería de Marina, a sus comandantes en un discurso de 1987. "Incertidumbre. ¿Cómo enfrenta la gente la incertidumbre? ¿Cómo lograr que las personas tengan iniciativa, atrevimiento y capacidad de acción?"

"Se aprende esto en un ambiente donde esté permitido hacer cosas. Se aprende en un ambiente donde esté permitido equivocarse."³⁹

En su obra, *Bureaucracy*, pp. 14–16, James Q. Wilson expone un ejemplo fascinante de organización impulsada por el sentido de misión: el ejército alemán durante la Segunda Guerra Mundial. El concepto medular que utilizaron los alemanes para desarrollar unas fuerzas armadas capaces de emprender tácticas de bombardeos relámpagos fue el *auftragstatik*, "sistema de comandos regidos por su misión":

39 "CMC blasts zero-defect mentality", *Graduate Gazette*, sin fecha, publicado por la Oficina del Subsecretario de Defensa para Instalaciones.

"Un ejército capaz de analizar las defensas enemigas, infiltrarse en sus puntos débiles y explotar rápidamente las brechas con profundos movimientos circulares no podía estar supeditado a una dirección central ni depender de planes detallados, elaborados con antelación [...]

Los comandantes tenían que informar con precisión a sus subordinados lo que debía lograrse, pero no necesariamente la forma de lograrlo. [...] El ejército alemán [...] utilizaba un papeleo notablemente escaso. Las órdenes eran claras, pero breves.

El resultado fue una organización bien adaptada para la tarea de hacer que los hombres lucharan contra fuerzas muy superiores en un ambiente confuso, fluido, lejos de los cuarteles generales del ejército y sin instrucciones detalladas con precisión."

Los empresarios son personas que fracasan muchas veces. Tom Peters y Robert Waterman recomendaban a los administradores cerciorarse de que sus organizaciones generaran un número razonable de errores, porque, si no fracasaban de tanto en tanto, significaba que no estaban poniendo energía suficiente para alcanzar el éxito. La *State management guide* de Florida expone un argumento semejante: "Si un departamento o un director de programa no tiene la oportunidad de hacer las cosas mal, falta autoridad para hacerlas bien."⁴⁰

Visalia ideó una recompensa para el fracaso más espectacular del año. Se lo bautizó Premio Nugmeyer, combinando los apellidos de Joanna Nugent y Roy Springmeyer, a quienes se les ocurrió la idea. Ted Gaebler lo ganó un año debido a que propuso, por televisión, devolver una parte del excedente municipal pagando a todos los ciudadanos un "dividendo"... sin consultarlo antes con el consejo municipal. Está bien cometer errores; nos podemos reír con el responsable.

40 Governor's Management Improvement Program, *State management guide*, Tallahassee, Administration of Governor Bob Graham.

Un nuevo sistema contable

Es difícil imaginar que alguien elija hoy, por voluntad propia, un sistema de servicio civil, o que compare un presupuesto tradicional por renglones de gastos con otro regido por el sentido de misión, y opte por el primero. Estos sistemas no persisten porque gusten, sino porque son como los muebles: han estado en el mismo sitio durante tanto tiempo que suponemos que pertenecen a ese espacio.

Hay tres obstáculos principales a la difusión de los sistemas presupuestario y de personal impulsados por el sentido de misión. El primero consiste en la ideología que acabamos de describir: "Siempre lo hemos hecho así." El segundo es el deseo de algunos funcionarios elegidos de retener el control sobre las partidas presupuestarias para patronazgo político, mediante los renglones de gastos. Y el tercero está dado por la habitual falta de confianza entre los poderes legislativos y ejecutivos. Incluso los legisladores que están dispuestos a renunciar a las partidas para patronazgo político alientan a menudo dudas acerca de darle más margen de movimiento al ejecutivo. "¿Y si los administradores no cumplen? —inquieren—. ¿Y si roban el dinero o utilizan la mitad del presupuesto en viajes? ¿Y si lo usan para contratar a todos los trabajadores de sus campañas?" Se nos ha elegido para vigilar que no ocurra ese tipo de cosas."

La Suprema Corte ha declarado inconstitucionales prácticamente todas las contrataciones y despidos por patronazgo, y un sistema de personal moderno establecería ciertos límites propios. En cuanto al gasto, los auditores todavía supervisan que no se produzca corrupción bajo los presupuestos regidos por el sentido de misión. Ningún empresario público desea autorizar a nadie a que defraude al contribuyente. La pregunta es si debemos sacar el obús cada vez que ocurra un acto de corrupción.

Peter Drucker señaló, hace tiempo, que "controlar el último 10% de los fenómenos siempre cuesta más que controlar el primer

90%."⁴¹ Si cuesta mucho más eliminar la corrupción de lo que ahorramos haciendo esto, ¿vale la pena el gasto? Si para volver prácticamente imposible la corrupción también volvemos casi imposible un desempeño de calidad, ¿hemos logrado algo bueno? Si al enredar a todos con reglamentos desmoralizamos a los empleados públicos en tal grado que se dan por vencidos, ¿vale la pena el enorme precio que pagamos en pesos muertos?

Hay otro camino. Los gobiernos empresariales se basan en la información sobre los resultados del gasto gubernamental —el costo y la calidad de los programas— para detectar el fraude y el abuso. Hace un siglo, era relativamente fácil ocultar la corrupción. Con las tecnologías informáticas de hoy, es más difícil. Mediante una cuidadosa evaluación de los resultados, las organizaciones empresariales pueden reducir al mínimo la necesidad de reglamentos.

Este constituye el cambio necesario a fin de obtener autorización para quitar las costras al barco. Es la respuesta a la primera pregunta de los legisladores: "¿Y si los administradores no cumplen?" Para alcanzar el éxito en ambientes politizados, donde la confianza es mínima, los gobiernos impulsados por una misión deben acoplar sus sistemas presupuestarios a la evaluación del desempeño. Para que los legisladores dejen de acusar a los administradores de seguir cientos de reglas y gastar hasta el último centavo de cada renglón, se requiere otro criterio. Como veremos en el próximo capítulo, los gobiernos empresariales responsabilizan a los administradores de los resultados.

41 Peter Drucker, *The age of discontinuity*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1978, p. 229.

DEPARTAMENTO DE DEFENSA

Principios de la EXCELENCIA EN LAS BASES

Estos principios guían a todos los miembros del Equipo de Excelencia en las Bases

Objetivo

Ofrecer a nuestros beneficiarios —soldados, marinos, infantes de marina y aviadores que defienden Estados Unidos— espacios excelentes donde trabajar y vivir, así como excelentes servicios en las bases.

Servicio a nuestros beneficiarios

Estamos aquí sólo para servir a nuestros beneficiarios y a sus familias

Buscamos conocer a nuestros beneficiarios y sus deseos.

Conversamos con ellos y los escuchamos acudiendo a sus lugares de trabajo, hogares y comunidades.

Tratamos de comunicar al pueblo de Estados Unidos, al Congreso y a nuestros jefes qué necesitan nuestros beneficiarios, utilizando hechos de la vida real con los que la gente pueda identificarse

Asumimos el inexcusable y supremo compromiso de mejorar las instalaciones y los servicios en favor de nuestros beneficiarios.

Administración por la excelencia

Los cientos de miles de personas —con y sin uniforme— que trabajan en las instalaciones de Defensa son nuestro bien más importante.

Les ofrecemos libertad e incentivos para promover su iniciativa y su genio empresarial.

Desalentamos la conformidad, la uniformidad y la centralización porque sofocan la innovación.

Conferimos responsabilidad y autoridad hasta en los niveles más bajos de la organización, lo cual es mucho más de lo que cree la mayoría de la gente

Promovemos la competencia ofreciendo al personal de las bases una gran cantidad de información sobre la manera en que la gente de otras instalaciones desempeña trabajos similares, para celebrar luego a los ganadores.

Animamos a los comandantes de las bases a tomar la dirección, utilizar toda la autoridad de que disponen, exigir la extensión de reglamentos excesivos y sofocantes y ejercer el espíritu innovador.

Presupuesto por la excelencia

La Defensa no puede permitirse menos que la excelencia. No existen malas inversiones cuando se trata de ofrecer instalaciones excelentes para nuestro personal, porque ellas generan orgullo, que es el pábulo de la realización humana.

Protegemos nuestras instalaciones del deterioro. Cada año reemplazamos por lo menos 2% de nuestra planta física, y hacemos más trabajos de reparación y mantenimiento que el año anterior.

Alentamos y capacitamos a las tropas para mejorar sus propias instalaciones. Estas logran así mejorarlas con mayor rapidez y generan un mayor sentimiento de orgullo y pertenencia

Fomento del concepto de excelencia en las bases

Persistimos en la lucha contra la tendencia natural de las grandes organizaciones hacia el racionamiento de la autoridad, la centralización excesiva y la reglamentación desmesurada.

Ayudamos a todo el que intenta promover la idea de la excelencia en las bases.

Buscamos ejemplos de los logros del concepto de excelencia en las bases y los exhibimos como modelos para otros.

EXCELENCIA EN LAS BASES: FUNDAMENTO DE LA DEFENSA

5. El gobierno orientado a los resultados: Financiamiento de los resultados, no de los insumos

He observado, con respecto a los programas burocráticos, que pese a todos sus reglamentos y trámites, siguen muy vagamente lo que en realidad le sucede a la gente que sirven. Si eso se incluye desde el principio —si se vigilan los resultados—, puede prescindirse de buena parte del papeleo.

—Tom Fulton,
presidente del Fondo para
la Vivienda Familiar de Minéapolis y St. Paul

Hace varios años, el Departamento de Asistencia Pública de Illinois decidió volver a examinar el método por el que pagaba reembolso a los asilos para pacientes de Medicaid. Los subvencionaba de acuerdo con el nivel de atención ofrecida: por los internos gravemente enfermos que requerían mayor atención, pagaba más; por quienes necesitaban menos cuidados, pagaba menos. Esto parecía enteramente lógico y justo, pero cuando los analistas estatales observaron al fin los resultados, se sintieron horrorizados. La principal meta de la política estatal consistía en dar a los ancianos la mayor independencia posible, para minimizar costos. No obstante, el porcentaje de asilados que se hallaban postrados en cama iba en constante aumento.

En apariencia, al pagar más por los pacientes graves, el estado había proporcionado a los asilos un incentivo financiero para *mantenerlos* postrados en cama, y un disuasivo contra el intento de levantarlos, involucrarlos en actividades físicas y ayudarlos a valerse por sí mismos. Como la fórmula del financiamiento se centraba en los insumos, pero pasaba por alto los resultados, había producido exactamente lo opuesto a lo que eran las intenciones del estado.

Para su crédito, el Departamento de Asistencia Pública cambió su sistema de inmediato. Desarrolló un conjunto de medidas de desempeño que evaluaban la satisfacción de los pacientes, la participación de la comunidad y la familia y la calidad del ambiente del asilo. Los administradores de los asilos visitan ahora cada institución periódicamente y la clasifican, de un modo muy semejante a como hacen las guías Michelin con los restaurantes. De acuerdo con su grado de clasificación será el nivel del reembolso: la categoría de seis estrellas vale 100 000 dólares por año más que la categoría de una estrella. Asimismo, el estado publica las clasificaciones, de suerte que los consumidores pueden escoger un asilo fundándose en su calidad. En otras palabras, los asilos de Illinois compiten ahora por sus clientes con base en su desempeño.¹

Por desgracia, el nuevo sistema continúa siendo una excepción. Los gobiernos burocráticos tradicionales actúan como lo hacía Illinois antes del estudio citado. Se centran en los insumos, no en los resultados. Financian las escuelas según la cantidad de niños inscritos; el sistema de bienestar social, de acuerdo con la cantidad de personas de bajos ingresos que pueden solicitarlo; los departamentos de policía, según los cálculos de éstos sobre la cantidad de efectivos que necesitan para combatir el crimen. Prestan escasa atención al producto, a los *resultados*. No importa cómo se desempeñan los niños de una escuela en comparación con otra, cuántas personas de bajos ingresos renuncian al sistema de bienestar social

1 Para mayor información sobre el sistema de clasificación de asilos, véase *Innovations in state and local government, 1986*, informe de la Fundación Ford/Programa de Premios Escolares John F. Kennedy, p. 13.

para conseguir empleos estables, cuántos puntos baja el índice de delincuencia, o si el público se siente seguro. En realidad, escuelas, departamentos de bienestar social y departamentos de policía obtienen normalmente *más dinero* cuando fracasan: cuando los chicos se desempeñan mal, cuando las nóminas de bienestar social crecen o cuando los índices de delincuencia aumentan.

Los gobiernos empresariales buscan cambiar estas retribuciones e incentivos. Los empresarios públicos saben que, si se financia las instituciones de acuerdo con los insumos, éstas tienen pocos motivos para luchar por un mejor desempeño. Pero si se financia de acuerdo con los resultados, el buen desempeño se convierte en una obsesión.

Puesto que no evalúan los resultados, los gobiernos burocráticos rara vez alcanzan sus metas. Gastan cada vez más en educación pública, pero las calificaciones de los exámenes y los índices de deserción escolar apenas mejoran. Desembolsan sumas siempre crecientes en capacitación laboral para los beneficiarios del sistema de bienestar social, pero las nóminas de éste continúan aumentando. Invierten cada vez más en policías y prisiones, pero los índices de delincuencia continúan elevándose.

Como cuentan con tan poca información sobre los resultados, los gobiernos burocráticos retribuyen a sus empleados con base en otras cosas: su longevidad, el monto del presupuesto y el personal que dirigen, su grado de autoridad; de suerte que los empleados protegen persistentemente sus empleos y construyen sus imperios buscando mayores presupuestos, el incremento de su personal y más autoridad.

¿Por qué hemos procedido siempre así? En parte, debemos agradecerlo a Boss Tweed. En su batalla contra la corrupción pública, los progresistas impusieron controles en todo lo que pudieron. En esa época, no era fácil evaluar los resultados. No existían las computadoras ni las calculadoras, y se contaba con escasa experiencia para medir el desempeño, incluso en la iniciativa privada. La mayoría de las tareas confiadas a los gobiernos eran, además, bastante claras, de modo que el desempeño tendía a evaluarse por sí solo. Cuando los gobiernos recogían la basura,

distribuían el agua y construían caminos y puentes, los resultados de sus actividades eran evidentes para todos.

Este legado ha persistido porque la prueba última en el gobierno no es el desempeño, sino la reelección. Las organizaciones privadas se centran en los resultados porque se les acaba el negocio si las cifras más importantes son negativas. Pero a los gobiernos no se les acaba el negocio. El fracaso del gobierno no consiste en la incapacidad para obtener resultados, sino para asegurar la reelección. Como lo expresó un legislador estatal: "Complacer a los electores es la evaluación de nuestro desempeño."²

La política está centrada en los sentimientos y en la ideología, no en el desempeño. En tiempos normales, a los políticos se los reelige de acuerdo con la forma en que los electores y los grupos de interés los *perciben*, no por la forma en que sus gobiernos prestan servicios. Hasta los directores de departamentos en los niveles federal y estatal son más políticos que administradores. "Se aprende muy pronto que no se pasa a la historia como un buen o mal secretario en términos de cómo se ha dirigido el puesto", escribió Michael Blumenthal, después de su fugaz participación en el gabinete del presidente Carter. En Washington, "se alcanza el éxito si se aparenta tener éxito."³

Pero ya no vivimos tiempos normales. Los ciudadanos de hoy se niegan a pagar más impuestos por servicios cuyos precios se disparan mientras que su calidad baja. "Se la observa en todas partes —afirma James R. Fountain, hijo, subdirector de investigaciones del Consejo de Normas de Responsabilidad Gubernamental—, una creciente frustración entre los contribuyentes a causa de que no saben qué reciben a cambio de su dinero."⁴

2 Citado por Katherine Barrett y Richard Greene, "The forgotten state house", *Financial World*, 17 de abril de 1990.

3 Citado por James O. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, pp. 195, 197. Originalmente tomado de Michael Blumenthal, "Candid reflections of a businessman in Washington", *Fortune*, 29 de enero de 1979, p. 39.

4 Citado en "Tracking bang for the buck", *Governing*, abril de 1991, pp.

En consecuencia, palabras como *responsabilidad*, *desempeño* y *resultados* han comenzado a resonar por los corredores del gobierno. Afortunadamente, en la actualidad contamos con tecnología necesaria para que esas palabras tengan significado. Podemos generar, analizar y comunicar miles de veces más información que hace apenas una generación, por acción del costo. De hecho, la organización de Fountain, que fija los criterios de responsabilidad seguidos por la mayoría de los gobiernos estatales y locales, está redefiniendo "las normas de responsabilidad generalmente aceptadas", para incluir la evaluación del desempeño. La entidad espera publicar sus primeros criterios de responsabilidad sobre el desempeño, para su adopción general, a mediados del decenio de 1990.⁵

En un signo igualmente revelador de nuestros tiempos, el presidente Bush y los gobernadores de la nación han adoptado un conjunto de metas educativas nacionales para el año 2 000, con objetivos específicos, como un índice de graduaciones de 90% y el primer lugar mundial en conocimientos sobre matemáticas y ciencias. Se están desarrollando las marcas que evaluarán el progreso de cada escuela o estado hacia esas metas.

No todo gobierno genera resultados mensurables. ¿Cómo medir, por ejemplo, el desempeño de los diplomáticos del Departamento de Estado? Pero, con respecto a una asombrosa variedad de actividades públicas, los líderes empresarios están elaborando nuevos métodos para evaluar y recompensar los resultados:

- La ley Federal sobre Asociaciones para Capacitación Laboral instauró un sistema que funciona casi enteramente por contratos basados en el desempeño: a las agencias de capacitación laboral se les paga de acuerdo con el número de personas que colocan en empleos, no según la cantidad de inscritos en sus cursos.

13-14.

5 Véase Harry P. Hatry *et al.* (comps.), *Service efforts and accomplishments reporting: its time has come: an overview*, Norwalk, Conn., Governmental Accounting Standards Board, 1990.

- Por lo menos nueve estados financian ahora la educación vocacional en relación con los índices de colocación laboral. En Arkansas y Florida, por ejemplo, un programa para adultos que afronte repetidos fracasos para colocar a 70% de sus egresados pierde el financiamiento estatal.
- En la Autoridad de Vivienda de Louiseville, si los cobros de las rentas caen por debajo de 97%, o si el lapso para ocupar apartamentos vacíos pasa de los catorce días, o si el "aspecto del sitio" se deteriora con respecto a una escala graduada, los administradores reciben una advertencia. Si el problema persiste, se los reemplaza.
- En el condado Cook, de Illinois, el segundo en extensión en el nivel nacional, los tribunales están probando el uso de tarjetas informativas sobre los jueces, basadas en las calificaciones que les otorgan los jurados, los testigos y los abogados. Varios estados utilizan sistemas parecidos.
- Seis estados están probando las normas de desempeño para tribunales completos, desarrolladas por el Centro Nacional de Tribunales Estatales y por el Departamento de Justicia de Estados Unidos. Utilizan encuestas entre los usuarios, grupos seguimiento, análisis de los archivos de los casos y otros métodos para evaluar cuestiones como la accesibilidad de los tribunales, la asequibilidad económica de la justicia, la rapidez con que se resuelven los casos, la imparcialidad de los fallos y la eficiencia con que los tribunales hacen cumplir sus órdenes.⁶
- Los gobiernos están variando la manera de financiar la construcción de carreteras. En el pasado, especificaban los insumos

6 Véase Commission on Trial Court Performance Standards, *Trial court performance standards with commentary*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1990; *Measurement of Trial Court Performance: 1990 Supplement to the Trial Court Performance Standards with Commentary*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1990; y Beatrice P. Monahan, *Public perceptions of access to justice*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1990.

que esperaban de los contratistas: tantas pulgadas de material A, cubierto por tantas pulgadas de material B. En la actualidad, se vuelve más frecuente que especifiquen el número de años que esperan que dure el camino, y responsabilizan al contratista si el mismo no sirve. Algunos ofrecen gratificaciones por desempeño a los contratistas que terminen antes de la fecha fijada;⁷ una firma de Minnesota ganó un millón de dólares adicionales por completar un tramo de la ruta interestatal 94 un año antes.

Algunos estados llegan incluso a celebrar acuerdos de desempeño con las compañías que operan plantas de energía nuclear. Edison, de Boston, debe pagar multa si su planta Pilgrim no funciona a plena capacidad durante 60% del año, pero puede ganar hasta 15 millones de dólares adicionales si funciona a toda potencia durante más de 76% del año.⁸

Líder del desempeño: Sunnyvale, California

Para observar la evaluación del desempeño en plena acción, sólo hay que visitar Sunnyvale, en California, una ciudad de 120 000 habitantes en el corazón de Silicon Valley. Es justo que Sunnyvale encabece la revolución del desempeño. Como sede de millares de especialistas en computadoras, su cultura está enraizada en la tecnología de la información. Pocos lugares del mundo serían tan receptivos al uso de medidas del desempeño. Pero en los aspectos en que Sunnyvale abrió camino, otras ciudades y estados han comenzado a imitarlo.

7 Ted Kolderie, *An equitable and competitive public sector*, Mineápolis, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, Universidad de Minnesota, 1984, p. 61; y Kolderie, "Let's not say privatization", *Urban Resources*, 2, 4, verano de 1985, p. 13.

8 Gordon McKibben, "Edison, state set rate pact", *Boston Globe*, 4 de octubre de 1989, pp. 1, 26.

Los administradores de Sunnyvale evalúan la cantidad, la calidad y el costo de cada servicio que prestan. Puesto que el consejo municipal cuenta con esta información, ya no somete a votación renglones de gastos, sino niveles de servicios. No le dice al Departamento de Obras Públicas: "Queremos invertir un millón de dólares en la reconstrucción de la carretera A, 500 000 dólares en la reparación de las rutas B, C y D, y 250 000 dólares en el relleno de los baches de toda la ciudad." Por el contrario, define los resultados que desea. Recurriendo a un sistema de clasificación elaborado por el municipio, señala: "Queremos mantener en las mismas condiciones toda la superficie vial que ahora se encuentra en el nivel A; toda la superficie vial que en el presente está en el nivel B, elevarla al nivel A en X años; y toda la superficie vial del nivel C, elevarla al nivel A en Y años." El departamento informa al consejo sobre el costo preciso de esto, dependiendo de las cifras utilizadas en X e Y, y el consejo decide cuanto gastará para alcanzar los resultados que desea, y con cuanta rapidez.⁹

Sunnyvale emplea, literalmente, miles de criterios evaluativos. Para el área de cada programa, el municipio estructura un conjunto de "metas", un conjunto de "indicadores sobre las condiciones de la comunidad", un conjunto de "objetivos" y un conjunto de "indicadores del desempeño." Las metas se explican perfectamente por sí mismas: "Ofrecer un ambiente seguro y protegido a las personas y las propiedades de la comunidad"; "Controlar el número de incendios e incidentes debidos a materiales peligrosos, así como proteger las vidas, el bienestar y el ambiente de los habitantes de la comunidad."

Los "indicadores sobre las condiciones de la comunidad" proporcionan información municipal acerca de la calidad de vida presente. Por ejemplo:

- la cantidad de días en que se rebasan los niveles máximos de ozono;

9 Tomado de City of Sunnydale, *Resource Allocation Plan: 1989-90 to 1990-99 fiscal years, 10-year operating budget.*

- el número de accidentes automovilísticos por millones de millas recorridas;
- el número de personas que reciben ayuda para niños dependientes; y
- la cantidad de personas que se hallan en la línea de la pobreza o por debajo de ésta.

Los "objetivos" fijan las metas específicas de cada unidad dentro del gobierno municipal. Con respecto al paisaje urbano, por ejemplo, un objetivo consiste en "mantener sanos árboles y matas, con un factor de pérdida no mayor de 5%." En lo tocante a seguridad pública, un objetivo es mantener la ciudad "dentro de 25% inferior del índice 1 de criminalidad para ciudades de dimensiones comparables, a un costo de 74.37 dólares per cápita." Y en cuanto a transporte, un objetivo es "bajar la proporción a 3.42 accidentes por millón de millas recorridas."

Los "indicadores del desempeño" exponen medidas específicas para la calidad de los servicios, las cuales revelan cómo se está conduciendo cada unidad para cumplir con sus objetivos. Estos indicadores incluyen cifras como:

- el porcentaje de árboles que se remplazaron en dos meses de los que necesitaban ser sustituidos;
- el porcentaje de egresados de los cursos de capacitación laboral que obtuvieron empleo, su salario medio en el puesto y el grado de satisfacción de sus empleadores;
- el porcentaje de participantes en un programa recreativo que lo califican de "bueno" o más; y
- la cantidad de quejas con respecto a las instalaciones recreativas.

No todos los criterios evaluativos de Sunnyvale tienen igual utilidad. Los administradores los redefinen constantemente, y eliminan los que juzgan inadecuados o a los que no ameritan el costo de su recabación. Pero posee suficientes criterios sólidos como para permitir al consejo municipal de Sunnyvale predecir con bastante

exactitud los resultados que logrará según asigne sus recursos. En otras palabras, al evaluar los resultados, Sunnyvale proporciona a quienes toman las decisiones la información que requieren para una elección inteligente. Pueden diferenciar el éxito del fracaso, comprender en qué punto un aumento de las inversiones producirá los efectos deseados, y predecir las consecuencias de cualquier recorte de gastos.

"En un proceso político normal, la mayoría de los encargados de tomar decisiones nunca dedican mucho tiempo a hablar sobre los resultados que quieren obtener del dinero invertido —comenta el administrador municipal Tom Lewcock—. Con este sistema, entienden por vez primera lo que realmente están comprando con el dinero y pueden decir sí o no."

Puesto que el consejo tiene control sobre los resultados, ha suprimido de buena gana muchos reglamentos y renglones de gastos presupuestarios que restan poder a la mayoría de los administradores públicos. "Nuestro consejo ignora el número de gente que trabaja para el municipio, y en realidad no le interesa", apunta Lewcock:

No contra su atención en los renglones de gastos. No existe aquí un proceso de autorización para contratar personal; la administración se encarga de esto. La tarea esencial del consejo consiste en fijar las políticas: el nivel del servicio, la cantidad de unidades que van a producirse y el costo por cada unidad. Lo que ha hecho el consejo es darnos libertad en la administración de los asuntos municipales, a cambio de obtener un verdadero control sobre las políticas.

Nuestros consejeros se sienten tan estupendamente siendo genuinos líderes políticos que no les parece arriesgado dejar la administración a los administradores. En mi opinión, éste es el gran secreto que nos ha permitido correr riesgos y hacer cosas sin tener que vigilar siempre las implicaciones políticas.

Debido a que Sunnyvale es capaz de evaluar los resultados del trabajo de cada unidad, también puede recompensar a los administradores según tengan éxito o fracasen. Si una unidad va más allá de sus objetivos con respecto a la calidad de los servicios y a

la productividad, su administrador se vuelve elegible para recibir un premio hasta de 10% de su salario. "Esto crea un ambiente en que resulta provechoso lograr mejoras de la productividad", dice Lewcock.

Este sistema genera una productividad tremenda. La ciudad lleva un índice de desempeño municipal, dividido en cuatro secciones, con el cual se evalúa tanto la eficiencia como la eficacia a lo largo del tiempo. Entre 1985 y 1990, el costo medio municipal por unidad de servicio bajó 20%, después de descontar la inflación. (En otras palabras, la productividad del municipio aumentó, aproximadamente, 4% al año.) En 1990, cuando comparó sus propios costos con los de ciudades de tamaño y tipo semejantes, Sunnyvale encontró que empleaba un personal entre 35 y 45% menor para la prestación de la mayoría de los servicios. A sus empleados se les pagaba más, pero su presupuesto operativo continuaba estando cerca del extremo inferior respecto a otras ciudades comparables, mientras que sus impuestos per cápita eran más bajos que los de cualquier ciudad comparable de la muestra.

Ventajas de evaluar el desempeño

Las organizaciones que evalúan los resultados de sus obras, aunque no ligen el financiamiento o las retribuciones a esos resultados, advierten que la información las transforma.

Lo evaluado se realiza

"Lo único que hay que hacer es evaluar una cosa y la gente responde", señala John Pratt, ex director del departamento de bienestar social de Massachusetts. En 1979, Massachusetts tenía una tasa de errores de 23%, la más elevada de cualquier estado industrial. (Los casos considerados como "errores" eran aquellos en que faltaba la documentación necesaria para justificar el monto de la subvención concedida.)

Cuando comenzamos a evaluar las tasas de errores en el nivel estatal, nada sucedió. Pero tan pronto como publicamos las tasas correspondientes a cada oficina, la situación cambió,

pues ahora el dedo apuntaba a los administradores: todos sabían si su oficina poseía una tasa elevada. Sólo llevó doce meses reducirla 12%. Seis meses después, cuando publicamos las tasas de errores de cada supervisor, cayeron a 8 por ciento.

Durante la crisis fiscal de la ciudad de Nueva York, en el decenio de 1970, una fundación independiente desarrolló un método, llamado *Scorecard*, para evaluar la limpieza de las calles. Luego envió cada mes a algunos voluntarios a calificar cada una de las 6 000 calles. El departamento de sanidad siempre se había centrado en los insumos: ¿Cuántos camiones se asignaba a cada distrito? ¿Cuántos hombres se necesitaban en cada camión? Ahora comenzó a estudiar la información de *Scorecard*, que calificaba los resultados: ¿Cuán limpia estaba cada calle? Utilizando esta información, redistribuyó el personal de limpieza vial y empezó a recompensar a las cuadrillas que lograban las mayores mejoras. Para 1986, la proporción de calles calificadas como "sucias" había descendido de 43% a 4%. Casi 75% estaban calificadas como "aceptablemente limpias."¹⁰

La fundación, denominada Fondo para la Ciudad de Nueva York, prosiguió desarrollando criterios evaluativos para el mantenimiento de parques, la capacitación y colocación laboral, el cuidado de niños adoptados, los servicios de atención de la salud a domicilio, el mantenimiento de escuelas y otros programas. "En las instituciones grandes, sean públicas o privadas, las cosas se cuentan, y todo lo que está contado es importante —expresó Greg Farrell, entonces director ejecutivo—. Lo que se cuenta configura y afecta al comportamiento de la organización. Contribuye a que la política pública se vuelva viable, la lleva a las calles, la pone sobre el terreno. Y deja una huella."¹¹

El mero acto de definir los criterios es sumamente iluminador para muchas organizaciones. Por regla general, las agencias públi-

10 Véase *Fund for the City of New York, three-year report, 1979-1981*, Nueva York, Fund for the City of New York, 1982.

11 *Ibid.*, p. 3.

cas no tienen del todo claros sus objetivos, o persiguen de hecho objetivos equivocados. Cuando tienen que definir los resultados que desean y los hitos adecuados para medirlos, esta confusión se sale a la luz. La gente comienza a formular preguntas pertinentes para redefinir el problema que intenta resolver y para volver a diagnosticar ese problema. "Cuando se inicia el proceso de evaluación —declara Stan Spanbauer, presidente de la Universidad Técnica de Fox Valley, en Wisconsin—, las personas comienzan de inmediato a pensar en las metas de la organización."¹²

Si no se evalúan los resultados, no se puede diferenciar el éxito del fracaso

La mayoría de los legisladores y de los ejecutivos públicos ignoran por completo cuáles programas, de los que financian, tienen éxito y cuales fracasan. Cuando reducen los presupuestos, no saben si están cortando músculo o grasa. Como carecen de información objetiva sobre los resultados, toman sus decisiones fundamentalmente con base en consideraciones políticas. Las organizaciones grandes, poderosas —ya se trate de agencias públicas o de contratistas privados—, hacen más ruido y poseen las mejores relaciones, de suerte que escapan relativamente indemnes. Las organizaciones más pequeñas, más empresariales, reciben los golpes.¹³

De modo semejante, cuando los líderes políticos deciden intensificar sus esfuerzos en un área determinada a menudo ignoran dónde colocar el nuevo monto de dinero. Cuando la administración de Bush declaró la guerra a las drogas, no sabía qué funcionaría. Así, invirtió la mayor parte del capital en los mismos hoyos en que la administración de Reagan ya había invertido 21 000 millones de dólares: interdicción, investigación y enjuiciamiento. No obstante,

12 Stanley J. Spanbauer, *Quality first in education... Why not?*, Appleton, Wis., Fox Valley Technical College Foundation, 1987, p. 48.

13 Para un buen ejemplo de esto, véase Mark Muro, "Agencies find that small is vulnerable", *Boston Globe*, 30 de mayo de 1989, pp. 15, 19.

como informó *Wall Street Journal*, ocho años de esfuerzos en ese frente apenas habían "hecho mella en el narcotráfico." Una de las pocas evaluaciones que el periódico pudo encontrar, realizada por la Corporación Rand, concluía que los 5 720 millones de dólares gastados en lanchas para la guardia costera, aviones para el servicio de aduanas y pequeños dirigibles equipados con radar habían logrado elevar apenas el precio de las drogas ilegales en 4%. En cuanto al tratamiento de los drogadictos, un alto funcionario de la Administración para la Salud Mental y la Prevención del Alcoholismo y la Drogadicción, que gastó cerca de 2 000 millones de dólares en 1989, admitió al *Wall Street Journal* que su agencia ni siquiera supervisaba los resultados. El congresista Charles Rangel, de Nueva York, resumió correctamente la situación: "Estamos gastando a ciegas. No sabemos qué compramos."¹⁴

Las fuerzas policíacas cometen este error constantemente. Las investigaciones demuestran que duplicar el número de autopatrullas en las calles no tiene efecto alguno sobre el índice de crímenes graves, ni sobre la ansiedad del público con respecto a la delincuencia. Pero cuando la tasa de criminalidad aumenta, la policía compra más autopatrullas.

Un sabio resumió esta perspectiva con las siguientes palabras: "En tanto hayamos perdido de vista nuestros objetivos, vamos a hacer un doble esfuerzo."¹⁵

14 Paul M. Barrett, "Federal war on drugs is scattershot affair, with dubious progress", *Wall Street Journal*, 10 de agosto de 1989, p. 1.

15 Stan Jordan, presidente del consejo escolar, condado Duval, Florida.

Si no se identifica el éxito, no es posible recompensarlo

Al recompensar a los buenos administradores, Sunnyvale ha incrementado su productividad 4% al año. Al recompensar a las buenas escuelas, el Distrito Escolar 4 ha revolucionado la educación de Harlem Este.

Premiar el éxito funciona incluso en las áreas donde la mayoría de los gobiernos se han dado por vencidos. Cuando la Autoridad de Vivienda de Louisville vendió un conjunto habitacional del estado a los ex inquilinos, éstos mantuvieron el lugar en mejores condiciones que la mayoría de los condominios, incoaron muchas menos demandas por daños en el seguro y pagaron puntualmente sus hipotecas, como cualquier otro grupo de propietarios de casas. Cuando la Asociación Hipotecaria Nacional comenzó a premiar con mentores, empleos de verano y dinero para las colegiaturas a los estudiantes de una escuela de Washington, D.C., que obtenían cualquiera de las dos calificaciones más altas, el número de estudiantes con estas calificaciones se elevó de 33 a 130.¹⁶ Cuando el acaudalado petrolero de Nueva Orleans, Patrick F. Taylor, garantizó las colegiaturas para 180 alumnos de séptimo y octavo grado, la mayoría de los cuales ya habían repetido dos años o más, sólo once desertaron del colegio de enseñanza media.¹⁷ En una escuela estadounidense media, aproximadamente 50 de 180 estudiantes abandonan los estudios; entre quienes ya han repetido dos años, por lo menos la mitad renuncia antes de la graduación. En 1989, el estado imitó la tentativa de Taylor; al cabo de dos años, más de 1 300 estudiantes del Plan Taylor cursaban estudios en las universidades de Louisiana, y otros cinco estados habían adoptado garantías similares para las colegiaturas.¹⁸

16 Brian Dumaine, "Making education work", *Fortune*, ejemplar sobre la educación de 1990, p. 13.

17 Ann Reilly Dowd, "How Washington can pitch in", *Fortune*, ejemplar sobre educación de 1990, p. 62.

18 *Ibid.*, y "Arkansas adopts Taylor Plan", *New Concepts*, boletín publicado

Si no se recompensa el éxito, probablemente se está premiando el fracaso

Recompensar el éxito tal vez sea cuestión de sentido común, pero esto no lo convierte en una práctica común. Con respecto a la educación, normalmente premiamos el fracaso. "Quien falla, se hace acreedor de ayuda —explica Sy Fliegel, de Harlem Este—. Quien se desempeña bien, pierde la ayuda."¹⁹ También en la seguridad pública retribuimos el fracaso: cuando se eleva el índice de delincuencia, damos más dinero a la policía. Si continúa fallando, le asignamos incluso más. Recompensamos el fracaso en las viviendas de propiedad estatal: con las fórmulas de financiamiento federal, si una autoridad de vivienda local se desempeña bien, recibe menos fondos del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Recompensar el fracaso crea incentivos ridículos. Alienta a los directores de escuela a aceptar las condiciones imperantes. Estimula a los departamentos de policía a pasar por alto las causas originales de la delincuencia y a limitarse a cazar criminales. Desanima a las autoridades de vivienda a esforzarse por mejorar sus operaciones.

Nuestra tendencia a retribuir el fracaso ha baldado literalmente nuestros intentos por ayudar a los pobres. La mayoría del dinero que invertimos en la población de bajos ingresos —bienestar social, vales de alimentos, Medicaid, vivienda de propiedad estatal, vales de vivienda, vales para atención médica infantil— premia el fracaso, porque sólo llega a quienes se mantienen en la pobreza.

Si una beneficiaria del sistema de bienestar social ahorra lo suficiente para comprar un automóvil y poder así buscar un empleo,

por la fundación Exchange, Birmingham, Ala., 4, núm. 9, primavera de 1991, pp. 3, 4.

19 Citado por Robert Merrow, "Schools of choice: more talk than action", *Public schools by choice*, Joe Nathan (comp.), St. Paul, Minn., Institute for Learning and Teaching, 1989, p. 119.

le reducen la subvención. Si encuentra trabajo, no sólo pierde su cheque de bienestar social, sino también la cobertura de Medicaid (después de un año), recibe menos vales de alimentos y, si reside en un conjunto habitacional del estado, a menudo su renta se triplica. Un estudio efectuado en Louisville reveló que una residente de un conjunto habitacional del estado, con dos hijos en edad preescolar, debía ganar nueve dólares por hora, en 1989, sólo para igualar el paquete total del sistema de bienestar social. Y Louisville no es un lugar de residencia caro; en otros sitios la cifra era mayor.²⁰

En diciembre de 1988, un informe de la Universidad de Kentucky decía que la cifra había aumentado a nueve dólares por hora: Lucinda R. Zoe y Lynne S. Kelly, *Status of child care in Kentucky*, Lexington, Ky., University of Kentucky College of Business and Economics, Center for Business and Economic Research, diciembre de 1988.

Bajo estas circunstancias, ¿por qué una madre sola, con dos o tres niños, iba a renunciar jamás al sistema de bienestar social? Lo anterior explica por qué hasta nuestras tentativas más eficaces para que la población encuentre empleos nunca disminuyen en apariencia las nóminas del sistema de bienestar social.

No sólo castigamos a quienes prescinden de este sistema, sino que exigimos poco a quienes permanecen en él. De modo que programas como el de bienestar social los llamamos "derechos" precisamente porque la gente tiene "derecho" a ellos, sin importar su conducta. La combinación de premiar el fracaso y no esperar nada a cambio de los beneficios genera dependencia, lo cual debilita las motivaciones de la población para mejorar su vida.

Las relaciones sanas se construyen sobre obligaciones mutuas. Si no esperamos nada de la gente, por lo general eso es lo que obtenemos. Pero si esperamos un esfuerzo a cambio de lo que damos, habitualmente lo conseguimos. Los servicios de vivienda

20 En 1986, Metro United Way de Louisville publicó *Incentives for working*, en el cual se usaba la cifra de siete dólares por hora. (De hecho, se lo conoció como el "estudio de siete dólares por hora.")

de Louisville son sumamente estrictos con respecto a los pagos hipotecarios por parte de los ex inquilinos de los conjuntos habitacionales del estado que compran sus condominios. "Si se elevan las expectativas —dice el director David Fleischaker—, la gente intensificará sus esfuerzos."

Los gobiernos están comenzando, cada vez con mayor frecuencia, a incluir exigencias de desempeño en sus programas contra la pobreza. La ley Federal de Apoyo para la Familia de 1988 requería a muchos beneficiarios del sistema de bienestar social que participaran en programas educativos, de capacitación, o de trabajo. La iniciativa *Learnfare* de Minnesota exige a las madres adolescentes que asistan a la escuela si quieren recibir los beneficios del bienestar social.²¹ El programa *Learnfare* de Wisconsin penaliza a las familias que dependen del sistema de bienestar social cuando sus hijos adolescentes faltan tres días a la escuela sin una justificación escrita. Arkansas pide el número de seguridad social de ambos padres cuando emite las actas de nacimiento, con el fin de utilizar después esa información para rastrear a los padres ausentes y exigirles apoyo económico si sus hijos dependen del sistema de bienestar social.

Si no se identifica el éxito, no se puede aprender de él

Las organizaciones públicas empresariales están en proceso de aprendizaje. Prueban nuevas cosas continuamente, descubren qué funciona y qué no y aprenden de la experiencia. Pero si una organización no evalúa los resultados y no puede identificar el éxito cuando éste sucede, ¿cómo va a aprender de él? Sin la retroalimentación de los resultados, a menudo la innovación queda abortada.

Las mayores oportunidades de innovación en una empresa, advierte Peter Drucker, son los "éxitos inesperados."²² Cuando un

21 *Access to excellence, education in Minnesota*, St. Paul, Minnesota Department of Education, p. 14.

producto o un servicio alza el vuelo de improviso, es inevitable que haya lecciones importantes que aprender. El mismo principio se aplica al gobierno, como lo demuestra el siguiente caso.

Durante el decenio de 1970, la Fundación Ford creó la Corporación de Estudios Demostrativos sobre la Fuerza Laboral, para comprobar un concepto sueco llamado "trabajo asistido." La idea consistía en crear un ambiente de trabajo protegido —habitualmente, un centro laboral subsidiado específicamente con este propósito— para ex convictos, ex adictos, desertores de la escuela de enseñanza media y beneficiarios a largo plazo del sistema de bienestar social. Durante el transcurso de un año, mientras trabajaban, los participantes recibían asesoría, capacitación y otros servicios de apoyo. Al finalizar el año, se les ayudaba a encontrar "auténticos" empleos. La corporación instauró una docena de experimentos de trabajo asistido en todo el país y comparó escrupulosamente sus resultados con los de un grupo de control. (Puesto que tuvo 10 000 participantes, fue el experimento con grupo de control más extenso que jamás se haya hecho en un programa urbano.)

La rama de Massachusetts se denominó Empresas de Empleo Transitorio (EET). Sobresalió como el de mayor éxito de los 12 experimentos, principalmente porque probó un modo distinto de hacer negocios. Cuando intentaba colocar a sus participantes en puestos del Departamento de Bienestar Social de Massachusetts, EET sostenía que sus protegidos eran capaces de superar a los Servicios Kelly. Por casualidad, una computadora destruyó miles de archivos de bienestar social y el departamento —en crisis— le tomó a EET la palabra. Contrató a sus trabajadores para volver a crear los archivos escritos, y he aquí que sí resultaron mejores que los Servicios Kelly. Una vez pasada la crisis, el departamento convenció a Cruz Azul/Escudo Azul, que se ocupaba del procesamiento de datos de Medicaid para el estado, de contratar a los trabajadores de EET como temporales. Fue tal su grado de productividad que la compañía comenzó a contratarlos para puestos permanentes.

22 Peter Drucker, *Innovation and entrepreneurship*, Nueva York, Harper and Row, 1985, p. 37.

De la noche a la mañana, EET se encontró dirigiendo un servicio de colocación para Cruz Azul/Escudo Azul. Pero debido a su filosofía sobre el trabajo asistido, continuó ofreciendo servicios de apoyo a sus protegidos después de que comenzaban a trabajar, socorriéndolos con sus problemas personales, ayudándolos a aprender los secretos de sus empleos y auxiliando a sus administradores a supervisarlos. Sólo después de que se desempeñaban con éxito en el puesto durante cuatro a seis meses, la compañía tenía la obligación de contratarlos y pagarles; hasta entonces, continuaban en la nómina de EET.

La combinación funcionó tan perfectamente que EET decidió promocionarse entre las empresas de Boston como servicio de colocación para los empleos de nivel inferior. Los resultados fueron extraordinarios: 90% de los contratados permanecieron con la compañía por lo menos un año; 83%, por lo menos dos años.

Fue un clásico éxito inesperado. Y como todos los resultados se evaluaban, no pasó inadvertido. EET utilizó sus datos para convencer a la legislatura de Massachusetts de invertir 6 millones de dólares anuales en el financiamiento de 21 corporaciones de trabajo asistido en todo el estado. Desde entonces, EET y su sucesora, una firma lucrativa llamada Estados Unidos Trabaja, han colocado a millares de personas en empleos en cuatro estados distintos. Hoy, Estados Unidos Trabaja se financia por entero con base en el desempeño. Los estados no pagan ni un céntimo hasta que el beneficiario del sistema de bienestar social permanece en el puesto durante cuatro meses; y no le pagan el salario completo hasta que la persona cumple tres meses más. En otras palabras, los estados pagan únicamente por los resultados.²³

23 Para mayor información sobre empresas de empleo transitorio y Estados Unidos Trabaja, véase David Osborne, *Laboratories of democracy*, Boston, Harvard Business School Press, 1988, pp. 198-200.

Si no se identifica el fracaso, no se puede corregir

La gente suele preguntarse por qué los programas gubernamentales perduran decenios después de haberse vuelto obsoletos: por qué un estado continúa inspeccionando los productos cárnicos mucho después de que el gobierno federal comenzó a efectuar el mismo trabajo; por qué el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano mantiene su personal de renovación urbana numeroso mucho después que la mayoría de las ciudades redujeron al mínimo ese tipo de obras; por qué California tiene 400 comisiones que gastan casi 2 000 millones de dólares anuales.

La respuesta estriba, por lo menos, en parte, en que nadie fuera de la burocracia puede decir si estas oficinas y comisiones realizan algo que vale la pena, porque nadie evalúa los resultados de su trabajo. En un artículo de 1990, *Washington Monthly* refirió la triste historia de los centros comunitarios de salud mental, una iniciativa lanzada en 1963 por el presidente Kennedy para que los enfermos mentales pudieran abandonar los hospitales (o "desinternarse"). Kennedy creyó que le estaba quitando el control de los servicios a la burocracia para dárselo a la comunidad. En su mensaje al Congreso, anunció que "la confianza en la fría compasión del aislamiento custodiado se sustituirá por la calidez abierta del interés y la aptitud de la comunidad."

Desafortunadamente, nadie se preocupó por seguir el rastro a los resultados. El Instituto Nacional de Salud Mental entregó millones de dólares a firmas que prometían construir centros comunitarios de salud mental, contratar personal y prestar servicio a todos los residentes de la zona durante veinte años. Pero el instituto rara vez se molestó en supervisar si quienes recibían el dinero cumplían. Muchas compañías se convirtieron en organismos privados, lucrativos, y sólo brindaban atención a quienes podían pagarla; otras se centraron en la psicoterapia para sanos preocupados, en vez de cuidar a enfermos mentales. Cuando la Oficina de Contabilidad General obligó por fin al instituto a emplear a un

contratista que visitara los centros, al término del decenio de 1980, descubrió que sólo 46% estaban cumpliendo sus compromisos. En el ínterin, quizás un millón de estadounidenses con enfermedades mentales vagaban por las calles, durmiendo entre cajas de cartón o en albergues para personas sin hogar.²⁴

Se puede contar la misma historia sobre muchos programas públicos. Consideremos los conjuntos habitacionales del estado y el sistema de bienestar social que, entre los dos, nos cuestan aproximadamente 30 000 millones de dólares al año. Ambos sistemas se crearon durante el decenio de 1930 para realizar misiones específicas. El de bienestar social se concibió para proporcionar un ingreso a viudas con hijos. El de viviendas estatales, para ofrecer un alojamiento temporal a los desempleados durante la Depresión, como vimos en el capítulo 2. Ambos programas funcionaron a la perfección durante un tiempo. Pero cuando el auge económico de la posguerra integró a muchos de sus beneficiarios en la fuerza de trabajo y los sustituyó por los incultos aparceros negros del sur, los dos programas afrontaron una clientela enteramente distinta. No obstante, ambos siguieron operando igual que antes. No es sorprendente que no tardaran en caer en una profunda crisis. Si cada programa hubiera definido los resultados que pretendía y evaluado si los estaba alcanzando, los encargados de fijar políticas habrían sabido en 1960 que los amenazaba un imponente fracaso. Si hubieran ligado su financiamiento con los resultados —cuántos beneficiarios prescindían del sistema de bienestar social para obtener empleo, cuánto tiempo permanecía cada familia en las viviendas del estado, el índice de delincuencia en cada conjunto habitacional del estado—, los fondos se habrían reorientado gradualmente hacia los innovadores que concebían nuevas estrategias para tratar con la nueva clientela. Pero en 1990 —treinta años después— el proceso apenas se estaba iniciando.

24 Andrew Bates, "Mental health spas", *Washington Monthly*, diciembre de 1990, pp. 26-29.

Si se demuestran los resultados, se puede obtener apoyo del público

Muchos gobernadores señalan que hasta el electorado de hoy, enemigo de los impuestos, favorece los aumentos tributarios para la educación, si se los vincula con algún tipo de responsabilidad sobre el desempeño. Los líderes cívicos de Phoenix, que hace tiempo era un semillero de fervor antitributario, piensan que sus electores aprobaron una emisión de bonos de 1 000 millones de dólares en 1988 —probablemente, la mayor autorización de bonos municipales en la historia estadounidense— porque la ciudad tenía fama de gozar de una buena administración, certificada por las agencias de avalúo de bonos. Pero tales presunciones son anecdóticas en lo principal.

En 1990, una organización llamada TaxWatch, de Florida, se aproximó tanto como era posible a probar la relación existente entre la documentación de los resultados y el apoyo público. Aunque normalmente no defendía los aumentos tributarios, la organización se había unido a varios grupos empresariales prominentes para respaldar un incremento del impuesto a la gasolina, cuyo propósito era financiar la construcción de una carretera, uno de los temas más polémicos que afrontaba la legislatura. Cuando encargó una encuesta de 628 electores registrados para ponderar el apoyo, encontró que 57% calificaban al sistema de transporte estatal de "suficiente" o "malo." Pero, al preguntárseles si la legislatura debía elevar el impuesto a la gasolina cuatro centavos por galón para pagar las mejoras, sólo 43% contestaron que sí. ¿Por qué? Porque dos tercios de quienes se oponían pensaban que el estado desperdiciaba más de 20% de los impuestos que recaudaba. De suerte que TaxWatch de Florida reformuló la pregunta: "¿Apoyaría un aumento de cuatro centavos en el impuesto a la gasolina si la legislatura se cerciorara de ponerlo en vigor únicamente en tanto el Departamento de Transporte de Florida mejore su servicio?" Ahora, 59% respondieron, que sí. (De quienes contestaron que no, casi la mitad escogió,

como razón, que "no se puede confiar en que el gobierno estatal invierta dinero sin derrocharlo en su mayor parte.")

"El financiamiento vinculado con el desempeño del Departamento de Transporte de Florida tendrá aceptación entre una importante mayoría de habitantes del estado; el financiamiento que carezca de esas garantías, no tendrá aceptación —concluyó Tax-Watch de Florida—. Así de sencillo."²⁵ Con los datos en la mano, propuso un incremento del impuesto a la gasolina rescindible si el Departamento de Transporte no satisfacía ciertos criterios de desempeño especificados. La legislatura efectuó unas ligeras enmiendas a la ley, pero ésta se aprobó por mayoría absoluta. Cuando el gasto está condicionado a los resultados, sugería la legislatura, los electores —y los políticos— responden.

Aplicación de criterios evaluativos del desempeño

Muchas personas del gobierno se resisten a la idea de evaluar el desempeño porque la han visto mal aplicada. Cuando la ley de Asociaciones para Capacitación Laboral se aprobó en 1982, por ejemplo, ordenaba celebrar contratos basados en el desempeño con los servicios de capacitación. Pero muchos de los contratos originales alentaron a los prestadores de estos servicios a preparar a la gente más hábil, ya que los premiaban según la cantidad de trabajadores que colocaban. Esto fomentó que los capacitadores se dedicaran a servir sólo a la población más apta, lo que suscitó severas críticas.

La evaluación del desempeño en la educación se ha censurado por otros motivos, principalmente debido a que se basa en exáme-

25 "TaxWatch survey shows strong public support for increased transportation funding if tied to increased DOT performance", *Florida TaxWatch Briefings*, 24 de abril de 1990. Disponible en Florida TaxWatch, Tallahassee, Florida.

nes estandarizados que reflejan un aprendizaje de memoria mecánico. Los críticos temen también que los exámenes estandarizados obliguen a todas las escuelas a enseñar los mismos temas de la misma manera, restándoles flexibilidad para probar métodos diferentes. Pero esas críticas han llevado a muchos estados a perfeccionar sus exámenes. Los de Maine incluyen ahora una muestra escrita y se centran cada vez más en la resolución de problemas. California y Massachusetts se encaminan en una dirección parecida. Vermont está probando una evaluación en el nivel estatal que abarca un examen, una obra particular escogida por el estudiante y muestras del trabajo del estudiante, que se denominan "portafolio." Connecticut evalúa a los estudiantes de enseñanza media en matemáticas y ciencias fundándose en proyectos por equipos, para los que se requiere hasta un semestre de trabajo.

Este patrón —la adopción de toscos criterios para evaluar el desempeño, seguidos por protestas y presiones para mejorarlos, que desembocan en el desarrollo de criterios más elaborados— es común dondequiera que se evalúa el desempeño. Explica por qué tantas organizaciones públicas han descubierto que un mal comienzo es mejor que no comenzar, y que los criterios burdos son mejores que la falta de criterios. Todas las organizaciones cometen errores al principio. Pero, con el tiempo, habitualmente se ven obligadas a corregirlos.

Para los lectores interesados en una exposición detallada del arte de evaluar el desempeño, recomendamos el apéndice B. Para quienes tienen menos interés por tales detalles, la pregunta más importante es ésta: Una vez que cuentan con los criterios apropiados, ¿cómo utilizan los gobiernos la información que esos criterios ofrecen para mejorar su desempeño? Existen por lo menos tres respuestas comunes. Algunas organizaciones vinculan el salario con el desempeño. Otras utilizan esa información, fundamentalmente, como herramienta administrativa, con la cual perfeccionan de continuo sus operaciones. Y unas terceras hacen depender sus gastos de los resultados. Las más empresariales intentan aplicar las tres.

Salario según el desempeño

La estrategia más común consiste en pagar según el desempeño: algún tipo de sistema por méritos o gratificaciones para individuos y/o grupos que tienen un alto nivel de desempeño. Phoenix, Sunnyvale, Visalia y otras muchas organizaciones recurren a esta práctica.

El método tradicional recibe el nombre de administración por objetivos, o APO. Aunque cubre una variedad de planes específicos, el término describe habitualmente un sistema en el cual los administradores se reúnen todos los años con sus superiores y negocian una lista de objetivos. El administrador que alcanza o rebasa sus objetivos se hace acreedor, ya sea a una gratificación o a un aumento salarial por mérito.

Por desgracia, éste es probablemente el método menos eficaz. Su defecto más evidente es el hecho de que los objetivos rara vez tienen algo que ver con los resultados esenciales de la organización: la cantidad, la calidad y el costo de sus servicios. "En buena parte de estos sistemas sólo hay que sentarse y preguntar cuál es el plan de ese año —explica el administrador municipal Tom Lewcock, de Sunnyvale—. Así, uno se presenta con material artificial que no guarda relación con nada." Tales sistemas pueden degenerar fácilmente en la subjetividad y el favoritismo. Para evitar este problema, muchos administradores se limitan a asignar los aumentos por mérito o las gratificaciones a todos por igual, práctica normal en el sistema por mérito federal. Quienes intentan recompensar a individuos particulares siembran el resentimiento y la desconfianza en todas sus filas.

Los administradores que trabajan con un típico sistema APO también suelen fijar sus objetivos en un nivel artificialmente bajo, para cerciorarse de que puedan alcanzarlos. Otros cumplen sus objetivos artificiales sacrificando la meta más fundamental de la organización: la calidad del servicio. "En el Servicio de Modernización de Michigan me dijeron que atendiera a 250 clientes por año —recuerda John Cleveland, ex director de la organización—.

¿Y saben qué? Cubrí esa cuota, pero la cubrí sacrificando la calidad, y definiendo ésta como el número de clientes que aguardaban en la puerta. Así que terminé con un retraso enorme, y me llevó siete meses y medio prestar servicio al cliente típico. Esto es lo que siempre sucede."

James Q. Wilson refiere un ejemplo clásico de "juego con las cifras" en su obra *Bureaucracy*. Bajo J. Edgar Hoover, a los agentes del FBI se los presionaba para que presentaran cifras crecientes con respecto a arrestos, recuperación de bienes robados y otras actividades. Para alcanzar sus metas, los oficiales comenzaron a pedir a los departamentos de policía locales las listas de automóviles robados que se habían encontrado, con el fin de incluirlos como bienes recuperados. Para incrementar el número de fugitivos que detenían, comenzaron a concentrarse en los desertores militares, a quienes es mucho más fácil encontrar que a los delincuentes normales. En el decenio de 1970, los fiscales de Estados Unidos se negaban a enjuiciar 60% de los casos presentados por el FBI, a menudo porque eran demasiado triviales.²⁶

Por último, un sistema APO estricto puede ocasionar conflictos internos en la organización. Cada departamento se dedica obsesivamente a alcanzar sus objetivos, mientras pasa por alto el efecto que su acción tiene sobre otros departamentos o sobre la meta última: la satisfacción del cliente. Cada administrador se preocupa por alcanzar sus cifras, en lugar de solucionar los problemas subyacentes que obstaculizan la satisfacción del beneficiario. Pocos están dispuestos a asumir el riesgo de aprovechar oportunidades nuevas e importantes no cubiertas por sus objetivos manifiestos.

Sunnyvale elude la mayoría de estos problemas utilizando, como objetivos, niveles reales de cantidad, costo y calidad de los servicios, algunos de los cuales se evalúan investigando el grado de satisfacción de los clientes. Cuando los administradores sobrepasan estos niveles, se les premia con gratificaciones y el nuevo nivel se convierte en su próxima base. De ahí que los administradores

26 James Q. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, p. 162.

estén siempre centrados en el propósito fundamental de la organización. Y en lugar de fijar sus objetivos anuales en un nivel artificialmente bajo, los llevan a niveles cada vez más altos, pues así es como se ganan las gratificaciones.

No obstante, Sunnyvale sí experimenta uno de los defectos de los sistemas APO: el hecho de que motivan mediante el temor. "El principal problema que presenta un sistema así es que impone todo tipo de presiones a personas que no están acostumbradas a enfrentarlas —señala Lewcock—. No se sienten verdaderamente bien. Es una reacción humana muy natural, y la entiendo. Cuando la gente siente tensión por esta clase de cosas, no pone necesariamente todo su empeño."

Una solución consiste en recompensar a grupos, en lugar —o además— de individuos. Visalia recurría con más frecuencia a las gratificaciones para premiar a grupos que a individuos, fundándose en la teoría de que los premios individuales alientan a las personas a guardar información y a competir entre sí, mientras que las recompensas grupales las animan a compartir información y a trabajar en conjunto. Visalia también permitía que los grupos que incrementaban la productividad se quedaran con 30% de los ahorros (o los nuevos ingresos) que generaban. A Lewcock le gustaría usar premios grupales en Sunnyvale, pero los sindicatos los han rechazado en el pasado.

La idea de recompensar grupos también está ganando fuerza en el amargo debate sobre los salarios por mérito de los maestros. La mayoría de los docentes se han resistido al pago por mérito individual, bajo el entendimiento de que, como se basaría inevitablemente en juicios subjetivos, crearía resentimiento entre los maestros y dañaría el espíritu de grupo. Harry Hatry, del Instituto Urbano, quien ha revisado varios planes de salarios por mérito, ha concluido que la combinación de incentivos individuales y grupales funciona mejor ²⁷

27 Harry P. Hatry y John M. Greiner, *Issues and case studies in teacher incentive plans*, Washington, D.C., Urban Institute Press, 1985, p. 115.

Al Shanker, presidente de la Federación Estadounidense de Maestros, ha propuesto un certamen nacional quinquenal en el que se escogerían las "escuelas de mérito", cuyos maestros recibirían gratificaciones económicas por un mínimo de 15 000 dólares. Esto sería muy sensato si se lo vinculara con el sistema de opciones para los padres. Bajo este último, a las escuelas no se las evaluaría mediante criterios subjetivos, sino por la satisfacción real de los clientes. Las que atrajeran más estudiantes recibirían gratificaciones. (Desde luego, tendría que tomarse en consideración la situación socioeconómica de la comunidad; las escuelas establecidas en *ghettos* no podrían competir en igualdad de condiciones con las de suburbios acaudalados.) "Si la Unión Soviética está empezando a aceptar la importancia de los incentivos económicos para la productividad —dice Shanker—, es hora de que la educación pública la imite."²⁸

Administración según el desempeño

El método de Sunnyvale constituye, evidentemente, un avance con respecto a la práctica gubernamental tradicional de no tomar en cuenta los resultados y prescindir de los incentivos económicos. También es mejor que los sistemas APO tradicionales. En otras palabras, dentro de la jerarquía de la práctica administrativa, la administración según los resultados es más eficaz que la administración por conjeturas y, asimismo, que la administración por objetivos. Pero hasta la administración según los resultados puede perfeccionarse.

Un método utilizado por un creciente número de gobiernos es la administración de calidad total, filosofía administrativa desarrollada principalmente por W. Edwards Deming. Deming sostiene que una vez conscientes del mal desempeño (o "calidad", que es el término que usa), no necesariamente conocemos su causa. Bien puede implicar factores fuera del control de los trabajadores y del administrador, como la situación familiar de los estudiantes. Según

28 Edward B. Fiske, "Lessons", *New York Times*, 26 de julio de 1989, p. B8.

lo expresó un maestro de Rochester cuando rechazó un contrato que proponía salarios por méritos: "Dedico el mismo esfuerzo a cada clase, pero los resultados no son siempre iguales. Creo que no soy el único responsable. Estos chicos llegan aquí con un imponente equipaje."²⁹

De acuerdo con la opinión de Deming, sólo 15% de los problemas que enfrentan la mayoría de las organizaciones son causados por los propios trabajadores y administradores. Los restantes 85% surge de los sistemas más amplios dentro de los cuales laboran estas personas: el educativo, el presupuestario, el de personal y otros. El salario basado en el desempeño ofrece a la gente un incentivo para mejorar su trabajo, pero no les concede la autoridad o las herramientas para cambiar los sistemas que subyacen a sus problemas.

El método de Deming utiliza los datos sobre desempeño para identificar problemas; luego brinda a los empleados las herramientas que pueden usar para analizarlos, aislar las causas originales, desarrollar soluciones y llevarlas a la práctica. Bajo una administración cuantitativa, explica Peter R. Scholtes, autor de un texto sobre el tema titulado *The team handbook*, "las mediciones numéricas [...] guían la búsqueda de un mejor desempeño, y se reconocen como medios en lugar de fines. Abren el camino hacia una comprensión más profunda de la organización y no se las utiliza como criterios para juzgar a los individuos."³⁰

Deming también señala que las organizaciones pueden resolver sus dificultades con mayor eficacia si hacen participar a los empleados en la elaboración de las soluciones. Los empleados conocen mejor el sistema y saben dónde se ocultan los problemas. Aunque un administrador pueda diagnosticarlos, sin la intervención de los empleados será difícil resolverlos. De ahí que la administración de calidad total recurra a equipos de empleados, conocidos a menudo

29 Citado por Jerry Buckley, "Blackboard juggle", "U.S. News and World Report", 24 de diciembre de 1990, p. 56.

30 Peter R. Scholtes, *The team handbook*, Madison, Wis., Joiner Associates, 1988, pp. 1-11, 1-12.

como círculos de calidad, para atacar la mayoría de los problemas en el centro de trabajo.

La administración de calidad total, o ACT, ha sido adoptada por organizaciones públicas en todos los niveles. El gobierno federal ha fundado incluso el Instituto Federal de la Calidad para propagar este credo. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de estas organizaciones aplican sólo una parte del método de Deming. Muchas no logran rastrear los resultados de su trabajo, por ejemplo, o definir con exactitud los resultados que constituyen un desempeño de buena calidad. Muy pocas se centran en los sistemas básicos que impulsan a sus organizaciones, de suerte que permanecen en el reino de las soluciones de 15%, en lugar de transformarlas: Pero cuando las entidades aplican el método ACT, según está concebido, resulta una herramienta sumamente poderosa. Cuando John Cleveland lo introdujo en el Servicio de Modernización de Michigan, su primer proyecto redujo el tiempo requerido para servir a cada cliente de siete y medio a menos de tres meses. Cuando Madison, en Wisconsin, adoptó la ACT, ahorró millones de dólares en todos los rubros, desde recolección de basura hasta reparación de vehículos automotores. Volveremos a la historia de Madison y al tema de la administración de calidad total en el próximo capítulo.

Presupuesto de acuerdo con los resultados

La administración según los resultados y la administración de calidad total son dos medios eficaces por obligar a las organizaciones a actuar de acuerdo con la información sobre desempeño que reciben. Pero en el gobierno, la fuerza más importante —el sistema que estimula el comportamiento más poderosamente— es el presupuesto. Después de todo, la mayoría de los administradores no trabaja en el gobierno para enriquecerse, sino para tener una influencia positiva en su comunidad. Esa oportunidad sólo es asequible en la medida que controlan los recursos. ¿Cómo consiguen ese control? Mediante el sistema presupuestario. Las organizaciones regidas por los resultados descubren que, en última

instancia, necesitan desarrollar sistemas presupuestarios que financien los logros, no los insumos.

Hay varias maneras de hacer esto, que dependen del servicio y la organización implicados. La primera no consiste más que en añadir la evaluación de la producción y/o del logro a un presupuesto regido por una misión. (La *producción* es la medida del volumen de lo producido efectivamente; el *logro* es la medida de la calidad. Para más detalles sobre esta distinción, véase el apéndice B.) Esto proporciona a los administradores y legisladores la información que requieren para premiar la excelencia o intervenir cuando el desempeño es pobre, ya sea remplazando el personal, agregando más recursos o fomentando tentativas para mejorar.

La segunda variación es el enfoque de Sunnyvale: presupuestar realmente el nivel deseado de servicio, "comprar" un nivel definido de cantidad y calidad. Con los servicios cuyos resultados son claros y tangibles, como el mantenimiento de calles y la capacitación laboral, esto no resulta difícil. Si una legislatura o un consejo municipal presupuesta la capacitación laboral y la colocación de 1 000 personas, por ejemplo, puede hacerse depender el pago del éxito de la colocación laboral. Si el departamento a cargo coloca a 900 personas, sólo recibirá 90% de su dinero.

En otros servicios, resulta difícil comprar logros, pero sí es posible comprar producción. Con respecto a la atención de la salud, por ejemplo, no sería práctico que los gobiernos se limitaran a financiar los logros afortunados. Pero podrían —y en realidad, ya lo hacen— financiar la producción. Medicare paga \$X por cada diálisis renal, \$Y por una derivación cardiaca doble. En tales casos, todavía se puede tratar de evaluar el logro. Cuando es deficiente, los encargados (o los implicados) pueden investigar y tomar medidas correctivas.

Métodos presupuestarios empresariales

| <i>Tipo de presupuesto</i> | Definición | Ejemplos |
|--|---|--|
| 1. Presupuesto regido por el sentido de misión | Véase el capítulo 4. | Véase el capítulo 4. |
| 2. Presupuesto según la producción | Sistema presupuestario centrado en la producción de servicios, es decir, en el volumen producido | |
| Presupuesto para definir y evaluar la misión y la producción | El sistema presupuestario define la misión y la producción deseadas, las evalúa, pero no vincula el dinero invertido con el volumen de producción | \$X por entrega de provisiones, con recabación de datos sobre la cantidad de cajas embarcadas, costo por caja, etc. \$X por centro de capacitación laboral, con recabación de datos sobre la cantidad de personas capacitadas, colocadas en empleos, costo por aprendiz, etc. |

| | | |
|-----------------------|--|--|
| Pago según producción | El presupuesto asigna \$X por cada producto obtenido. Los productores sólo reciben los fondos cuando alcanzan la producción deseada. | \$X por caja embarcada. \$X por soldado reclutado. \$X por persona capacitada. |
|-----------------------|--|--|

3. Presupuesto según los logros

Sistema presupuestario centrado en los logros de la actividad financiada, es decir, en la calidad o eficacia de los servicios producidos.

| | | |
|--|--|---|
| Presupuesto para definir y evaluar la misión y la producción | El sistema presupuestario define la misión y la producción deseadas, las evalúa, pero no vincula el dinero invertido con la calidad de los resultados. | \$X por entrega de provisiones, con recabación de datos sobre la cantidad de cajas embarcadas y el porcentaje de embarques calificados como aceptables por los destinatarios; \$X por organización de capacitación laboral, con recabación de datos sobre el porcentaje de aprendices que consiguen empleo, índice de permanencia en el empleo, satisfacción del empleador y del empleado, etc. |
| Pago por logro | El presupuesto asigna \$X por cada logro alcanzado. Los productores sólo reciben los fondos cuando alcanzan los logros deseados. | \$X por aprendiz que consigue empleo y lo retiene por lo menos noventa días. \$X por soldado entrenado con la competencia esperado. |
| 4. Presupuesto basado en el cliente | Véase el capítulo 6. | Véase el capítulo 6. |

El cuadro resume los diferentes tipos de presupuestos presentados aquí (y en otros capítulos). No son mutuamente excluyentes: un gobierno puede utilizar todos los métodos, cada uno para el programa al que mejor se aplique.

Muchas ciudades usan ahora una o más de las técnicas presupuestarias descritas en el cuadro, y tanto Florida como Oregón han empezado a trabajar para desarrollar algún tipo de presupuesto basado en los logros. Incluso el Departamento de Defensa está experimentando con el concepto, que denomina presupuesto por costo de unidad. La filosofía es la misma que la de Sunnyvale: calcular cuánto cuesta prestar cada unidad de servicio (reclutar un soldado, entrenar a un marino, vender un artículo en un economato) y presupuestar luego el nivel de servicio deseado. El experimento se inició porque la Agencia de Logística de Defensa, presionada para que contratara por fuera sus almacenes de provisiones, pensó que debía recortar sus costos para disipar la amenaza. Resulta interesante el hecho de que su método estuviera fuertemente influido por la administración de calidad total, adoptado por gran parte del Departamento de Defensa.

Según se vio, los almacenes de provisiones representaban el punto de inicio perfecto, porque el logro deseado era muy claro: el éxito del embarque de una unidad de provisiones. En esencia, la Agencia de Logística decidió que cada caja recibida en un almacén valdría \$X, y cada caja embarcada valdría \$Y. (Experimentó con cifras diferentes en los diversos almacenes, utilizando los costos históricos en cada uno de éstos.) Los almacenes obtenían todos sus fondos por esta vía; los renglones de gastos desaparecieron. Cuantas más cajas recibía o embarcaba un almacén, más dinero se le entregaba.

Cada almacén tenía, como meta, un aumento de la productividad del 10% anual durante dos años, y 3% anual durante los años subsiguientes. Aparte de esto, podían reinvertir cualquier excedente que generaran durante el año fiscal. (Pero toda suma sobrante al final del año se devolvía a la Agencia de Logística.) Los administradores de los almacenes estaban en libertad de gastar sus fondos como les pareciera mejor: si necesitaban contratar a una persona

extra, así lo hacían; si precisaban equipo adicional, lo compraban. En tanto desempeñaran el mismo servicio por 3% (o 10%) menos que el año anterior, podían administrar su dinero como creyeran más adecuado.

En uno de los almacenes, la Agencia de Logística permitió a los empleados repartirse la mitad de los ahorros devengados fuera de la meta de 3%. Según Joan Freeman, quien dirigió al equipo del presupuesto por costo de unidad:

Eso nos brindó una instalación llena de analistas presupuestarios, porque cada quien observaba su proceso. Los impulsó a fijarse en el modo en que trabajaban y a preguntarse si había algún modo mejor. Llevó a los administradores a involucrarse más con sus empleados. Antes de hacer una inversión, les preguntaban si tenían alguna idea al respecto, si tal equipo los ayudaría o si lo conocían. La administración seguía tomando las decisiones, pero daba a los empleados la oportunidad de expresar su opinión, algo que éstos nunca antes habían disfrutado.

El presupuesto por costo de unidad también permitió a la Agencia de Logística, por primera vez, tener cierto dominio de sus costos verdaderos, comparar los costos de diversas instalaciones e identificar los problemas. Aunque "no siempre alcanzábamos nuestro objetivo de productividad —dice la señora Freeman—, nos brindaba una base para la discusión al explicar por qué no lo habíamos alcanzado. Por ejemplo, algunas instalaciones estaban en pésimas condiciones y las habíamos descuidado durante años." Así que "tomamos la decisión de mejorarlas, para lograr un aumento de la productividad en el futuro."

Cuando Don Shycoff, quien encabezó la campaña, pasó a la oficina del contralor de Defensa, lo convenció de probar el presupuesto por costo de unidad en todas las actividades de "apoyo." En 1991, el sistema —llamado ahora Fondo de Operaciones Empresariales de Defensa— se aplicaba en todos los almacenes de provisiones de Defensa y centros de control de inventarios. En 1992, la oficina del contralor esperaba ponerlo en práctica para todos los servicios de mantenimiento de almacenes, economatos, entrenamiento militar, reclutamiento militar y atención médica.

Tendencias similares se observan en otras naciones. En noviembre de 1989, un colega de Bob Stone, Gerald Kauvar, organizó una conferencia de 14 naciones sobre presupuesto de defensa. Los 14 estados convinieron en que "un sistema moderno para la administración de los recursos de defensa debe incluir:

- el conocimiento de los costos totales;
- un presupuesto unificado (es decir, sin renglones de gastos);
- el control descentralizado del dinero y el personal, tanto militar como civil;
- supresión de cargas de reglamentos innecesarios (impuestos tanto desde el interior como desde el exterior), y
- responsabilidad por los resultados de la misión."

Traducido a nuestros términos, significa que un sistema presupuestario moderno debe estar regido por el sentido de misión, descentralizado y orientado a los resultados. Francia, Gran Bretaña y Holanda ya han hecho avanzar sus presupuestos de defensa en esta dirección. Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia, Canadá, Australia y Nueva Zelanda están pasando a presupuestos regidos por una misión y orientados a los resultados para la totalidad de sus gobiernos nacionales, utilizando muchos de los mismos mecanismos aquí expuestos.³¹

Existe otro poderoso método para centrar a las organizaciones públicas en sus resultados, un método que nos lleva al siguiente capítulo. Se lo puede llamar presupuesto regido por el consumidor: poner el dinero en las manos de los clientes y obligar a los prestadores de servicios a conservar su puesto complaciendo a esos clientes. El logro deseado de la mayoría de los servicios es, después de todo, satisfacer al consumidor. ¿Y qué mejor manera de llegar a ese logro que hacer que las agencias de servicios dependan de los clientes para su misma supervivencia?

31 Véase Allen Schick, "Budgeting for results: recent developments in five industrialized countries", *Public Administration Review*, enero-febrero de 1990, pp. 26-33.

6. El gobierno regido por el consumidor: Satisfacción de las necesidades del consumidor, no de la burocracia

La calidad sólo la determinan los clientes.

—David Couper,
jefe de policía,
Madison, Wisconsin¹

Cuándo fue la última vez que usted se sintió un cliente valioso en la escuela de sus hijos? ¿Y en la oficina de vehículos automotores? ¿Y en su ayuntamiento?

Pocos empleados gubernamentales utilizan alguna vez la palabra *cliente*. La mayoría de las organizaciones públicas ni siquiera saben quiénes son sus clientes. Cuando Bob Stone llevó a su personal de Instalaciones de Defensa a un retiro para discutir *In search of excellence*, su primera tarea consistió en definir su

¹ David Couper y Sabine Lobitz, *Quality policing: the Madison experience*, Washington, D.C., Police Executive Research Forum, 1991, p. 65.

clientela. Los resultados fueron una enorme sorpresa, hasta para Stone. "Habíamos considerado como clientes nuestros al secretario de defensa, o al Congreso, o al contribuyente estadounidense —comenta—. "Pero se nos ocurrió que a quienes se suponía que debíamos servir eran las tropas: el soldado, el marinero, el piloto de avión o el infante de marina que defendían el país. Ninguno de nosotros había pensado en esto antes."

Los gobiernos democráticos existen para prestar servicio a sus ciudadanos. Las empresas, para obtener ganancias. Y no obstante, la iniciativa privada es la que busca obsesivamente nuevas maneras de complacer al pueblo norteamericano. La mayoría de los gobiernos estadounidenses no contemplan a los consumidores, mientras que McDonald's y Frito-Lay se rigen por la clientela. Quizás sea ésta la acusación esencial contra el gobierno burocrático.

¿Por qué sucede esto? Sencillo. *La mayoría de las agencias públicas no obtienen sus fondos de los consumidores.* La iniciativa privada, sí. Si una empresa complace a sus clientes, las ventas aumentan; si otra los complace más, las ventas bajan. De suerte que las empresas en ambientes competitivos aprenden a prestar intensa atención a sus clientes. Las agencias públicas reciben la mayor parte de sus fondos de las legislaturas, los consejos municipales y los consejos por elección. Y la mayoría de su clientela es "cautiva": sin capacidad de movimiento, posee pocas opciones para los servicios prestados por los gobiernos. Así, los administradores del sector público aprenden a pasar por alto. Los clientes a quienes los administradores públicos se dedican a complacer son el poder ejecutivo y la legislatura, porque de ellos consiguen el financiamiento. Los funcionarios elegidos, a su vez, se rigen por sus electorados; casi siempre, por grupos de interés organizados. De este modo, mientras la iniciativa privada lucha por complacer a los consumidores, las agencias gubernamentales luchan por complacer a los grupos de interés.

Los verdaderos clientes del Departamento de Transporte no han sido los conductores y los usuarios de los transportes de masas, sino los constructores de carreteras y los sistemas de transporte público. Los verdaderos clientes del Departamento de Vivienda y

Desarrollo Urbano no han sido los habitantes urbanos de bajos ingresos, sino los urbanizadores de bienes raíces. Si esto parece exagerado, consideremos el comentario hecho por David Forsberg, entonces jefe regional de VDU en Nueva Inglaterra, después de que Jack Kemp cambiara el enfoque central del departamento: "No sé como expresar la gran ayuda que ha sido poder decir: 'La población atendida por VDU es la gente de ingresos bajos y medios.' Se puede afirmar: 'VDU no está aquí para servir a los urbanizadores y a los grupos de interés'."²

El rasgo más irritante que experimentan casi todos cuando tratan con el gobierno es la arrogancia de la burocracia. Hoy en día, las personas esperan ser valoradas como clientes, hasta por el gobierno.

En 1950, casi dos tercios de los estadounidenses empleados efectuaban labores no especializadas, mientras que un tercio trabajaban con el intelecto. En la actualidad, la proporción se ha invertido. Como consecuencia, tenemos una generación de ciudadanos con expectativas muy diferentes de las que alentaban sus madres y padres en la era industrial. Nuestros progenitores formaban fila durante horas ante el registro de automóviles encogiéndose de hombros: así era sencillamente la manera en que funcionaba el mundo. Nosotros nos formamos en las mismas filas y echamos pestes. Nuestros padres aceptaban las escuelas públicas como algo dado, algo que no podían cambiar. Nosotros organizamos comités, exigimos nuevos programas, recaudamos fondos y nos ofrecemos como voluntarios para enseñar en unidades especiales; y si esto no sirve, enviamos a nuestros hijos a escuelas privadas.

Muchos de nosotros nos desentendemos del gobierno, considerando que estamos demasiado ocupados para perder tiempo en una causa tan desesperada. Pero cuando nos rozamos efectivamente con el sector público—cuando nuestros hijos ingresan en la escuela o cuando el estado decide construir un incinerador en nuestra

2 Tomado de Peter S. Canellos, "Undaunted by dire straits", *Boston Globe*, 23 de diciembre de 1993, pp. 25,31.

comunidad—, nos negamos a permanecer pasivos. Queremos *pruebas* de la seguridad del incinerador. Queremos *escoger* la escuela a la que asistirán nuestros hijos. Acogemos con beneplácito la ayuda que representan las guarderías, pero pretendemos elegir en cuál y a quién encargaremos a nuestros niños. Necesitamos ayuda con los gastos de atención médica, pero lo último que deseamos es un sistema de salud pública en el cual no podamos escoger el médico ni el hospital.

A medida que nos vamos convirtiendo en una sociedad dominada por trabajadores especializados, también nos dividimos en subculturas, cada una de las cuales tiene sus valores y su estilo de vida: mira diferentes programas de televisión, compra en distintos tipos de tiendas, conduce diversos modelos de automóviles. Hemos dejado de ser una sociedad de masas con una clase media amplia y bastante homogénea, para transformarnos en un mosaico social con una enorme diversidad cultural, incluso dentro de la clase media. Hemos terminado por esperar productos y servicios individualizados según nuestros estilos y gustos, trátense de cadenas de televisión, de restaurantes o de cervezas.

Y no obstante, las instituciones públicas tradicionales continúan ofreciendo servicios iguales para todos. Los sistemas educativos tradicionales siguen impartiendo una enseñanza "marca X." Las autoridades de vivienda tradicionales todavía suministran apartamentos idénticos en un conjunto de torres idénticas. Las bibliotecas públicas tradicionales aún se limitan a brindar libros, periódicos y revistas. Son cada vez más los consumidores habituados a escoger que, cuando se topan con instituciones públicas que ofrecen servicios estandarizados, se marchan a otra parte.

Para afrontar estos cambios masivos, los gobiernos empresariales han empezado a transformarse. Han empezado a escuchar atentamente a sus clientes, mediante encuestas entre los consumidores, grupos de enfoque y una amplia variedad de métodos. Han empezado a ofrecer opciones a sus clientes: escolares, de centros recreativos, hasta de servicios policíacos. Y han empezado a colocar a sus consumidores en el asiento del conductor, poniendo

los recursos directamente en sus manos y permitiéndoles elegir a sus prestadores de servicios.

Esto hace que la competencia avance un paso más: en lugar de que los administradores gubernamentales escojan a los prestadores de servicios en un proceso de licitación competitivo, permite a cada *ciudadano* elegir a su prestador de servicios. Insta la responsabilidad frente los clientes. "No se me ocurre ningún mecanismo de responsabilización mejor que el sistema de opciones para los padres—dice Sy Fliegel, del Distrito 4 de Harlem Este—. La forma más elevada de evaluación de una escuela es comenzar a percatarse de que los niños no se inscriben en ella."³

En otras palabras, para lograr que las instituciones públicas se rijan por los consumidores en igual medida que la iniciativa privada, los gobiernos empresariales han aprendido a financiarlas como si fueran negocios. Si las escuelas pierden dinero cada vez que se les va un alumno, como en Minnesota, ¿actúan los maestros y los administradores de un modo diferente? Claro que sí. Si se pagara a las oficinas de vehículos automotores sólo cuando procesaran las licencias o los registros de los conductores, de suerte que, a mayor número de procesamientos, más dinero recibirían, ¿actuarían de distinta manera sus empleados? Sin duda. Siendo tan claras las consecuencias de atraer clientes, se intensificaría la lucha por reducir tiempos de espera. ¡Incluso podríamos encontrar oficinas que permanecieran abiertas por las tardes y en sábado, que operaran cajas para automovilistas y que se promocionaran diciendo que tienen las filas de espera más cortas de la ciudad!

3 Observaciones ante la conferencia sobre Harlem Este patrocinada por el Departamento de Educación de Estados Unidos, 17 de octubre de 1989.

Acercamiento al cliente

Todos los especialistas en administración, desde Peters y Waterman hasta Drucker y Deming, insisten en la importancia de escuchar a los clientes. Aconsejan a los administradores que pongan a los empleados en contacto directo con los consumidores. Hewlett-Packard pide a los clientes que presenten cartas a los ingenieros de la compañía con la descripción de sus necesidades. Todos los altos gerentes de Xerox dedican un día al mes a tomar las llamadas telefónicas de los clientes. "No existe nada que sustituya el contacto directo —expresa David Kearns, ex alto ejecutivo de Xerox—. Mantiene informados a los gerentes, los vuelve asequibles y preserva su honestidad."⁴

Drucker describe, incluso, organizaciones no lucrativas que actúan así. Una de ellas, la Iglesia de la Comunidad de Willowcreek, en South Barrington, Illinois, es ahora la iglesia más extensa de la nación, con 13 000 feligreses. Bill Hybels la fundó a mediados del decenio de 1970, cuando tenía veinte años y pico. Escogió una comunidad en desarrollo, donde había relativamente pocos asiduos al culto, y fue de puerta en puerta preguntando: "¿Por qué no va usted a la iglesia?"

Luego planeó un templo que respondiera a las necesidades de los clientes potenciales; por ejemplo, ofrece servicios completos los miércoles por la noche, porque muchos padres que trabajan deben pasar el domingo con sus hijos... El sermón del pastor se graba mientras es pronunciado, y se reproduce de inmediato para que los feligreses puedan recoger el casete al salir del edificio, pues en repetidas ocasiones le comentaron al pastor: "Necesito escucharlo mientras conduzco a mi casa o al trabajo, para integrar el mensaje en mi vida."⁵

4 David T. Kearns y Denis P. Doyle, *Winning the brain race: a bold plan to make our schools competitive*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1988, pp. 21-22.

5 Drucker, "What business can learn from nonprofits", *Harvard Business*

No hay razón para que las organizaciones públicas no actúen de este modo; la religión es por lo menos igual de dogmática que el gobierno. Por fortuna, algunas lo hacen:

- El Consejo Escolar del condado Duval, en Florida, encuestó a su comunidad y descubrió la apremiante necesidad de guarderías para niños que se quedaban solos en sus casas, antes y después del horario escolar, mientras los padres trabajaban. Así que el distrito lanzó un programa de escuelas comunitarias por el que la mayoría de las escuelas permanecen abiertas desde las 7:00 hasta las 17:45. La escuela es gratuita, pero los padres pagan veinte dólares semanales por todo el servicio de guardería.
- El Departamento de Parques y Centros Recreativos de Dallas opera un centro recreativo que permanece abierto, con todos los servicios, durante las veinticuatro horas del día, para personas con turnos de trabajo irregulares. Organiza juegos de *volleyball* y *softball*, conciertos y exposiciones de arte durante la jornada completa. Un beneficio colateral, según la Fuerza de Policía de Dallas, es que redujo las tasas de delincuencia.⁶
- El Departamento de Vehículos Automotores de California está probando la instalación de terminales computarizadas, de autoservicio, en las cuales los conductores pueden renovar sus licencias con tanta facilidad como obtener efectivo en un cajero automático bancario. Si los usuarios de las terminales se muestran complacidos con el sistema en una encuesta a los clientes, el estado espera expandir su uso al registro vehicular e instalar máquinas en supermercados y centros comerciales.
- Las escuelas públicas de Rochester, Nueva York, han desarrollado un programa de tutoría con base en el hogar, por el cual cada maestro se vuelve mentor de 20 estudiantes. Durante los

Review, julio-agosto de 1989, pp. 328-333.

6 Véase *Innovations in state and local government 1987*, informe del Programa de Premios de la Fundación Ford y la Escuela John F. Kennedy, p. 12.

años que los chicos asistan a la escuela, será tarea del maestro seguirles la pista, trabar relación con sus padres, visitar sus hogares y mantenerse en contacto con ellos durante el verano.

Quizás nuestra militante favorita del gobierno regido por los consumidores sea Lee White, quien se jubiló hace poco de su empleo como jefa de bibliotecas en Oakland, California. A los bibliotecarios se los considera normalmente tímidos y retraídos. Lee White no era así. Una de sus primeras acciones cuando asumió el puesto fue encuestar a sus clientes. La encuesta le indicó que las bibliotecas descuidaban a dos grupos importantes: niños y minorías étnicas.

Para atraer a los niños a las bibliotecas, White alentó a sus bibliotecarios a reunir videocintas. "Llevó mucho tiempo —suspira—. Finalmente tuve que poner parte de mi propio dinero para lograrlo." Luego fundó un canal de las bibliotecas públicas en la televisión por cable. Acto seguido, organizó un club de lectura de verano con un magnífico premio: cualquier chico que demostrara haber leído diez libros ganaba un viaje gratuito para ver a los Ases de Oakland. (Una vez por mes, la señora White traía también a un jugador de los Ases a la biblioteca, entre quienes José Canseco fue el más destacado.) Se inscribieron 5 000 niños.

Para atraer a las minorías, la señora White formó colecciones latinoamericanas y asiáticas; esta última, en nueve idiomas. Hizo grabar casetes para la población asiática, particularmente para los refugiados hmong, que carecen de idioma escrito. Organizó una biblioteca ambulante para indígenas estadounidenses, la cual circulaba por toda la comunidad.

Para otros adultos, estableció un proyecto literario con 800 voluntarios, un programa titulado Abogados en la Biblioteca, por el cual algunos abogados voluntarios ofrecían asesoría legal gratuita, un servicio gratuito de capacitación en impuestos sobre la renta y una biblioteca de libros grabados. La señora White intentó incluso mantener abierta una sucursal hasta medianoche e instalar una lavandería automática en otra. El personal del municipio rechazó esta última idea, ¡porque no quería competir con las lavanderías privadas!

El método de la calidad total

En 1984, Joseph Sensenbrenner, alcalde de Madison, Wisconsin, asistió a una conferencia pronunciada por W. Edwards Deming. Como muchas ciudades, Madison atravesaba graves aprietos fiscales. Le habían recortado severamente la ayuda federal. Los impuestos a la propiedad habían llegado a niveles sin precedentes. "Las audiencias sobre el presupuesto se estaban volviendo una pesadilla anual —recuerda Sensenbrenner—. La población de Madison no quería que le redujeran los servicios ni le elevaran los impuestos. En su opinión, los servicios municipales ya estaban en constante declinación, aun cuando pagaban más por ellos."⁷

Sensenbrenner resume la queja del funcionario público moderno en tres palabras: "Me sentía encajonado."

El método de Deming parecía una vía para escapar de la caja. Deming insta siempre a las organizaciones a preguntar a sus clientes qué quieren, para luego orientar todos sus procesos de servicios y de producción a lograrlo. En efecto, la administración de calidad total (ACT) pone de cabeza el esquema organizativo tradicional: dice que los clientes son lo más importante para una organización; le siguen quienes sirven a los clientes directamente, y la administración está para servir a quienes sirven a los clientes.

"Este es el aspecto más difícil de la administración de calidad total —dice John Cleveland, uno de los varios administradores que la introdujeron en el Departamento de Comercio de Michigan—. Todas las preguntas se reducen a una: ¿En qué agrega esto valor al cliente? Se atraviesa un periodo de profunda ignorancia, pues uno no sabe mucho acerca de los consumidores, ya que nadie habla con ellos." Como obliga a las organizaciones a escuchar, la ACT ha resultado sumamente eficaz para cambiar sus culturas.

7 Joseph Sensenbrenner, "Quality comes to city hall", *Harvard Business Review*. marzo-abril de 1991, p. 65.

Consideremos el Departamento de Policía, uno de los seis departamentos de Madison —conocidos como departamentos de transformación— que han adoptado plenamente el nuevo credo. En 1987 comenzó a enviar por correo una encuesta a una persona por cada 50 con las que trataba, fueran víctimas de un delito, testigos, demandantes o criminales. (Ahora se envía a cada una persona por 35) Mensualmente, más de 200 personas reciben la encuesta, que incluye un sobre de devolución con dirección y porte pagado. Pide a cada individuo que califique a los oficiales con quienes ha tratado de acuerdo con siete factores: interés, solicitud, conocimiento, calidad del servicio, conducta profesional, en qué medida han resuelto el problema y si lo han dejado satisfecho. Pueden calificar a un oficial como "excelente", "bueno", "suficiente", "malo" o "muy malo." Una pregunta abierta pide: "¿Cómo podemos mejorar la calidad de nuestro servicio en el futuro?"

De los destinatarios, 40% entregaron la encuesta, proporción que el departamento sólo alcanzó después que el jefe David Couper comenzó a incluir una nota manuscrita en la que explicaba que él, personalmente, leía cada cuestionario. Couper publica los resultados en el boletín del departamento y envía los comentarios positivos a los oficiales que los reciben. En una escala donde 3 equivale a "suficiente" y 4 a "bueno", el departamento ha incrementado su clasificación media de 3.8 a 4.3.

En su Distrito de Policía Experimental, que describiremos en el capítulo 9, las respuestas a la encuesta de los clientes del departamento llegan directamente al oficial implicado, como una especie de retroalimentación personal. Mary Ann Wycoff, quien realizó una evaluación para el Instituto Nacional de Justicia, habla de los efectos que ha tenido la retroalimentación:

Poco después de haber comenzado a recibir los informes de los clientes, a un oficial le llegó una severa crítica. La leyó en voz alta a sus colegas, en tono muy sarcástico, esperando que los demás convinieran en que era ridícula. Y se produjo un silencio mortal. Resultaba claro que el grupo no estaba necesariamente de acuerdo con él. Ese tipo de cambio en las relaciones entre los compañeros de trabajo puede tener un enorme efecto en las personas. Aquel oficial se quedó muy sorprendido.

En 1991, Couper creó un equipo de proyectos para los empleados, la cual desarrollaría métodos para determinar los servicios más solicitados por los clientes de cada distrito municipal: cumplimiento de las leyes de tránsito, control de ruidos molestos, control de la violencia callejera, y otros. Couper remarca lo que denomina "las preguntas importantes": "¿Cuáles son las necesidades importantes de los clientes de su distrito? ¿Cómo las determinó? ¿Qué métodos utilizó? ¿Qué está haciendo para resolver esos problemas identificados por los clientes? ¿Cómo sabe cuándo ha tenido éxito?" Si puede contestar estas preguntas, Madison contará con un departamento de policía que ofrecerá servicios ajustados a los clientes, en vez de servicios estandarizados, para luego evaluar los resultados.

Quizás la institución pública regida más plenamente por los clientes que hemos encontrado es la Universidad Técnica de Fox Valley,⁸ una escuela semisuperior que presta servicio a 45 000 estudiantes de tiempo completo y tiempo parcial, en Appleton, Wisconsin. En 1985, una compañía papelerera local propuso que Fox Valley ofreciera capacitación en calidad y productividad a las empresas de la zona. Después de que el presidente de la universidad, Stanley Spanbauer, y sus colegas examinaron la ACT, decidieron crear un programa de Calidad en Primer Lugar a sus propios empleados. A partir de entonces, ha reestructurado casi todas sus operaciones en torno a las necesidades de sus clientes.

Para identificar esas necesidades, realizan anualmente una encuesta sobre satisfacción de los estudiantes, la cual pide a una muestra representativa de 650 estudiantes que califique la eficacia de la enseñanza, los diferentes métodos de instrucción (laboratorios, conferencias, discusiones grupales, experiencia laboral, instrucción por computadora) y los servicios a los estudiantes, como ingreso, asesoría y biblioteca. Cada división de la escuela recibe

8 Para más información sobre la Universidad Técnica de Fox Valley, véase Stanley J. Spanbauer, *Quality first in education... why not?*, Appleton, Wis., Fox Valley Technical College Foundation, 1987; y Stanley J. Spanbauer, *Quality: a business prescription for America's schools*, Milwaukee, Quality Press, publicación pendiente.

sus propios resultados, que le permiten identificar problemas y tomar las medidas adecuadas.

Un problema, por ejemplo, consistía en las cancelaciones de cursos. Cada año, Fox Valley debía cancelar 16% de las clases alistadas en su catálogo, porque no se inscribían suficientes alumnos. "Se puede generar con esto una verdadera insatisfacción entre los clientes —comenta Spanbauer—. Pero una vez que identificamos los departamentos donde se nos presentaban los mayores problemas, la situación mejoró marcadamente, pues se trataba de una pura y simple falta de buena planeación."

Fox Valley también encuesta a su clientela empresarial, que contrata con la escuela para impartir cursos de capacitación y prestar servicios de desarrollo económico. Posee, al año, alrededor de 1 200 contratos independientes con empresas, industrias y el gobierno, muchos más que cualquier otra universidad técnica en Wisconsin. Mediante un sistema computarizado que desarrolló su personal, puede informar en cuestión de horas a las empresas que solicitan capacitación si ya existe la lista de materias; en caso contrario, cuánto tiempo le llevará desarrollarla, cuánto costará y cuándo podrá comenzar el curso.

Fox Valley sigue con sumo cuidado el índice de colocación laboral de sus egresados, para ver si los están preparando verdaderamente para los empleos que se demandan. De los egresados de 1988-1989 que se entrevistaron, 93% encontraron empleo antes de seis meses; de ellos, 87% se colocaron en áreas directamente relacionadas con su trabajo de curso.

Con el fin de obligar a sus docentes a tomar en serio el requisito de preparar a los estudiantes para tener éxito en el mercado de trabajo, Fox Valley decidió en 1990 ofrecer una garantía a sus alumnos. Si un egresado no puede conseguir empleo en un área afín, con su capacitación, antes de seis meses, la universidad le garantiza hasta seis créditos gratuitos de instrucción adicional (dos o tres cursos), además de servicios de apoyo, como asesoría, desarrollo profesional o ayuda con técnicas de entrevista. La escuela también garantiza cursos de capacitación a los clientes empresariales: si una compañía no está satisfecha, Fox Valley repetirá el curso gratuitamente con un nuevo instructor.

"Imagino que fortalece la línea de avanzada —dice Spanbauer—. Se contempla con más atención a los estudiantes, en el sentido de asesorarlos antes de que se inscriban en un programa. Y el cuerpo docente se asegura de enseñar temas pertinentes, porque sabe que uno de los principales criterios consiste en si el estudiante obtiene empleo o no."

Al escuchar a sus clientes, Fox Valley se percató de que el calendario académico tradicional era frustrante para muchos. La gente no sólo necesita capacitarse en septiembre y febrero, y las empresas no contratan sólo en enero y junio. Así que la escuela adoptó un calendario de inscripción y graduación constantes. Los cursos se imparten en módulos de tres semanas, y cada uno posee por lo menos tres puntos de entrada y tres puntos de salida al año. En algunos cursos, los estudiantes pueden inscribirse a diario. La mayor parte de la enseñanza es personalizada: los estudiantes avanzan en el trabajo del curso de acuerdo con su propio ritmo. Los maestros de Fox Valley utilizan por lo menos 150 programas distintos de "instrucción asistida por computadora", y los alumnos tienen acceso a 1 600 terminales de computadora. Como lo expresó Spanbauer en su libro de 1987, *Quality first in education... Why not?*: "¿Por qué los educadores de las escuelas tradicionales continúan insistiendo, con sus actos, que todos los estudiantes son iguales, aprenden al mismo ritmo y absorben los conocimientos de la misma manera?"

Puesto que Fox Valley tiene poco control sobre la calidad de la educación previa que han recibido sus estudiantes, también se ha concentrado en programas de asesoría y correctivos para poner al día a sus clientes. Para los alumnos con problemas, la escuela desarrolló un curso de asesoría de dieciocho horas, llamado "Aptitudes para la supervivencia universitaria", que trata de asuntos como administración del tiempo y hábitos de estudio. Cuando probó el curso con un grupo experimental y otro de control, Fox Valley observó que reducía la tasa de deserciones en 22%. En consecuencia, ahora lo exigen varios departamentos.

La administración de calidad total subraya la evaluación y el perfeccionamiento permanentes de la calidad. Como una herramienta más para lograr esto, Fox Valley elaboró una especie de lista de control de la calidad. Esta se compone de indicadores de

excelencia en siete áreas clave: fijación de objetivos, administración basada en la calidad, servicio al cliente, recursos humanos, lista de materias e instrucción, uso de tecnología y comercialización. En servicio al cliente, por ejemplo, los indicadores preguntan si:

- los clientes están satisfechos con los productos y/o servicios de la unidad;
- los clientes de la unidad de servicios tienen la oportunidad de evaluar los servicios;
- el servicio al cliente y su satisfacción, en las unidades de servicios, se supervisan, evalúan, ponderan y utilizan de manera continua, como base para el mejoramiento constante;
- los estudiantes evalúan cada uno de sus cursos, y
- las evaluaciones se emplean como base para mejorar la lista de materias y la enseñanza.

Se espera que los 62 programas educativos, además de los departamentos de servicios, como el de contabilidad y el de comedor, utilicen estos indicadores para realizar sus propias auditorías, con el fin de identificar las áreas que necesitan mejorar. Por lo menos una vez cada siete años, cada uno se somete a una auditoría efectuada por un equipo de seis expertos ajenos a la institución. Entre una y otra auditoría importante, un sistema computarizado de supervisión rápida señala cualquier programa cuyas cifras básicas —inscripciones, deserciones, tasas de colocación laboral, costos, proporciones entre maestros y alumnos, y otras— indican la existencia de dificultades. Si el problema parece grave, la escuela llama a un equipo de auditores.

En el sector público, al contrario de las empresas, la mayoría de las instituciones poseen muchos conjuntos de clientes. Como no están únicamente para educar y capacitar a individuos, sino para fortalecer la comunidad y la economía local, por ejemplo, Fox Valley cuenta por lo menos con tres conjuntos de clientes: estudiantes, empresas y la comunidad. Muchos de los departamentos de servicios, como compras y contabilidad, tienen además clientes internos: los departamentos que usan sus servicios. Por ello, Fox Valley también realiza detalladas encuestas en la comunidad y entre sus

propios empleados. Aunque en este capítulo tratamos primordialmente sobre los clientes externos, gran parte de lo descrito también se aplica a los internos.

Cómo escuchar la voz del cliente

Según se pone de manifiesto por los ejemplos citados en este capítulo, hay muchas formas distintas de oír la voz del cliente:

Encuestas a la clientela. Además de por las organizaciones descritas en el texto, hemos visto que las encuestas entre la clientela se utilizan en Phoenix, Sunnyvale y Orlando, Florida; por la Autoridad de Transporte de la Bahía de Massachusetts, la Autoridad de Vivienda de Louisville, el Departamento de Comercio de Michigan y el Departamento del Trabajo de Nueva York; por los sistemas de tribunales de Michigan, el estado de Washington, Los Angeles y por el departamento de policía de Naperville, Illinois.

Seguimiento de la clientela. La Universidad Técnica de Fox Valley y el Servicio de Modernización de Michigan han encuestado a sus clientes al cabo de seis meses, un año o dos años desde que recibieron el servicio, para ver si éste produjo realmente los resultados deseados. Fox Valley planea efectuar incluso una encuesta de seguimiento después de cinco años.

Encuestas a la comunidad. Estas son aun más comunes que las encuestas a la clientela. Cada año, muchas ciudades —entre ellas, Visalia, Sunnyvale, Fairfield, St. Petersburg, Dayton y Dallas— encuestan a sus residentes para determinar qué les agrada y qué les desagrada de su ciudad y gobierno. La Asociación Internacional de Administradores Urbanos ha publicado incluso un manual titulado *Encuestas a los ciudadanos*.

Contacto con el cliente. El jefe de policía David Couper de Madison, pasa un mes al año en las calles, trabajando como patrullero policiaco. TaxWatch de Florida ha recomendado que "todo empleado estatal que no tenga contacto directo con el público se dedique a algún servicio de contacto directo durante un mínimo de dos días por año."⁹ El programa STEP de Minnesota (véase el capítulo 9) instó a los administradores a sentarse en las áreas de servicio de sus oficinas para charlar con los clientes, y preguntar a los empleados de atención al público qué han oído de éste y cómo podría mejorarse el servicio.

Informes sobre contacto con el cliente. El Distrito de Policía Experimental de Madison envía la información sobre el servicio del cliente directamente al empleado que lo atendió.

Consejos de clientes. Varias autoridades de vivienda, entre las que se cuenta la de Louisville, utilizan los consejos de residentes para mantenerse en contacto con su clientela. El Servicio de Modernización de Michigan emplea un consejo de clientes para su información sobre el servicio en, particular con respecto a ideas nuevas.

Grupos de enfoque. Comunes en la industria y en las campañas políticas, estos grupos reúnen a los clientes para que discutan un producto, un servicio o un tema. La firma consultora Jobs for the future (Empleos para el Futuro) descubrió, mediante grupos focales, que la población de Indiana reaccionaba negativamente a la frase *programa de capacitación laboral*, porque entrañaba una deficiencia en la gente. Prefería *oportunidades de desarrollo profesional*, pues implicaba respeto por su potencialidad.

Entrevistas a los clientes. El Equipo de Trabajo por la Alfabetización de Michigan entrevistó a 130 personas —tanto prestadores de servicios como clientes— para determinar

9 *Building a better Florida: a management blueprint to save taxpayers over \$1 billion*, Tallahassee, Florida TaxWatch, 1986, p. 15.

el tipo de sistema de educación para adultos y capacitación laboral que Michigan necesitaba. Descubrió que los problemas sociales —cuestiones de motivación, actitudes y expectativas— constituían un obstáculo mayor que la falta de programas.¹⁰ Y se percató de que muchos trabajadores de Michigan consideraban "volver a la escuela" como una idea traumática, además de que asociaban las visitas a las oficinas de servicios gubernamentales con la percepción de los beneficios del sistema de bienestar social o de desempleo, "algo que no hacen las personas de éxito."¹¹

Correo electrónico. En Santa Mónica, California, los ciudadanos pueden utilizar la red electrónica pública de la ciudad para comunicarse directamente con cualquier departamento. Se espera que los miembros del personal respondan cualquier solicitud antes de veinticuatro horas. Los ciudadanos pueden establecer contacto por medio de sus propias computadoras o emplear las terminales públicas localizadas en diversos puntos de la ciudad.¹²

Capacitación en servicio al cliente. Muchos gobiernos, entre ellos los de Madison, Phoenix, Wisconsin y Arkansas, ofrecen ahora a sus empleados capacitación en servicio al cliente. San Antonio ha desarrollado una interesante novedad: su iniciativa "Sí, es problema mío" alienta a los empleados municipales a resolver las dificultades de los ciudadanos mediante una sola llamada telefónica, en lugar de hacerlos recorrer una agencia tras otra.

Comercialización de prueba. Los gobiernos orientados por

10 Adult literacy task force, *Countdown 2 000: Michigan's action plan for a competitive workforce*, Lansing, Mich., Consejo del Gabinete del Gobernador sobre Inversiones en Recursos Humanos, marzo de 1988, p. 49.

11 "Creating a strategic system for human investment: the Michigan opportunity system", Fondo de Inversiones en Recursos Humanos de Michigan, enero de 1990.

12 M. J. Richter, "The real advantages of putting government on line", *Governing*, mayo de 1991, p. 60.

su clientela prueban ahora los nuevos servicios para ver si a la gente le agradan antes de generalizarlos. El Departamento de Obras Públicas de Phoenix probó con 90 casas sus camiones de carga lateral automática, conducidos por una sola persona; cuando observó que a 96% le gustó el servicio, adoptó el sistema en toda la ciudad. El Departamento de Recursos Naturales de Minnesota probó el uso de tarjetas de crédito en un parque antes de aceptarlas en el nivel estatal.

Garantías de calidad. Por lo menos 12 universidades comunitarias de Michigan garantizan su capacitación a las industrias. El programa "Fuerza de trabajo garantizada", de Virginia Occidental, vuelve a capacitar gratuitamente a los empleados, de acuerdo con las especificaciones de los empleadores, si éstos no están satisfechos. Muchas escuelas de enseñanza media de Colorado y Virginia Occidental garantizan egresados calificados a los empleadores; si el graduado tiene problemas con algún conocimiento básico que se requiere en su trabajo, la escuela de enseñanza media lo pondrá al día sin costo alguno.¹³

Inspectores. La Comisión de Taxistas de la Ciudad de Nueva York envía inspectores que se hacen pasar por pasajeros para vigilar la conducta de los taxistas de Nueva York. Las firmas privadas envían por rutina a calificadores profesionales de servicios, para supervisar la calidad de sus bancos, supermercados y restaurantes. Se ha desarrollado toda una industria que presta este servicio por contrato.

Agencias de protección al ciudadano. Algunos gobiernos rigidos por los clientes crean una agencia de protección al ciudadano, para que éste cuente con alguien a quien pueda llamar sabiendo que trabajará con el departamento ofensor a fin de allanar el problema. Peter Drucker denomina a estas agencias "la higiene de las organizaciones, o por lo menos

13 Jerry Thomas, "High school gives warranties", *Boston Globe*, 1 de junio de 1991.

su cepillo de dientes."¹⁴ Suecia, que inventó la idea, tiene incluso una agencia nacional de protección ciudadana, al igual que el resto de los países escandinavos y la mayor parte de los de la Commonwealth británica. En Estados Unidos, por lo menos 15 estados, municipios y condados poseían una agencia de protección ciudadana en 1988.¹⁵

Sistema de rastreo de quejas. Muchas ciudades cuentan con sistemas que rastrean la atención de preguntas y quejas para mejorar el tiempo de respuesta de la ciudad. Gracias al sistema computarizado de Phoenix, los miembros del consejo municipal pueden ver si los ciudadanos de su distrito reciben las respuestas que requieren de los departamentos municipales.

Clave 800. El gobernador Donald Schaeffer de Maryland estableció una línea telefónica para llamadas urgentes con respecto a trámites, mediante la cual los ciudadanos pueden denunciar casos de mala administración burocrática. El Departamento de Comercio de Michigan utiliza la clave 800 para facilitar las llamadas telefónicas a la iniciativa privada. La Comisión de Servicios Públicos de Georgia instauró claves 800 para que todos los residentes pudieran llamar gratuitamente a los funcionarios de su condado.

Buzones o formularios de sugerencias. La pregunta abierta formulada en la encuesta a los clientes del Departamento de Policía de Madison es, en realidad, un buzón de sugerencias. La Universidad Técnica de Fox Valley tiene 23 buzones de sugerencias en su recinto universitario. El Departamento del Tesoro de Michigan incluye un renglón de sugerencias en sus formas fiscales.

14 Peter Drucker, *The age of discontinuity*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1978, p. 256.

15 Sam Zagoria, "Ombudsmen can clear the air between citizens and city hall", *Governing*, noviembre de 1988, p. 82. Ex funcionario de protección al cliente para el *Washington Post*, Zagoria escribió *The ombudsman: how good governments handle citizens' grievances*, Bethesda, MD, Seven Locks Press, 1988.

Los clientes al volante

La mejor manera de hacer que los prestadores de servicios públicos respondan a las necesidades de sus clientes consiste en poner los recursos en manos de los consumidores y permitirles elegir. Todas las técnicas para escuchar al cliente que acabamos de alistar son importantes, pero si los usuarios carecen de opciones en la prestación de servicios —escuelas, programas de capacitación, oficinas de vehículos automotores—, continúan dependiendo de la buena voluntad del prestador. Este se encuentra al volante, y a los clientes sólo les queda esperar que los conduzca adonde quieren ir. Por otro lado, cuando los consumidores controlan los recursos, *ellos* escogen el destino y la ruta.

La mayoría de los clientes saben qué es importante para ellos. Para uno tal vez sea una escuela que goce de buena reputación nacional. Para otro puede ser una escuela cuyos egresados obtienen empleos bien pagados. Para un tercero quizás sea una escuela cercana a su hogar. Si los consumidores tienen acceso a toda la información pertinente y abandonan una escuela, nadie puede sostener que esa escuela esté ofreciendo una educación de buena calidad.

Poner los recursos directamente en manos del cliente puede parecer, a primera vista, una idea radical, pero no lo es. En realidad, ni siquiera es una idea nueva. Vales, subvenciones en efectivo y sistemas de financiamiento que asignan una suma fija por cada cliente atendido han sido usados durante decenios.

Con 2 000 millones de dólares, el programa WIC (Programa Especial de Alimentos Complementarios para Mujeres, Bebés y Niños) utiliza vales. Muchos estados, incluidos California, Massachusetts, Connecticut y partes de Minnesota, distribuyen vales o sus equivalentes a la población de bajos ingresos, para el cuidado infantil. El Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano financia vales de vivienda. Nuestro mayor subsidio para la vivienda —la deducción fiscal por intereses hipotecarios— es el equivalente de un vale. Las subvenciones Pell, forma primordial de ayuda finan-

ciera federal, son como vales: quienes las reciben pueden utilizarlas en cualquier universidad acreditada. De hecho, la mayor parte de nuestro sistema de educación superior se rige por los clientes y está ampliamente considerado como el mejor del mundo. Si funciona tan bien para jóvenes de 18 a 25 años, ¿por qué no para chicos de 8 a 18 años?

Quizás el contraste más claro entre un sistema que financia a individuos y otro que financia a instituciones se produjo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando nuestros soldados regresaron al país. Para sufragar su educación universitaria, el Congreso aprobó la ley para Reclutas del Ejército, posiblemente el programa social más afortunado de la historia estadounidense. El Congreso no financió universidades para reclutas del ejército; permitió que cada soldado escogiera una universidad, instituto o escuela técnica acreditada y se ofreció a pagarla. Con esta medida, el Congreso convirtió a millones de jóvenes marcados por la guerra en la culta médula de un auge económico que duró treinta años.

Con respecto a la atención médica, el Congreso siguió un camino más tradicional. Construyó hospitales para reclutas del ejército, y asignó a los veteranos hospitales específicos. Un sistema permitía a los clientes escoger su institución, fomentando así la competencia; el otro asignaba clientes a instituciones que eran monopolios. ¿Qué sistema funcionó mejor, la ley para Reclutas del Ejército o los hospitales para veteranos?

Las ventajas del método de la ley para Reclutas del Ejército resultan obvias. *En primer lugar, los sistemas regidos por la clientela obligan a los prestadores de servicios a responsabilizarse de sus clientes.* Como los clientes pueden llevar el negocio a otra parte, los prestadores deben buscar la información constante con respecto a sus necesidades y hacer luego lo necesario para satisfacerlas. "Se encuentran dos clases de responsabilidad —explica el sociólogo James Coleman, quien desde hace tres decenios ha sido uno de nuestros especialistas en educación más destacados—. La primera se ejerce desde arriba, que es una forma burocrática de autoridad. La otra se ejerce desde abajo, para que haya responsabilidad hacia padres e hijos. Creo que todo lo que hemos visto indica

que la segunda es una forma de responsabilidad más eficaz que la primera."¹⁶

Segundo, los sistemas regidos por los clientes despolitizan la decisión entre opciones de prestadores de servicios. Incluso en los sistemas competitivos de prestación de servicios, las agencias públicas habitualmente contratan a diversos prestadores (por ejemplo, para capacitación) o distribuyen partidas presupuestarias entre varios de ellos (por ejemplo, entre universidades públicas). Con demasiada frecuencia, la política interfiere con estas decisiones. Los prestadores que sirven a clientelas mayores obtienen más dinero, sencillamente porque pueden ejercer más presión política durante la época de elaboración de los presupuestos. Cada universidad, cada urbanizador, cada gran prestador de servicios sociales posee su clientela, la cual incluye, en muchos casos, a contribuyentes y trabajadores de las campañas que gozan de enorme influencia. Pocos políticos ganan las elecciones porque los prestadores de servicio realizan un buen trabajo, pero muchos pierden porque un segmento del electorado se rebela, de modo que por lo general los políticos prestan atención. Pero cuando los clientes controlan los recursos, ninguna legislatura puede proteger a los prestadores de servicios de mala calidad del veredicto pronunciado por esa clientela.

Tercero, los sistemas regidos por los clientes estimulan más la innovación. Cuando los prestadores de servicios tienen que competir, buscan constantemente formas de abaratar costos y mejorar la calidad, según explicamos en el capítulo 3. Pero cuando reciben sus fondos de los clientes, y no de una legislatura, tienen también muchos más incentivos para *invertir* en innovaciones.

James O. Wilson, en su obra *Bureaucracy*, compara los aprietos de un administrador del registro de vehículos automotores que desea mejorar el servicio con los de un administrador de una

16 Tomado de "The right to choose: public school choice and the future of American education", documento político del Manhattan Institute for Policy Research, junio de 1989, p. 29.

franquicia de McDonald's.¹⁷ Si el primero pretende invertir en nuevo equipo o más cajeros, debe convencer a la legislatura. Pero los legisladores, en tanto individuos, no se beneficia si las filas son más cortas y los clientes se sienten más felices en un registro (o incluso en todos los registros). Así que, ¿por qué van a pagar el precio político de elevar los impuestos o las cuotas, o de quitar dinero a alguna otra agencia para gastar más en el registro? La franquicia de McDonald's, por el contrario, ganará más si sus filas son más cortas y su servicio más rápido. De modo que su administrador puede justificar fácilmente la inversión, y sus propietarios la harán de buena gana. Por desgracia, Wilson omite el punto crucial: si los registros recibieran sus fondos de acuerdo con la cantidad de personas que atienden, como ocurre con los restaurantes McDonald's, tal vez actuarían igual que éstos.

Cuarto, los sistemas regidos por el cliente ofrecen opciones a la población entre distintos tipos de servicios. La estandarización era muy importante para los progresistas, porque las maquinarias políticas de la época dispensaban frecuentemente los servicios de manera irregular. A quienes profesaban la religión adecuada, o emitían el voto apropiado, o trabajaban para el cacique político local, se los trataba bien. A los otros se les dejaba librados a su suerte o, peor, se les perseguía.

Aun hoy, muchos continúan teniendo la arraigada convicción de que las agencias públicas deben prestar a todos el mismo tipo de servicio, porque existe una sola manera correcta de hacer las cosas: de administrar una escuela, de distribuir los beneficios del sistema de bienestar social o de dirigir un ejército. Una de las razones por las que no se difundió con mayor rapidez la opción educativa, dice la profesora en ciencias de la educación Mary Anne Raywid, "es que desafía uno de los supuestos más profundamente establecidos y ampliamente buscados: que debe haber una respuesta correcta a las preguntas sobre la práctica educativa y que,

17 James O. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, pp. 135-136.

por lo tanto, todas las demás respuestas sólo pueden ser de inferior calidad."¹⁸

Desde luego, no pensamos así acerca de los bienes o servicios del sector privado. Nadie desea que Apple produzca exactamente el mismo tipo de computadoras que IBM. Incluso hace cincuenta años, cuando Henry Ford dijo: "Pueden comprar automóviles de cualquier color, siempre que sean negros", su actitud casi provocó la ruina de Ford Motor Company. Hoy, la misma actitud está destruyendo la educación y el gobierno estadounidenses. *La población ya no quiere servicios estandarizados.*

¿Se imagina que se exigiera que todos los beneficiarios de Medicaid y Medicare fueran atendidos en hospitales públicos? ¿O que todos los que viajan con abono utilizaran el mismo tipo de transporte? Y, no obstante, a todos los niños que asisten a escuelas públicas les pedimos virtualmente que se sometan al mismo estilo básico de educación, aun cuando sabemos que cada niño aprende de manera diferente. Quizás fue Joe Nathan quien lo expresó mejor, en *Public schools by choice*: "Creemos que una auténtica igualdad de oportunidades exige que se ofrezcan distintos tipos de programas; y que proporcionar programas idénticos para todos los estudiantes garantiza resultados desiguales."¹⁹

¿Conoce usted a alguien que no desee escoger la escuela a la que asistirá su hijo? Claro que no. La gente puede oponerse por principio a las opciones, pero si puede permitírselo, cada quien elige un barrio con buenas escuelas, envía a sus chicos a colegios privados o recurre a una escuela pública del sistema de opciones. Hasta quienes se oponen a las opciones por principio están desapareciendo con rapidez. Las encuestas Gallup muestran que el porcentaje de adultos que piensan que los padres deben estar en posibilidad de seleccionar la escuela pública a la que asistirán sus

18 Mary Anne Raywid, "The mounting case for schools of choice", en *Public schools by choice*, Joe Nathan (comp.), St. Paul, Minn., Institute for Learning and Teaching, 1989, p. 32.

19 Joe Nathan, "Introduction", en *Public schools by choice*, p. 9.

hijos aumentó de 12% en 1980 a 62% en 1990. El apoyo es mayor entre los adultos jóvenes (de 19 a 29 años) y entre las minorías raciales, con 72%. Inclusive, en una encuesta de 1989, la mayoría de los maestros declararon que las opciones ayudarían a sus estudiantes.²⁰

Quinto, los sistemas regidos por los clientes desperdician menos, porque hacen coincidir la oferta con la demanda. El tipo y el volumen de la mayoría de los servicios públicos no están determinados por los deseos de los clientes —por su demanda—, sino por la ley. Y las legislaturas no promulgan leyes en respuesta a las demandas de los individuos, sino de sus electorados. En consecuencia, esas leyes suelen dictar un tratamiento imparcial y un servicio idéntico para todos los miembros del grupo al que están dirigidas. Este es un impulso natural y, con frecuencia, asegura una justicia básica en los sistemas públicos. Pero posee efectos colaterales perniciosos. Algunos consumidores tal vez no quieren el servicio estandarizado; muchos pueden tener mayor necesidad de otras cosas. Pero si la ley existe, el dinero se gasta.

Las mujeres de bajos ingresos requieren quizás capacitación, vivienda, guarderías y el programa *Head Start*, pero nuestras leyes les facilitan más obtener vales de alimentos y pensiones de bienestar social. (Pensemos en el desperdicio implicado en esta ecuación, tanto en potencial humano como en dinero de los contribuyentes.) Los trabajadores desplazados tal vez deseen un seguro médico, pero los programas que financiamos son más idóneos para subvencionar clubes de buscadores de empleo. Los sistemas que ponen los recursos en manos de los clientes les permiten comprar lo que quieren, en lugar de lo que la legislatura o el consejo municipal creen que quieren. De aquí que esos sistemas tiendan a satisfacer a sus clientes con un desperdicio mucho menor.

Sexto, los sistemas regidos por los clientes dan a éstos el poder de elegir, y los clientes que tienen este poder se comprometen más.

20 Encuesta financiada por Metropolitan Life y publicada en octubre de 1989.

La investigación educativa muestra que los estudiantes se comprometen más con el aprendizaje en las escuelas que ellos han elegido. Las escuelas opcionales índices de deserción más bajos, menos problemas disciplinarios, mejores actitudes de los estudiantes y mayor satisfacción de los maestros.²¹ Lo mismo se aplica prácticamente a cualquier otro servicio: vivienda, capacitación laboral, atención de la salud e, incluso, actividades recreativas.

Las diferencias pueden ser tajantes. En 1982, American Express estableció la Academia de Finanzas en Nueva York, para posibles desertores de la escuela de enseñanza media. Combinaba el trabajo escolar con la experiencia laboral y prometía a todos los estudiantes un internado de verano en el mundo financiero. Estos estudiantes estaban fracasando en el sistema estandarizado, pero al haber escogido una escuela que, para ellos, se relacionaba con el mundo real, la tomaron muy en serio. "Realizaban sus tareas escolares, se presentaban a trabajar puntualmente, vestían traje y corbata —dice Louis V. Gerstner, hijo, quien entonces era presidente de American Express—. El 90% de los alumnos del primer curso ingresaron en la universidad."

Por último, los sistemas regidos por los clientes generan mayores oportunidades de equidad. Cuando los gobiernos financian programas o instituciones de manera directa, se vuelve difícil imponer la equidad. Si la imponemos, limitando el uso de aquéllos a la población de bajos ingresos, creamos instituciones separadas que no sólo deterioran sino que desarrollan un estigma. Pensemos solamente en la vivienda de propiedad estatal o en las clínicas públicas y comprenderemos el problema. "Separado pero igual" constituye un lema virtualmente imposible si todos los que recurren a la institución separada son pobres.

Si no limitamos el programa o la institución a la población de bajos recursos, no tendremos forma de garantizar la equidad. A menudo producimos exactamente lo opuesto, ya que las personas acomodadas se vuelven los usuarios más frecuentes del servicio.

21 Raywid, "Mounting case for schools of choice."

Pensemos en el modo de financiar las universidades públicas: utilizamos los ingresos fiscales de los estados, recaudados de todos los ciudadanos, para subsidiar la educación superior, principalmente, de las clases media y media alta. Ciertos estudios efectuados en Wisconsin y California han revelado que sus maravillosos sistemas de universidades públicas promueven de hecho la desigualdad, ya que quienes asisten a éstas provienen de familias más opulentas, en promedio, que quienes no las utilizan.²²

Cuando los gobiernos financian a los individuos, en vez de las instituciones, resulta mucho más fácil promover la equidad. Pueden limitarse a igualar los fondos para cada individuo, o incluso aumentar los correspondientes a personas con menos ingresos. También suprime el estigma de los subsidios a los pobres, permitiéndoles participar en el estilo de vida de la mayoría: asistir a cualquier escuela, vivir en cualquier edificio de apartamentos que esté dentro de sus medios, atenderse en cualquier clínica médica.

Los sistemas regidos por los clientes *no* promoverán la equidad si la información sobre el costo y calidad de los distintos proveedores no resulta accesible para todos los clientes. Hasta las escuelas públicas, por ejemplo, actuarán como empresas si se las obliga a competir por los estudiantes y los fondos. Manipularán las calificaciones de los exámenes, publicarán ingeniosos folletos y montarán la mejor campaña de promoción que puedan permitirse. La responsabilidad del gobierno consiste en cerciorarse de que todas las familias, sin importar sus niveles de ingreso o de educación, posean información precisa sobre la calidad de las escuelas y el grado de satisfacción de sus clientes, y vigilar el mercado para que no se produzcan fraudes.

Otras dos advertencias: En primer lugar, lo expuesto en esta sección se aplica a la prestación de servicios, no a la reglamentación. Para las actividades de reglamentación, los clientes primarios no son los individuos, sino la comunidad en general. En segundo

22 E. S. Savas, *Privatizing the public sector*, Chatham, N.J., Chatham House, 1982, p. 142.

lugar, los sistemas regidos por los clientes exigen una competencia pareja entre los prestadores de servicios. Si existen pocos prestadores de servicios en competencia y los nuevos rivales afrontan barreras importantes para entrar en ese mercado, los clientes se encontrarán con los problemas del monopolio. Y si la economía es de tal tipo que la competencia directa en cada sector resulta ineficiente, como ocurre con la recolección de basura, una ciudad puede escoger entre los competidores, pero no tiene sentido que permita elegir a los clientes individuales.

Transformación del gobierno regido por las agencias

Así como resulta poderoso poner los recursos en manos de los clientes, esto no siempre basta. Si los prestadores de servicios son del sector público o están financiados con fondos públicos, los gobiernos empresariales descubren a menudo que tienen que dar un paso más: deben transformar las burocracias existentes. Si la Administración de Veteranos pasara de pronto a un sistema de vales, sus hospitales tendrían que someterse a cambios profundos y tortuosos.

Los sistemas públicos tradicionales —incluso los que ponen los recursos en manos de la población— están concebidos a conveniencia de los administradores y prestadores de servicios, no de los clientes. Medicare es tan complejo que muchos de los ancianos deben contratar firmas privadas para que los ayuden a orientarse por la jungla de trámites, formas y demandas. Nuestros sistemas de bienestar social se encuentran tan fragmentados que muchas familias de bajos ingresos tienen que aguardar en fila en cinco oficinas diferentes y llenar diez formas distintas. En 1989, el subsecretario de Salud testificó que existían 93 programas federales administrados por 20 agencias diferentes en lo tocante a reducir la mortalidad infantil.²³

23 Congreso de Estados Unidos, Comisión Selecta sobre Niños, Jóvenes y

Para comprender lo que sucede cuando un sistema funciona a conveniencia de sus agencias y no de sus clientes, consideremos la historia de Youngstown, Ohio, según la cuentan Terry Buss y Roger Vaughan en su notable libro *On the rebound*.²⁴ A fines del decenio de 1970 y principios del de 1980, 25 plantas siderúrgicas cerraron en la región de Youngstown. Cuarenta mil trabajadores siderúrgicos perdieron sus empleos. Como cabía esperar, la infraestructura de servicios existente se aprestó a ayudarlos. Ninguna de las agencias tenía la costumbre de preguntar a sus clientes lo que necesitaban, pero eso no las detuvo. Mientras fluía el dinero federal y estatal, cada una reunió todos los datos que pudo para demostrar que los trabajadores siderúrgicos desplazados sólo necesitaban lo que la agencia tenía para ofrecerles: apoyo psicológico, o capacitación laboral, o asesoría financiera.

Buss y sus colegas de la Universidad Estatal de Youngstown volvieron a la zona más adelante y preguntaron a una muestra científica de 4 000 trabajadores despedidos de Láminas y Tuberías de Youngstown qué necesitaban y qué servicios les habían sido útiles. Según se vio, sólo 20% habían participado en los programas de capacitación en nuevas ramas laborales. Vaughan explica la razón:

La ley de Asociaciones para Capacitación Laboral (LACL) tenía la intención original de ayudar a personas marginadas, de bajos ingresos. Luego fue ampliada para abarcar el problema del desplazamiento de trabajadores, porque se aprobó en 1982, cuando los obreros desplazados constituían un tema de actualidad. Así fue como se envió a los trabajadores siderúrgicos desplazados en Youngstown a sesiones en las que se les decía que debían presentarse puntualmente al trabajo, cómo era el

Familias, *Opportunities for success: cost-effective programs for children update, 1990*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1990, p. 159.

24 Terry F. Buss y Roger J. Vaughan, *On the rebound: helping workers cope with plant closings*, Washington, D.C., Council of State Policy and Planning Agencies, 1988. La historia se completó mediante entrevistas con los autores.

ambiente en el centro laboral y qué esperaban los empleadores de ellos. Como era previsible, los obreros estaban furiosos.²⁵

Otros programas preparaban a la gente para trabajar el acero, reparar motores pequeños o como soldadores, áreas en las que no había empleos disponibles. En total, sólo 37% de los trabajadores capacitados en nuevas ramas laborales encontraron empleo. *Quienes rehuyeron los programas de capacitación tuvieron, de hecho, mejor suerte para encontrar trabajo.*²⁶ "El único programa que funcionó fue la entrega de los fondos de LALC al Sindicato de Trabajadores Siderúrgicos, y éste capacitó a los suyos para ayudar a los suyos —afirma Vaughan— Realmente logró que los obreros siderúrgicos auxiliaran a los obreros siderúrgicos."²⁷

El sistema de salud mental resultó incluso peor. Para obtener más fondos, un centro comunitario de salud mental demostró una demanda creciente por parte de los obreros desplazados. Pero cuando los investigadores de Buss examinaron sus archivos, descubrieron que el centro había alistado a cada miembro de la familia de la persona desempleada como un caso independiente. "Se nos hizo creer que los trabajadores desplazados sufrían traumas psicológicos por la pérdida de sus empleos —dice Vaughan.

*Pero en Youngstown, el índice de homicidios bajó. Los divorcios disminuyeron. Los casos de abusos de niños mermaron. Todas las patologías que, en nuestro fuero íntimo, suponemos que están asociadas con el desempleo se redujeron. Se gastaron millones de dólares en programas de salud mental en Youngstown, y sólo pudimos encontrar 33 trabajadores siderúrgicos que participaron en ellos.*²⁸

El único servicio que los obreros siderúrgicos pedían con más frecuencia, cuando Buss y sus colegas les preguntaban, era el

25 Entrevista con los autores.

26 Comunicación personal de los doctores Terry Buss y Roger Vaughan.

27 Entrevista con los autores.

28 Entrevista con los autores.

seguro médico. Pero no había ninguna agencia de seguros médicos en la ciudad, así que nadie intervino para satisfacer esa necesidad.

Para transformar un sistema regido por las agencias, como éste, se requeriría de algo más que poner los recursos en manos de los clientes. Vales para capacitación laboral, para salud mental y para asesoría financiera habrían representado grandes mejoras. Pero, en realidad, los obreros desplazados necesitaban algún tipo de recurso que les permitiera decidir sus propias necesidades.

Quizás la tentativa más drástica de realizar esta clase de transformación tuvo lugar en Michigan durante el decenio de 1980. En 1983, el gobernador Blanchard le pidió a un editor de periódico, Philip Power, que encabezara el Consejo Coordinador de Capacitación Laboral. Power dedicó varios años a tratar de comprender la infraestructura de capacitación laboral del estado, la misma en esencia que había prestado tan pobre servicio a Youngstown. La encontró increíblemente confusa, pues parecía no tener racionalidad. "Le preguntaba a la gente quién era el experto, el genio capaz de venir a decirnos cómo funcionaba el sistema —sonríe Power—. Y el personal del gobernador respondía: 'No hay ninguno'. De modo que asistimos entonces a montones de conferencias, pero tampoco hallamos nada en ellas." Por último, en una conferencia, Power se quejó a un funcionario federal sobre la mala calidad del sistema de información administrativa de LACL. "Contestó: 'No es el sistema de información administrativa. No se lo concibió para eso. Se lo desarrolló para llenar las formas federales que se requieren'.

Supongo que fue entonces cuando me enojé."

Frustrado, Power hizo lo que cualquier hombre de negocios haría cuando enfrenta un asunto que no comprende: llevó un inventario. "Dije: 'Sólo veamos lo que tenemos'."

Los resultados fueron "absolutamente asombrosos." Michigan contaba con 70 programas distintos de capacitación laboral o de educación para adultos, financiados con 800 millones de dólares anuales. Abarcaban desde programas de LACL, pasando por programas de capacitación para personas dependientes del sistema de bienestar social y programas de verano para jóvenes, hasta

educación básica para adultos. Cada uno había sido legislado por separado para crearlo. La mayoría de ellos pasaban inadvertidos para el ciudadano medio. La mayoría eran de difícil acceso; en realidad, había que ser "marginado" o desempleado, o haber hecho algo malo, para acceder a gran parte del dinero. A muchos de los consumidores que calificaban para los programas se los mandaba de una oficina a otra, donde llenaban forma tras forma, hasta que finalmente se daban por vencidos.

Parte de los fondos provenían de Washington, otra parte del gobierno estatal y una tercera del gobierno local. Nueve departamentos o agencias estatales tenían jurisdicción por lo menos sobre uno de los 70 programas. Nadie sabía cuál era eficaz y cuál no, porque pocos recababan algún dato sobre su desempeño. Se trataba, de hecho, de un sistema asistémico: 70 partidas de dinero divididas por categorías que carecían de coherencia y de cordialidad para el usuario, y que contaban con escasos datos sobre desempeño y una administración deficiente. La gente del gobierno a menudo hablaba de "corrientes de financiamiento", pero se trataba más bien de charcos: los fondos no fluían de un lado a otro según variaran las necesidades. Se movían por la legislación y se organizaban por conveniencia de las agencias públicas, no por la demanda y conveniencia de los usuarios.

"Ese inventario me desquició —recuerda Power—. Los altos administradores del gobierno estatal estaban pasmados. Eran 800 millones de dólares absolutamente invisibles. Todos habíamos pensado que teníamos un problema financiero, pero no se trataba de esto, sino de un problema de administración."

Poco a poco, Power y sus colegas desarrollaron un plan para convertir los 70 programas en un coherente sistema de inversión en recursos humanos. Comenzaron por crear una organización timonel en la cima, el Consejo para Fondos de Inversión en Recursos Humanos, el cual incluía a los directores de las nueve agencias estatales y a los representantes de las empresas, los sindicatos y las organizaciones educativas más importantes. Reunieron a la agencia de avanzada y a las organizaciones prestadoras de servicios en el nivel local en grupos medulares, que adoptaron

formas de inscripción idénticas, de una sola página, entraron en la misma red de computadoras y empezaron a actuar como diferentes puntos de entrada en el mismo sistema. Pusieron a los grupos medulares a trabajar en la definición de objetivos y criterios evaluadores de desempeño para todo el sistema. Idearon un conjunto de tiendas de oportunidades —oficinas con logotipos comunes y colores llamativos, como los de cualquier otra franquicia de servicios— que estarían esparcidas por centros comerciales, universidades comunitarias y calles principales de todo Michigan, para que actuaran como visibles "puertas de entrada" en el sistema. Crearon directorios de oportunidades: kioscos con cajeros automáticos, semejantes a los usados por los bancos, en los que los usuarios podían examinar electrónicamente las opciones educativas y de capacitación disponibles en su zona geográfica y de interés. Y crearon una línea telefónica de oportunidades, una clave 800 con la que cualquier persona se podía comunicar para informarse sobre los servicios educativos y de capacitación.

Finalmente, en un golpe maestro, idearon una tarjeta de Oportunidades: una tarjeta de crédito "inteligente", con un *chip* de computadora, que se enviaría a todo ciudadano de Michigan en edad de trabajar. Los ciudadanos contarían con una tarjeta de seguridad social para el retiro, una licencia de conductor para el transporte y una tarjeta de oportunidades para estudiar y capacitarse durante toda su vida. Una persona podría presentar su tarjeta en cualquier tienda de oportunidades, donde un asesor la insertaría en su computadora, leería los datos de la última entrada del solicitante en el sistema de inversión en recursos humanos y le aconsejaría cómo y dónde encontraría los servicios educativos y de capacitación que deseaba. Si a la persona le interesaba aprender diseño asistido por computadora, el asesor le informaría sobre los programas existentes en la zona, su costo, el porcentaje de egresados que habían encontrado empleo y el nivel salarial.

El asesor revisaría entonces electrónicamente las 70 partidas de dinero categorizadas. Una persona desempleada o de bajos ingresos podría calificar para recibir fondos de una o más partidas. Esa información se incluiría en la tarjeta inteligente, y el consumidor podría usarla luego para adquirir los servicios de cualquier vendedor

del estado: un programa de capacitación, un instituto comunitario, una escuela técnica privada y hasta una universidad.

A medida que madurara el sistema, razonaban Power y sus colegas, se acumularía, en la base de datos, información sobre la demanda de los clientes y el desempeño de los vendedores. Poco a poco, se pondría de manifiesto cuáles eran los prestadores de servicios de capacitación que colocaban a 90% de sus egresados en empleos y cuáles colocaban sólo a 40%; cuáles eran los programas de institutos comunitarios cuyos egresados terminaban en empleos sólidos, y cuáles no; cuáles eran los programas de educación para adultos que elevaban en grado significativo la capacidad de lectura de sus estudiantes, y cuáles no. También se pondría de manifiesto cuáles de las 70 partidas de dinero tenían gran demanda y cuáles carecían de importancia.

En tanto se fuera acumulando esta información, pensaba Power, los clientes y los prestadores de servicios presionarían a la legislatura para que eliminase algunas de las partidas, ampliara otras y revisara el resto. Finalmente, la legislatura caería tal vez en la cuenta de que un sistema eficaz de aprendizaje permanente no necesitaba 70 partidas de dinero, sino una, y que todos los ciudadanos de Michigan que estaban por debajo de cierto nivel de ingresos debían tener acceso a ella. Llegados a ese punto, la tarjeta de oportunidades se convertiría en un verdadero vale. Power y sus colegas soñaban con establecer un crédito de 500 dólares anuales para educación y capacitación en la tarjeta de cada trabajador, para que éste pudiera adquirir la nueva capacitación y la colocación laboral que requería a lo largo de su vida profesional.

El resultado sería un verdadero sistema regido por el cliente. Este sabría con exactitud adónde acudir para conseguir información sobre la calidad y disponibilidad de los diversos servicios, y podría escoger el de su preferencia. Todos los vendedores —programas públicos, escuelas privadas, institutos comunitarios, compañías lucrativas— tendrían que competir por los fondos ofreciendo educación y capacitación de buena calidad. El mercado respondería a las necesidades de los clientes. Hasta las empresas podrían usar el sistema para seleccionar a los contratistas en capacitación

laboral que necesitaban, o para administrar los fondos que apartaban con el fin de volver a capacitar al personal despedido.

La concepción de Power sólo tenía un error: exigía el respaldo total de un gobernador, y el gobernador de Power perdió las elecciones cuando el sistema todavía estaba en desarrollo. La continuidad del liderazgo resulta decisiva para transformar los sistemas públicos. (Esta es otra enorme diferencia entre la iniciativa privada y el gobierno: los sucesores políticos son, con frecuencia, más enemigos que los sucesores empresariales.) Puesto que poca gente disponía de tarjetas de oportunidades durante la campaña de 1990, cuando el gobernador Blanchard buscaba su tercer periodo en el cargo, su opositor ridiculizó la idea como un golpe publicitario de relaciones públicas. Durante sus discursos, preguntaba invariablemente a la audiencia: "¿Alguno de los presentes tiene una tarjeta de oportunidades?" Cuando triunfó, se apresuró a dismantelar el sistema. Sin embargo, éste representaba un avance tan importante que otros estados comenzaron a estudiarlo de inmediato.

Amabilidad con el usuario, transparencia y holismo.

Power y sus colegas creían que un sistema regido por los clientes debía ser "amable": los consumidores "no deben enfrentarse con un confuso laberinto de programas fragmentados, requisitos de elegibilidad contradictorios y una miríada de formas para llenar." También pensaban que debía ser "transparente": los consumidores tenían que poder seleccionar sus opciones sin necesidad de manejar la compleja burocracia subyacente a ellas.²⁹

Pensemos en nuestros sistemas públicos como una infraestructura —semejante al alcantarillado, tuberías de agua y cables de

29 *Creating a human investment system*, Lansing, Michigan Job Training Coordinating Council, 1989, p. 10.

energía eléctrica—, y la idea de la transparencia se aclarará. A los clientes no les interesa cómo funcionan los sistemas de infraestructura; no desean saber qué ocurre bajo tierra. Sólo quieren que funcionen las luces, los grifos y los teléfonos. Los sistemas cordiales y transparentes están concebidos para ocultar las tuberías y el cableado subterráneo, y para brindar a los clientes toda la información que requieren sobre luces, grifos y teléfonos.

Los sistemas regidos por los clientes también permiten a los individuos satisfacer sus necesidades de manera holística, sin tener que solicitar media docena de programas diferentes. La tarjeta y las tiendas de oportunidades de Michigan estaban destinados a ayudar a los clientes a adquirir cualquier tipo de servicios educativos, de capacitación o de colocación que precisaran, sin que tuvieran que visitar media docena de oficinas. Los albergues con servicios múltiples para personas sin hogar, los cuales reúnen un conjunto de servicios bajo el mismo techo, proporcionan un ejemplo más.

Un artículo reciente de la revista *Governing* sobre grupos juveniles en riesgo ilustraba la importancia del enfoque holístico. Describía el caso de una adolescente que dependía del sistema de bienestar social, estaba embarazada y tenía antecedentes de delincuencia juvenil. Mediante sus contactos con las correccionales y las agencias de bienestar social, tenía a más de media docena de especialistas en rehabilitación social en su caso. El sistema se hallaba tan fragmentado que, aunque cada agencia realizaba un servicio separado, nadie se ocupaba de las verdaderas necesidades emocionales de la muchacha. "La chica está rodeada de toda esta gente que le presta servicio y cada quien hace lo que le corresponde, pero Tasha no mejora —declaró una trabajadora de rehabilitación social—. Necesitamos a alguien que diga: 'Ahora bien, vamos a hablar de un plan de acción para Tasha'".³⁰

Hasta la AFL-CIO ha comenzado a pronunciarse contra los sistemas fragmentados y hostiles al usuario. En una publicación

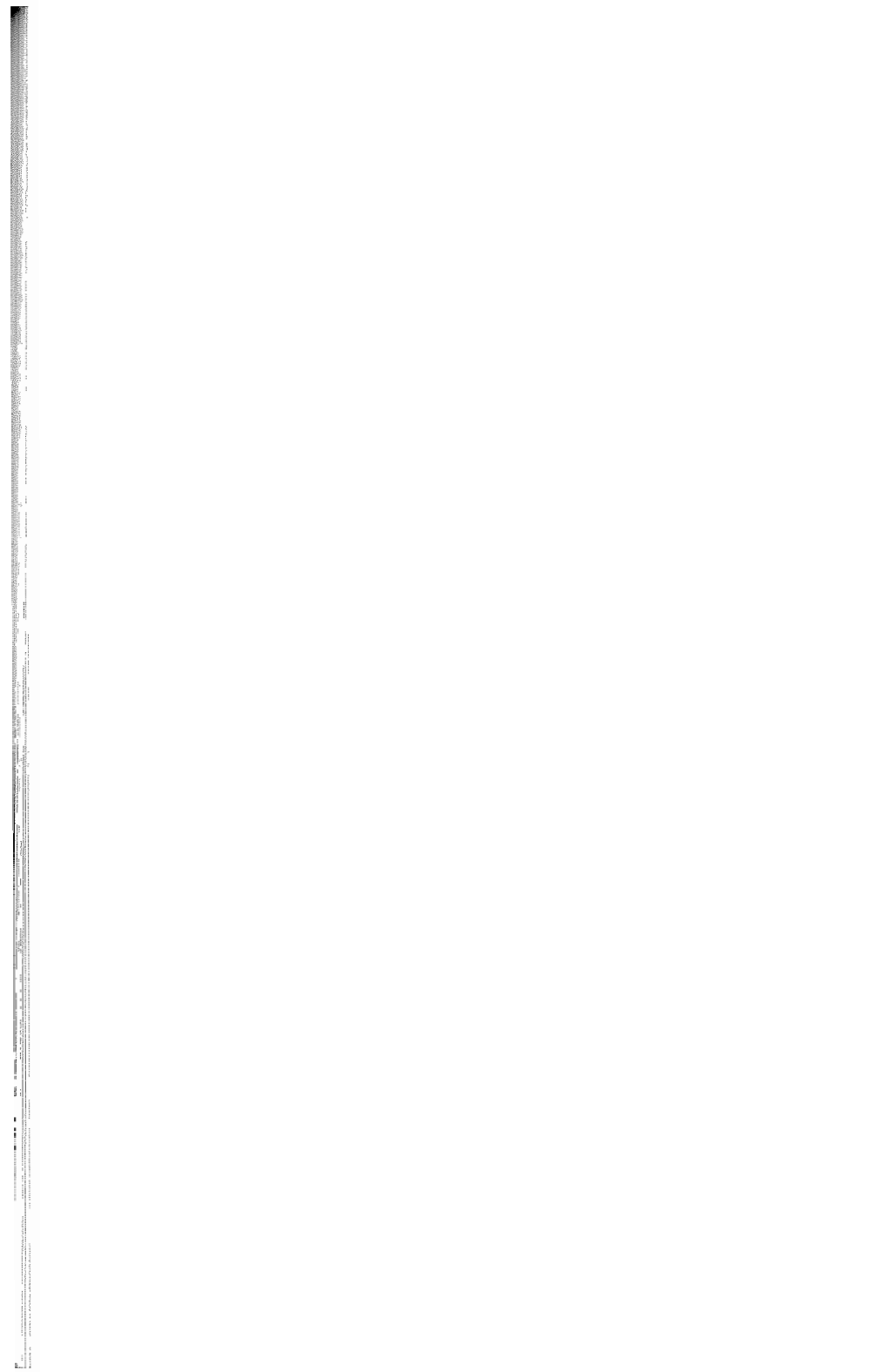
30 Kathleen Sylvester, "New strategies to save children in trouble", *Governing*, mayo de 1990, pp. 32-37

titulada *Making government work*, su Departamento de Empleados Públicos recomendaba reestructurar los sistemas de prestación de servicios para crear sistemas en los que se obtuviera lo buscado de una sola vez; sistemas de entrada única, administración de casos y propuestas semejantes. Respaldaba modelos como el de la fusión, en el estado de Nueva York, de las oficinas del servicio laboral y del seguro de desempleo para formar centros de servicios comunitarios, en los cuales los desempleados pueden inscribirse para recibir seguro de desempleo y vales de alimentos y conseguir información sobre educación, capacitación, guarderías y empleos, incluso hasta primeras horas de la noche. La idea, declaraba, consiste en "servir a la población, no a los flujos de financiamiento."³¹

Llegará un tiempo en que nadie creerá que una chica embarazada de enseñanza media en Estados Unidos tuvo alguna vez más de media docena de diferentes trabajadores de rehabilitación social para su caso. Llegará un tiempo en que nadie creerá que la población estadounidense de bajos recursos debía visitar 18 oficinas distintas para obtener todos los beneficios a los que tenía derecho. Y llegará un tiempo en que nadie creerá que los padres de familia de nuestra nación no podían escoger las escuelas públicas a las que asistían sus hijos.

Por los hechos que se están acumulando en nuestro país, ese tiempo va a llegar antes de lo que pensamos la mayoría de nosotros. En un mundo en el que los sistemas de televisión por cable poseen 50 canales, en el que los bancos permiten a los clientes hacer negocios por teléfono y en el que hasta las tiendas de departamentos han comenzado a ajustar sus servicios a las necesidades de cada persona, un gobierno burocrático, insensible y estandarizado no puede durar.

31 *Making Government Work*, Washington, D.F., AFL-CIO Public Employee Department, 1991.



7. El gobierno empresario: Ganar en lugar de gastar

*La revuelta contra los impuestos... ha llegado para quedarse.
Debemos garantizar las entradas futuras con la creación de
nuevas fuentes de ingresos.*

—Gale Wilson,
ex administrador municipal,
—Fairfield, California¹

En 1990, Ace—Federal Reporters, Inc., se ofreció a pagar a la Comisión Federal de Reglamentación de la Energía (CFRE) por el privilegio de transcribir sus audiencias. Ace había descubierto, durante los ocho años anteriores, que podía amasar pingües ganancias vendiendo las transcripciones a las numerosas firmas legales que exponían ante la CFRE cada año. Cuando esta última volvió a licitar el contrato en 1990, tres competidoras de Ace se ofrecieron a realizar el servicio sin dar nada a cambio. Pero Ace las superó en un punto: propuso voluntariamente pagar 1.25 millones de dólares.

La CFRE rechazó la oferta. Según explicaron los funcionarios de la entidad, no podían quedarse con el dinero. Tendrían que traspasarlo al Tesoro de Estados Unidos y emplear a un escribiente que

1 Tomado de Ray Vicker, "Fairfield, Calif., relies on business savvy to raise revenues in wake of tax revolt", *Wall Street Journal*, 24 de noviembre de 1982, p. 56.

llevara la contabilidad y supervisara el contrato. En otras palabras, para la CFRE, sería un gasto, no una fuente de ingresos. ¿Quién lo necesitaba?

Desde luego, Ace los demandó. "Nunca creí que llegaría el día en que demandaría al gobierno para obligarlo a aceptar dinero —se burló su abogado.²

Este es un ejemplo particularmente claro, pero acontecimientos similares se suscitan todos los días del año, en casi todos los gobiernos de Estados Unidos. Nuestros sistemas presupuestarios impulsan a la gente a gastar dinero, no a ganarlo. Y nuestros empleados lo aceptan. Tenemos 15 millones de gastadores profesionales en el gobierno estadounidense, pero pocas personas capacitadas para ganar dinero. En la mayoría de los gobiernos, pocos fuera de los departamentos de finanzas y recaudaciones, piensan siquiera en los ingresos. Y nadie piensa en las *ganancias*.

De hecho, el empleado público típico resiente la circunstancia de que de tanto en tanto debe preocuparse por los ingresos, ya sea porque no alcanza el presupuesto o porque los contribuyentes se rebelan. La policía, los bibliotecarios, los trabajadores sociales creen, en su mayoría, que realizan la obra de Dios y que el público debería estarles agradecido. Con frecuencia, esta opinión está justificada. Pero imaginemos la creatividad que desplegarían si consideraran lo mismo con respecto a *ganar* dinero que a *gastarlo*.

Muchos lectores recuerdan los Juegos Olímpicos de 1984. Ocho años antes, en Montreal, los Juegos Olímpicos habían acumulado una deuda pública de 1 000 millones de dólares, deuda que los canadienses continuarán pagando en el año 2 000. Pero la Comisión Organizadora de los Juegos Olímpicos de Los Angeles, formada más o menos durante la época en que se aprobó la Proposición 13 en California, comprendió que los ciudadanos del municipio no iban a pagar 1 000 millones de dólares para subsidiar el evento. Por lo

2 Dale Rusakoff, "The government's not like you or me", *Washington Post*, 15 de febrero de 1990, p. A23.

tanto, pasó tres años convenciendo al Comité Olímpico Internacional de que podría romper la regla establecida a lo largo de ochenta y cinco años y financiar los juegos sin fondos públicos.

El Comité Olímpico finalmente accedió, y los organizadores pusieron manos a la obra. Reciclaron instalaciones viejas. Reclutaron patrocinadores de las corporaciones. Alistaron a 50 000 voluntarios, no sólo para estacionar automóviles, sino para organizar el transporte, ocuparse de la alimentación de los millares de personas procedentes de 118 países y ayudar con un complejo sistema antiterrorista. La comisión organizadora, encabezada por el empresario cívico Peter Ueberroth, alentaba una visión que no sólo incluía el gasto, sino la ganancia. Y los Juegos Olímpicos de 1984 reeditaron un beneficio de 225 millones de dólares.³

Presionados duramente por las revueltas contra los impuestos de los decenios de 1970 y 1980 y por la crisis fiscal de principios de los años noventa, los gobiernos empresariales siguen cada vez más el ejemplo de Ueberroth. Buscan ingresos que no se deban a los impuestos. Evalúan los beneficios obtenidos de sus inversiones. Reciclan el dinero, tras identificar el 15 o 20% que puede reorientarse. Algunos dirigen incluso empresas lucrativas.

- El Distrito de Alcantarillado Metropolitano de Milwaukee transforma cada año 60 000 toneladas de impurezas de las aguas negras en fertilizantes y los vende, con lo que genera un ingreso de 7,5 millones de dólares.
- Phoenix gana 750 000 dólares al año vaciando con sifón el gas metano producido por una enorme planta de tratamiento de aguas negras y vendiéndolo a la ciudad de Mesa, para calefacción y cocina domésticas.
- Chicago convirtió un costo anual de 2 millones de dólares en una fuente de ingresos por igual monto al contratar a una

3 Véase Peter Ueberroth, *Made in America*, Nueva York, William Morrow and Co., 1984.

compañía privada de grúas para que se lleve los automóviles abandonados. La ciudad gastaba antes 24 dólares por vehículo acarreado; ahora, la compañía privada paga, por este privilegio, 25 dólares por vehículo.⁴

- La policía del condado de St. Louis desarrolló un sistema que permite a los oficiales presentar sus informes por teléfono, en vez de hacerlo por escrito. El departamento dio luego la licencia del programa de computadora a una compañía privada, y gana 25 000 dólares cada vez que lo vende a otro departamento de policía.⁵
- El sistema de transbordadores del estado de Washington generó ingresos nuevos por valor de un millón de dólares anuales durante principios del decenio de 1980, al volver a licitar el contrato para el servicio de comidas; más de 150 000 dólares anuales al licitar un contrato para vender publicidad en el edificio de la terminal, y otros 150 000 dólares anuales al ofrecer un contrato para operar tiendas libres de impuestos en sus dos barcos internacionales.
- El condado Paulding, en Georgia, construyó una prisión de 244 camas, cuando sólo necesitaba 60 para poder cobrar a otras jurisdicciones 35 dólares por noche por ocuparse de su sobrepoblación. Durante su primer año de operación, la cárcel hizo ingresar 1,4 millones de dólares, 200 000 más que sus costos.⁶
- Los departamentos de policía empresariales de California ganan dinero rentando habitaciones de motel como cárceles de fin de semana. Con frecuencia, los tribunales permiten a los penados por conducir ebrios cumplir su condena durante los fines de semana. De modo que los departamentos de policía

4 Katherine Barrett y Richard Greene, "American cities: a special report", *Financial World*, 19 de febrero de 1991, p. 22.

5 Fred Jordan, *Innovating America*, Nueva York, Fundación Ford, 1990, p. 48.

6 Tom Watson, "Lockups for lease", *Boston Globe*, 16 de mayo de 1991.

reservan algunos conjuntos de habitaciones de motel baratas; pagan a una persona para que se ocupe de la vigilancia y se cercioren de que todos permanezcan en sus cuartos, y alquilan las habitaciones a los conductores convictos, como celdas carcelarias, por 75 dólares por noche.

Ganancia para beneficio público

A principios del decenio de 1970, Ted Gaebler trabajó en Columbia, Maryland, la "nueva ciudad" construida por el urbanizador James Rouse, reputado por el Mercado Quincy de Boston y por el Puerto Interno de Baltimore. Columbia fue creada por una corporación privada, no por una organización pública. Se trataba de la primera experiencia de Rouse con el uso de prácticas comerciales para resolver problemas públicos.

Gaebler aprendió muchas lecciones con Rouse, pero quizás la más fundamental consistió en el poder que posee la motivación de la ganancia. Gaebler y sus colegas se veían frecuentemente frustrados por los problemas, rechinaban los dientes y no llegaban a ninguna parte. Rouse se presentaba e inquiría: "¿Qué ganancia podemos sacar de la resolución de este problema?" Esa pregunta desataba invariablemente una tremenda creatividad.

Siete años más tarde, Gaebler se convirtió en administrador municipal de Visalia. A los sesenta días de haber tomado las riendas, la Proposición 13 eliminó 25% de los ingresos fiscales de la ciudad. Así que Gaebler comenzó a formular la pregunta de Rouse. Cuando el distrito escolar necesitó 1.4 millones de dólares para construir una nueva escuela, Gaebler le preguntó qué podía ofrecer. Al cabo de unos meses, tras una compleja serie de compras de tierras y negociaciones, completó una transacción de trueque y venta en cuatro paquetes que redituó 1.2 millones de dólares al distrito y una ubicación privilegiada para su nueva escuela, y al municipio, una propiedad comercial que valía más de 1,5 millones de dólares.

"Otras ciudades elaboran un proyecto y calculan cuál va a ser el gasto —dijo John Biane, quien entonces era administrador de

bienes raíces de Visalia—. Nosotros elaboramos un proyecto y calculamos cuánto dinero podemos ganar."

La palabra *ganancia* es, desde luego, un anatema para los gobiernos tradicionales. Cuando un empresario público de Rhode Island comenzó a comercializar un programa de computadora estatal en el sector privado, captando 275 000 dólares anuales para el estado, sus superiores no lo animaron ni le aumentaron el personal, pues consideraban que ganar dinero no era su trabajo. Frustrado, el hombre renunció al gobierno estatal e inició una compañía privada, en tanto el estado desmanteló su tentativa de comercialización. Cuando del Departamento de Administración de Minnesota negoció un convenio con IBM para desarrollar seis "sistemas expertos" iniciados por su Grupo InterTecnología, el fiscal del estado le comunicó que debía limitar sus regalías porque era una organización no lucrativa.

Ya no podemos permitirnos esta actitud en una época de resistencia feroz a los impuestos. Ello no quiere decir que la mayoría de los servicios públicos deban venderse para obtener ganancias; para la mayoría de ellos, no debería ser así. Pero pensemos en todos los servicios públicos que benefician a individuos: campos de golf, canchas de tenis, dársenas para embarcaciones menores. Normalmente, los contribuyentes sufragan esos servicios. El trabajador medio subsidia a los ricos para que jueguen golf y tenis y para que anclen sus barcos. ¿Por qué no convertir esos servicios en fuentes de ganancias?

Cuando Ted Gaebler llegó a Visalia, la ciudad cobraba 25 dólares por temporada a los equipos aficionados de *softball* masculino para aficionados. Gaebler preguntó a su personal cuánto costaba a la ciudad el programa de *softball*, con árbitros, equipo, mantenimiento de las canchas, etc. Nadie sabía. Pusieron a un empleado a trabajar en ello y, a la manera tradicional del gobierno, la respuesta se recibió a la vuelta de tres años. El deporte le costaba a la ciudad 140 dólares por equipo y por temporada.

Nadie había votado jamás que se subsidiara a la liga masculina de *softball*, así que Gaebler pidió a su personal que recomendara una nueva cuota. Tres semanas después, sus empleados llegaron

con una cifra: 90 dólares. "¿De dónde la sacaron?", inquirió el administrador. "Bueno —respondieron—, pensamos que eso es lo que aceptará la concurrencia." Gaebler decidió formularles la pregunta de James Rouse.

La ocasión que escogió fue una audiencia pública sobre las cuotas para *softball*, en el edificio de actividades recreativas. Era una tórrida noche de julio, y se presentaron 300 jugadores furiosos. Para iniciar la asamblea, Gaebler se aproximó al pizarrón ubicado al frente de la sala, borró la cifra de 90 dólares y escribió 400 dólares. Al cabo de una hora, 300 personas salieron felices de pagar esa cuota. ¿Por qué? Porque habían decidido atraer a patrocinadores para los equipos, quienes pagarían los 400 dólares. Los jugadores ya no tuvieron que cubrir la cuota, los comerciantes consiguieron publicidad barata y clientes leales, y la ciudad ganó 260 dólares por equipo en cada temporada. Esto era una ganancia neta, que el municipio invirtió en *softball* para niñas y en recreación para ciudadanos en la tercera edad.

Uno o dos años después la ciudad afrontó un nuevo problema: tenía 300 equipos, y los sanitarios portátiles no alcanzaban. Al estilo del gobierno tradicional, otra vez, el director de finanzas aseguró a la directora de actividades recreativas que si escribía una solicitud podría lograr que se añadieran los sanitarios portátiles al final del plan quinquenal de mejoramiento capitalino. Si luego obtenía una subvención estatal compensatoria, en seis o siete años el municipio podría comprarle algunos sanitarios nuevos.

"Me parece que usted no entiende —replicó la directora de actividades recreativas—. Estas personas están matando nuestros árboles *ahora*."

Como se le había pegado algo del espíritu empresarial, la mujer propuso una solución: ¿por qué no tomar 85 000 dólares de los ahorros que su departamento había acumulado (bajo el nuevo sistema presupuestario) e invertirlos en 12 sanitarios de descarga de agua? Para sufragar los sistemas de agua y alcantarillado necesarios, la directora instalaría una tienda en la entrada y la arrendaría al mejor postor. A&W Root Beer ganó la concesión y, al cabo de 31 meses, el contrato pagó la inversión municipal. A partir de entonces, generó ganancias

netas: 24 000 dólares anuales o más. Los jugadores no sólo tuvieron sus sanitarios, sino la oportunidad de comprar refrescos, cervezas y *hot dogs*. A&W obtuvo una ganancia, pero también el municipio. ¿Dónde están los perdedores en esta historia?

Fairfield, la ciudad que inventó el presupuesto regido por el sentido de misión, mostró incluso mayor agresividad. En 1976, un urbanizador abordó al administrador municipal Gale Wilson con el fin de conseguir la autorización para desarrollar un pequeño centro comercial. Wilson y su personal pensaban que Fairfield —que se extiende a ambos lados de la carretera 80, a mitad de camino entre San Francisco y Sacramento— se convertiría en una sede perfecta para un gran centro de comercio regional. (Fairfield tenía 51 700 habitantes en 1976; hoy posee 80 000.) De modo que fundaron la Autoridad de Reurbanización, la cual adquirió 36.5 hectáreas de tierras por 3.6 millones de dólares, vendió 19.5 hectáreas al urbanizador con una ganancia de dos millones de dólares y construyó un nuevo cruce sobre la carretera. El urbanizador edificó un "supercentro de comercio regional" de más de 300 000 metros cuadrados, con cinco grandes tiendas de departamentos. Como parte del acuerdo, Fairfield negoció una tajada del movimiento: de 10 a 17% de los flujos de efectivo netos durante setenta y cinco años. Cuando la Proposición 13 limitó la participación municipal en los impuestos sobre la propiedad, Wilson negoció una tasa de 1.37 dólares por hectárea para mejoras periféricas —caminos, alcantarillas y otras— durante veinticinco años. En el presente, el centro reditúa entre 400 000 y 500 000 dólares anuales y cubre el costo de los bonos emitidos para pagar las mejoras.

Después de la inauguración del centro comercial, en 1985, la ciudad comenzó a rentar y vender otros terrenos. En total, según los cálculos de Fairfield, su inversión de 8 millones de dólares en compras de tierras y costos de reubicación había generado, a mediados de 1991, 6.4 millones de dólares en ventas, 9.4 millones en mayores impuestos sobre la propiedad y 15.4 millones en impuestos sobre la venta. El acuerdo sobre participación en las ganancias produce 120 000 dólares anuales, y los arriendos del suelo en el segundo gran terreno urbanizado, Plaza Gateway, no tardarán en redituar dinero. La ciudad todavía es propietaria de

unas 14 hectáreas, que planea vender o arrendar a medida que el mercado pueda absorberlas.

Desde entonces, Fairfield ha asumido un enfoque similar con respecto a otros proyectos de urbanización. Cuando un urbanizador intentó construir un extenso barrio residencial fuera de los límites urbanos, por ejemplo, Fairfield respaldó una proposición del condado que dificultaba la urbanización de terrenos fuera de una ciudad, y luego propuso un trato que convenció al urbanizador de construir dentro de sus límites. La ciudad construyó un campo de golf público a cuyo alrededor podría edificar el urbanizador; acto seguido, le permitió aumentar el número de viviendas del proyecto de 800 a 1 200 unidades. Lo único que se le pidió a cambio fue que donara tierras para el campo de golf y una escuela pública, construyera un camino público dentro del proyecto y aportara el sistema de drenaje para aguas pluviales.

La ciudad utilizó los ingresos devengados por el campo y el club de golf para saldar el préstamo de 7 millones de dólares que había pedido para su construcción. Como consecuencia, el urbanizador obtuvo lotes edificables de mayor valor, porque rodeaban al campo de golf, y la ciudad desarrolló su primer campo de golf público sin subsidio de los contribuyentes.

De hecho, el proyecto funcionó tan bien que el municipio negoció más adelante un convenio parecido con otro urbanizador, en el cuál éste no sólo donó tierras, sino que construyó un embalse. Mientras escribimos esto, Fairfield estudia la opción de vender el primer campo de golf e invertir la ganancia de 20 a 25 millones de dólares en algún otro centro de recreación, como un complejo deportivo. "Intervenimos en el mercado creando mayor valor —explica el administrador municipal Charlie Long—. El campo de golf aumentó el precio de las viviendas porque generó un mayor valor, y nosotros tomamos entonces esa ganancia incrementada y la colocamos en el sector público para sufragar más actividades recreativas."⁷

7 Entrevistas con el personal de urbanización de Fairfield.

Para que no se piense que este tipo de carácter empresarial sólo se da en California, Cincinnati se queda con 17% de las ganancias generadas por un complejo de hoteles y oficinas en el centro urbano, para el cual la ciudad reunió la tierra y arregló el financiamiento; la ciudad de San Antonio es socia de varios proyectos de bienes raíces, entre ellos un hotel Sheraton; y la Autoridad de Transportes Públicos para la Zona Metropolitana de Washington, D.C., ha desarrollado una lucrativa propiedad por encima y alrededor de algunas de sus estaciones del tren subterráneo. Orlando, en Florida, negoció incluso un convenio por el cual un urbanizador construyó un nuevo palacio municipal.⁸

El alcalde de Orlando, Bill Frederick, elegido por primera vez en 1980, inmediatamente después de la revuelta nacional contra los impuestos, comprendió que sus ciudadanos querían impuestos más bajos. (Redució los impuestos sobre la propiedad en 29% durante el decenio siguiente.) Se percató de que si deseaba hacer cosas, tendría que "buscar nuevas soluciones, especialmente en lo tocante a las finanzas."

"Si Orlando hubiera tomado 5% de las recaudaciones de su fondo general en 1980 para financiar una serie de bonos a treinta años —explica—, habríamos podido construir proyectos de capital sólo por valor de 30 millones de dólares."⁹ En cambio, la ciudad utilizó una serie de agencias lucrativas y fondos para construir instalaciones por un valor cercano a los 2 500 millones de dólares —un aeropuerto más amplio, una nueva cancha de *basketball*, plantas de tratamiento de aguas negras, un centro de artes escénicas— sin recurrir casi a ningún subsidio por parte de los contribuyentes locales.

8 Lawrence M. Fisher, "Cities turn into entrepreneurs", *New York Times*, 4 de abril de 1987, pp. Business 1, 19.

9 Tomado de alcalde Bill Frederick, Informe del Gobierno Municipal de 1991, p. 6.

La coronación de todos los logros fue el palacio municipal.¹⁰ Para evitar meter mano en los ingresos generales, la ciudad utilizó, como señuelo, tres hectáreas de tierras que rodeaban al viejo palacio municipal y pidió a los urbanizadores que compitieran por el derecho de desarrollar los terrenos. La ganadora, Lincoln Property Company, accedió a construir un palacio municipal moderno, de 75 000 metros cuadrados, por 32.5 millones de dólares, y con un sistema propio de televisión por circuito cerrado. A cambio, obtuvo el derecho de edificar dos torres de oficinas junto al palacio municipal. Las rentas por el suelo de las torres pagarán los bonos de construcción de la ciudad.

Asimismo, la ciudad recibirá 20% de los dividendos netos, por encima de un nivel de ingresos prestablecido, de las rentas de oficinas y tiendas al por menor, más 20% de los dividendos obtenidos por cualquier venta o refinanciamiento. (Si la compañía Lincoln no construye el palacio municipal a satisfacción de la ciudad, o no comienza a pagar las rentas del suelo de la primera torre de oficinas en 1992 y de la segunda en 1996, perderá un depósito de 750 000 dólares.) La ciudad espera que los ingresos del proyecto paguen los bonos a treinta años en diez o doce.

Al cabo de setenta y cinco años, todo el proyecto pasará a propiedad del municipio. "Sé que setenta y cinco años parecen mucho tiempo —dice Lew Oliver, administrador del proyecto municipal—. Pero el centro Rockefeller tiene sesenta y cinco años y es una de las propiedades más atractivas de Nueva York."¹¹ Oliver calcula que el proyecto de Orlando tendrá un valor de 3 000 millones de dólares en el año 2 070, cuando la ciudad ya habrá recaudado unos 700 millones de dólares en rentas del suelo.

10 Véase Lewis Smart y Eric Smart, "Orlando's city commons", *Urban land*, enero de 1990, pp. 21–25, y Rowland Stiteler, "The deal that built city hall", *Orlando Magazine*, diciembre de 1990, pp. 53–74.

11 Tomado de Stiteler, "The deal that built city hall", p. 55.

Recaudación de dinero mediante cobro de cuotas

Obtener ganancias mediante convenios de urbanización es uno de los métodos más agresivos empleados por los gobiernos empresarios. Pero también presenta más riesgos que muchas otras opciones. Fairfield ha hecho dinero fácilmente con su centro comercial, pero perdió aproximadamente 500 000 dólares en una serie de inversiones en energía cuando cayó el precio del petróleo.¹²

Quizás la manera más segura de recaudar dinero no procedente de los impuestos sea sencillamente cobrar cuotas a quienes usan los servicios públicos. Las cuotas al usuario se volvieron cada vez más populares a medida que crecía la resistencia a los aumentos de impuestos. Sunnysvale genera 37% de su presupuesto operativo de las cuotas, y otro 3% de las franquicias y concesiones.¹³ El gobierno local medio (sin contar los distritos escolares) recauda más de 25% de sus ingresos mediante cuotas al usuario.¹⁴ Estas son particularmente comunes para la recolección de basura, los servicios de agua y alcantarillado, las instalaciones de actividades recreativas, los estacionamientos, los servicios de salud, los servicios policíacos en eventos especiales, las inspecciones de edificios y los servicios de zonificación.¹⁵

Es evidente que el público prefiere este método. "Todas nuestras

12 Charles Long, administrador municipal de Fairfield, entrevista con los autores.

13 Ciudad de Sunnysvale, *Resource allocation plan: 1989-1990 to 1998-1999 fiscal years, 10-year operating budget*, p. xxxix.

14 Steven D. Gold, *Reforming state-local relations: a practical guide*, Denver, National Conference of State Legislatures, 1989, pp. 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.

encuestas de opinión pública indican que cuando se pregunta a los ciudadanos qué prefieren como medio para recaudar dinero —cuotas al usuario, impuestos sobre la propiedad, impuestos locales sobre las ventas o impuestos locales sobre la renta—, las cuotas al usuario ganan por amplio margen —dice John Shannon, ex director ejecutivo de la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales, de Washington—. Esto es lo que las ha mantenido en constante movimiento.¹⁶

¿Y por qué no? ¿Qué es más justo que un sistema en el cual quienes se benefician de un servicio y pueden permitírselo lo paguen, mientras que quienes no se benefician no necesiten pagarlo? ¿Acaso es justo subsidiar la liga de fútbol *soccer* infantil, pero no la juvenil, como Visalia descubrió que estaba haciendo? ¿Acaso es justo subsidiar el golf mientras se recortan servicios públicos más importantes, como Dayton descubrió que estaba haciendo?¹⁷

Desde luego, las cuotas al usuario no son siempre apropiadas. Funcionan en tres condiciones: cuando el servicio es primordialmente un "bien privado" que beneficia a los individuos que lo utilizan; cuando a las personas que no pagan se les puede impedir que disfruten de sus beneficios, y cuando las cuotas se pueden cobrar de manera eficiente. Los "bienes colectivos" que benefician a la sociedad en general no deben cargarse por entero a la cuenta de los clientes que pagan. Los transportes de masas, por ejemplo, benefician a todos.—lo usen o no— porque reducen la congestión del tráfico y la contaminación. Si su precio se fijara con el objetivo de cubrir el costo por completo, lo usarían menos personas y la sociedad perdería buena parte de este beneficio colectivo.

16 Tomado de Penelope Lemov, "User fees, once the answer to city budget prayers, may have reached their peak", *Governing*, marzo de 1989, p. 26.

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, p. 506.

Incluso las cuotas al usuario cobradas sobre bienes privados poseen algunos inconvenientes. Si cuesta un dólar el uso de una piscina pública o dos dólares el de las canchas de tenis, por ejemplo, los niños de familias de bajos ingresos no tendrán igual acceso que otros. Para resolver este problema, algunos gobiernos renuncian a ciertas cuotas al usuario; otros proporcionan pases gratuitos para la temporada, vales o sus equivalentes a las familias de bajos ingresos; otros más autorizan al personal del centro recreativo a admitir gratuitamente a niños pobres.¹⁸ Este método iguala a los consumidores, sin gastar enormes sumas para subsidiarlos. "Es ilógico brindar servicios gratuitos a personas de altos ingresos sólo porque uno está preocupado por la población de bajos ingresos —señala John Mikesell de la Universidad de Indiana, especialista en impuestos y cuotas locales y estatales—. Así se proporcionan los beneficios del bienestar social a los ricos."¹⁹

Otras cuotas al usuario vuelven, de hecho, más progresistas los sistemas públicos. Cuando los gobiernos sufragan los sistemas de agua y alcantarillado recurriendo a las recaudaciones fiscales generales, los pobres subsidian con frecuencia a los ricos, quienes usan más agua. Incluso cuando esto no sucede, las cuotas al usuario por un servicio que la población de bajos ingresos no utiliza mucho, como las carreteras, pueden aplicarse para subsidiar un servicio que le resulte más accesible para ella, como el transporte de masas. En tales casos, el efecto es, a todas luces, progresista.

Las cuotas al usuario poseen dos ventajas: sirven para recaudar dinero y reducen la demanda de servicios públicos. Ambas cosas contribuyen a equilibrar los presupuestos gubernamentales.

Cuando los consumidores no tienen que pagar el precio total de un servicio, a menudo lo utilizan mucho más que cuando lo pagan. Norm King, administrador municipal de Moreno Valley, en California, compara la dinámica con la que se produce durante una cena

18 Para ejemplos, véase Lemov, "User fees", p. 28.

19 *Ibid.*, p. 27.

en un restaurante, en la cual los comensales convienen de antemano en dividir la cuenta. Cuando uno sabe que la cuenta se dividirá en partes iguales, pide un filete *mignon*. Por otro lado, si uno paga su cuenta, dice: "Bien podría pedir el pollo y no el filete *mignon*."²⁰

Cuando el Departamento de Administración de Minnesota exigió que se cobraran los costos totales de algunos de sus servicios, aprendió estas lecciones. La demanda del servicio telefónico de larga distancia se redujo a la mitad, porque de pronto los departamentos debían pagar su consumo. Por otra parte, se puso de manifiesto entonces que quienes escogían comprar valoraban sus servicios. La División de Análisis Administrativos, que ofrece asesoría en administración, creció con rapidez. "Desde que cobramos, las partes involucradas toman más en serio nuestras recomendaciones y se esfuerzan mucho más por llevarlas a la práctica —dice Terry Bock, quien dirige la unidad.

Gasto con miras al ahorro: inversión con beneficio

Una tercera característica observada en los gobiernos empresariales consiste en cierta perspectiva "inversionista", en el hábito de calibrar el beneficio del gasto como si se tratara de una inversión. No es un modo de hacer dinero, sino de ahorrarlo. Al evaluar los dividendos de su inversión, comprenden cuándo un gasto va a producir ahorro.

La iniciativa privada se fija en las dos columnas del balance: gasto y ganancia, debe y haber. No le interesa tanto la columna del gasto como la del beneficio: gastará siempre que sea necesario para

20 Norman R. King, "Managing demand for government services: toward a new public administration ethic", discurso pronunciado ante la Asociación para la Administración de la Ciudad de Michigan", 17 de febrero de 1988, p. 12.

umentar al máximo dividendos. Pero los gobiernos sólo observan la columna del gasto en el libro de contabilidad. Al descuidar los beneficios, sólo se concentran en minimizar costos. Con frecuencia, se niegan incluso a considerar una inversión significativa que generaría beneficios importantes, únicamente debido al costo. Posponen el gasto de reparar una carretera hasta que ésta debe ser reconstruida con un costo tres veces mayor que el de una simple repavimentación. Pasan por alto el desembolso menor de prestar atención médica a mujeres embarazadas, pero pagan el imponente costo de los nacimientos prematuros.

Algunos políticos han comenzado a recurrir a la palabra *inversión* para justificar sus gastos, como cuando declaran: "Esta partida para nuestras escuelas será una inversión en nuestro futuro." Pero pocos piensan verdaderamente como inversionistas. El auditor fiscal medio, en la oficina del actuario de Los Angeles, produce 140 veces más de lo que gana por incrementos de las recaudaciones fiscales. Pero durante la recesión de 1991, Los Angeles no contrató auditores adicionales. "Por razones políticas, cuando se está despidiendo a policías y bomberos, no se puede contratar a auditores —explicó un funcionario municipal. Una ciudad empresarial no despediría a policías y bomberos: capacitaría a algunos de ellos como auditores y no tardaría en ganar dinero suficiente para conservar al resto.

Ciertos estudios cuidadosos han calculado que el beneficio por cada dólar invertido en *Head Start* es de casi cinco dólares a lo largo de la vida del estudiante, gracias a los menores costos en bienestar social, educación y delincuencia y a los mayores ingresos fiscales obtenidos de las ganancias. Pero nuestro gasto en *Head Start* sólo alcanza para proporcionárselo a una tercera parte de los niños de bajos ingresos.²¹

21 Para resúmenes de varios estudios, véase Congreso de Estados Unidos, Comisión Selecta sobre la Infancia, la Juventud y las Familias, *Opportunities for success: cost-effective programs for children update, 1990*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1990, pp.

Las circunstancias del gasto en bienestar social son semejantes. Los estudios han demostrado que los programas para pasar del bienestar social a la fuerza de trabajo producen el mayor beneficio financiero cuando se invierte en las mujeres más necesitadas de ayuda: quienes han dependido del sistema de bienestar social durante más tiempo. Se requiere una suma mucho mayor para brindarles la educación, la capacitación y los demás servicios de apoyo que necesitan para acabar definitivamente con su dependencia del sistema, pero el beneficio resulta significativo, pues sin esa intervención es casi seguro que permanecerán en las nóminas. Muchas de estas inversiones se recuperan, como ahorros de bienestar social, al cabo de dos o tres años. Pero cuando Robert Stumberg, del Centro Nacional de Opciones Políticas, revisó los programas estatales de bienestar social, descubrió que sólo tres o cuatro habían siquiera evaluado sus beneficios más allá del año fiscal en curso.

"Me esfuerzo constantemente por tratar de racionalizar los beneficios económicos —dice Stumberg—. Por convencer a la gente de gastar más hoy, o prestar servicio a menos personas hoy, con base en que no se debe intentar reducir el costo per cápita en un periodo de uno o dos años. Hay que tratar de pensar como un inversionista y optimizar los beneficios a largo plazo."

Stumberg sostiene que deberíamos reforzar términos políticamente populares como "inversión" y "sociedades", dándoles el mismo contenido serio que poseen en el sector privado. Las sociedades, señala, se usan en los negocios continuamente, pero se estructuran mediante contratos y especifican un dividendo sobre la inversión. Necesitamos una forma de contabilidad que evalúe los beneficios de una inversión, como se hace en la iniciativa privada. Stumberg propone una "declaración del efecto económico":

Digamos que se tiene la propuesta presupuestaria de invertir, este año, 5 millones de dólares en un proyecto de viviendas

para la población de bajos ingresos, subsidiando la rehabilitación del edificio. Se convierte esa inversión en costo por unidad, dentro del contexto de una vida a treinta años, y se la compara con situaciones de inversión opcionales. Ese costo podría traducirse en algo como 40 000 dólares por unidad familiar, según el valor actual de la moneda. Pero luego, cuando se agreguen los costos a largo plazo, el gasto público a treinta años por esa propiedad alcanzará unos 150 000 dólares. En cambio, se puede realizar una inversión de 50 000 dólares en el presente, la cual sólo requeriría 20 000 más a lo largo del ciclo de treinta años. Esto revelaría que los políticos están a punto de aprobar una cosa que resultará dos veces más cara que la alternativa.

En Florida, los administradores del Departamento de Servicios de Salud y Rehabilitación trabaja para crear un sistema que evalúe los beneficios de las inversiones. Varios estados han exigido beneficios específicos a sus inversiones en desarrollo económico, sin duda porque las personas que trabajan en este renglón se encuentran a menudo acostumbradas a pensar como inversionistas. Kansas puso en vigor un crédito fiscal para inversionistas en nuevas firmas de capital de riesgo, siempre que esas firmas inviertan por lo menos 60% de su dinero en empresas de Kansas. La legislación exigía un análisis anual de la tasa de beneficio fiscal generada por el crédito tributario. Iowa estableció un programa específico de capacitación laboral para la industria que le permitió recuperar sus inversiones mediante un aumento del impuesto a las corporaciones, tasado de acuerdo con los incrementos del valor de la propiedad o de los impuestos sobre la renta pagados por los trabajadores de la compañía.

Pero nuestra ilustración favorita de la mentalidad inversionista procede, quizás, de una fuente mucho más inverosímil: la decisión de Santa Clara, en California, de comprar un parque de diversiones.

Santa Clara es una ciudad de 93 000 habitantes que limita con San José y Sunnyvale, en Silicon Valley, California. En 1976, la Corporación Marriott inauguró un parque de diversiones con un tema, llamado Gran América, en un terreno sin urbanizar, en la zona norte de Santa Clara. No tardó en demostrar su rentabilidad, pero a fines del decenio de 1970 se produjo el auge de Silicon Valley y el valor de la tierra subió por las nubes.

En 1983, al administrador urbano Don Von Raesfeld le llegó el rumor de que Marriott planeaba vender el terreno. Junto con el alcalde, pidió a la corporación que concediera a la ciudad el derecho de ser el primer en aceptar o rechazar la oferta. Tal vez porque temía que la ciudad confiscara el parque, gracias a su poder de dominio eminente, o utilizara su autoridad de zonificación para obstaculizar la urbanización de la tierra, Marriott finalmente accedió. Von Raesfeld y sus colegas creen que sólo aceptó para mitigar la oposición política, sin soñar jamás que la ciudad ejercería la opción. Después de todo, ¿cuántas ciudades —particularmente del tamaño de Santa Clara— estarían dispuestas a gastar cerca de 90 millones de dólares en un parque de diversiones? Para asombro de Marriott, Santa Clara lo estaba.

La clave consistió en la perspectiva inversionista de la ciudad. Bajo la dirección de Von Raesfeld, la Agencia de Reurbanización de Santa Clara y sus compañías de servicios, de propiedad pública, ya se dirigían con una mentalidad propia del sector privado, que buscaba el beneficio en las inversiones. Al adquirir Gran América, el consejo municipal no hacía más que continuar la tradición. Estaba dispuesto a gastar 88.5 millones de dólares porque sabía que ese desembolso le ahorraría muchísimo dinero con el transcurso del tiempo.

El objetivo no era obtener ganancias, sino controlar el tráfico. El tráfico de la zona ya era un desastre, en particular por las tardes, a la hora de salida de las empresas de alta tecnología. Si las 80 hectáreas de Marriott las ocupaban edificios de oficinas e industrias, la situación empeoraría aún más. "Queríamos conservar el parque, pues constituía el mejor paliativo existente para el tráfico —dice Von Raesfeld—. Habríamos podido gastar el dinero que fuera, una suma equivalente a lo que estábamos pagando por el parque, y jamás mitigar la actividad de 80 hectáreas de intenso desarrollo industrial."

No obstante, la decisión no fue fácil. Algunos, entre ellos los editorialistas de los periódicos, afirmaban que la ciudad no tenía por qué competir con el sector privado. "Fue un cisma terrible, una división emocional, que se puso en escena en el *Mercury News* de

San José durante casi un año —recuerda Jennifer Sparacino, quien sucedió a Von Raesfeld cuando éste se retiró—. La prensa nos criticaba y afrontábamos un pleito legal. Fue una decisión muy perturbadora."

A las 23.11 del 31 de enero de 1984, 49 minutos antes de que expirara su derecho a la primera opción, el consejo municipal aprobó la compra del parque por cuatro votos contra tres. Al mismo tiempo, incluyó en la balota de junio una pregunta para un referéndum, sin fuerza de compromiso, por el cual se inquiría si la Agencia de Reurbanización debía preservar el parque de diversiones siempre que no se precisara recurrir a los fondos generales del municipio. Del conjunto de los electores, 76% contestaron afirmativamente. En junio de 1985, después de un litigio, Santa Clara cerró por fin el trato, convirtiéndose en la única ciudad estadounidense que poseía un parque de diversiones con un tema.

La ciudad contrató luego a la Corporación Kings Entertainment, que dirige varios grandes parques de diversiones a lo largo y ancho del país, para que operara el parque durante cinco años, con derecho a comprarlo después de ese periodo. En 1989, vendió a Kings las instalaciones del parque, pero no el terreno. (Esta vez incluyó el derecho a la primera opción en el contrato de venta, para el caso de que alguna vez Kings Entertainment decidiera vender.) Kings convino en pagar 5.3 millones de dólares anuales durante por lo menos cincuenta años como arriendo del terreno. (Cuando los ingresos brutos llegan a 56 millones de dólares, como ya ha sucedido, la ciudad recibe también 5% del excedente de ese tope.) Concluido el negocio, a Santa Clara le quedó una deuda de 42 millones de dólares por la compra de 1984, que se cubrirá en quince años con los pagos de Kings por el arrendamiento del terreno. Para ese entonces, la ciudad tendrá un ingreso de por lo menos 5.3 millones de dólares, la propiedad de 80 hectáreas valiosas y una solución permanente para sus preocupaciones viales. Este fue, a todas luces, un trato celebrado por inversionistas, no por gastadores.

Como convertir a los administradores en empresarios

Si los administradores no pueden quedarse con sus ganancias, difícilmente las buscarán. Si se les otorgan los presupuestos sin importar si sus departamentos obtienen alguna ganancia, difícilmente desperdiciarán tiempo en tratar de hacer dinero. En otras palabras, si queremos que los administradores públicos piensen como empresarios, debemos darles incentivos. Hay varias formas de lograrlo.

Ahorros y ganancias compartidos

Como explicamos en el capítulo 4, los sistemas presupuestarios tradicionales no contienen ningún incentivo para que los administradores ahorren o hagan dinero. En consecuencia, actúan como lo hicieron las personas de la CFRE cuando les ofrecieron 1.25 millones de dólares: "¿Cómo? ¿Yo, ganar dinero?"

Los presupuestos regidos por el sentido de misión resuelven este problema permitiendo a los departamentos guardarse todo o parte de los fondos que ahorren o ganen. Fairfield, Visalia, St. Paul, Phoenix, los condados de Dade y Los Angeles y Minnesota practican alguna versión de la participación en los ahorros. (Los condados de Dade y Los Angeles llaman a esto "participación en las ganancias.") Hasta el Departamento de Defensa ha respaldado el concepto. Sus directrices para la administración de las instalaciones rezan: "Excepto cuando esté prohibido por ley, una parte de los recursos ahorrados o devengados por una instalación deberán asignarse al comandante de la base para mejorar las operaciones y las condiciones de trabajo y de vida en misma."

Los políticos y los funcionarios de visera verde que se ocupan del presupuesto a menudo intentarán recuperar todos los ahorros o las ganancias asignando menos dinero en el siguiente año fiscal. Por eso, las fórmulas presupuestarias resultan necesarias con el fin

de proteger a los administradores de las redadas contra sus ganancias duramente obtenidas. En Fairfield, a menos que el consejo municipal decida por votación cambiar el nivel de los servicios o que el presupuesto incurra en déficit, un departamento recibe, por lo general, la misma suma que el año anterior, con el ajuste debido a la inflación y al crecimiento de la comunidad.

El principio de la participación en las ganancias sólo puede aplicarse al salario individual. En Visalia y Phoenix, a los empleados se les da un porcentaje de los ahorros o ganancias obtenidas gracias a sus ideas. (Phoenix recibe normalmente un millar de sugerencias al año y ahorra 2 millones de dólares anuales llevándolas a la práctica.)²² Algunas ciudades pagan comisiones a algunos de sus administradores. Y con frecuencia los gobiernos retribuyen a los administradores de inversiones públicas, como los fondos de pensión, con base en el desempeño de sus carteras de inversiones.

En algunos lugares, el principio se extiende incluso a los contratistas. Con el alcalde Henry Cisneros, San Antonio contrató a una firma legal privada para cobrar sus impuestos. "Obtiene un porcentaje de lo cobrado —explicó Cisneros—. En consecuencia, cuenta con un poderoso incentivo para cobrar los impuestos, y hace cosas que no podríamos hacer nosotros en lo tocante a procesos legales."²³ En California, una firma llamada Consultores de Recursos Municipales realiza las auditorías fiscales para más de cien gobiernos locales y cobra entre 25 y 35% de todo ingreso nuevo recaudado.

22 Entrevistas en el Departamento de Personal de Phoenix.

23 Marjorie George, "Can a city be run like a business?" *San Antonio*, diciembre de 1986. pp. 22-29.

Capital para innovaciones

En el sector privado, las empresas acostumbran reunir capital para llevar a cabo inversiones atractivas. "Normalmente, las compañías innovadoras tienen dos presupuestos independientes: el operativo y el de innovaciones —dice Peter Drucker—. La cúpula administrativa dedica tanto tiempo y atención a las cincuenta páginas del presupuesto para innovaciones como a las quinientas del presupuesto operativo, y generalmente más."²⁴

En la mayoría de los gobiernos, los administradores sólo pueden reunir capital para innovaciones si se aseguran una partida adicional del consejo o de la legislatura, lo cual es un proceso muy difícil. Todos comprendemos que "para hacer dinero, se necesita dinero", pero en el gobierno rara vez actuamos de acuerdo con esta premisa.

Un presupuesto regido por el sentido de misión ofrece una solución parcial, porque permite a los administradores acumular los ahorros, que se pueden usar como capital reproductivo. Riverside, en California, estableció un fondo reproductivo de 100 000 dólares, controlado por los jefes de departamento, con el fin de conceder pequeños préstamos para iniciativas nuevas. El gobernador Lawton Chiles de Florida probó una versión ligeramente distinta en 1991: para equilibrar el presupuesto, pidió a todas las agencias que eliminaran 5% de su gasto, pero luego ofreció devolver la mitad de esa suma a las agencias que desarrollaran algún plan para invertirla en el aumento de la productividad o la eficiencia.

Gifford Pinchot III defendió un método parecido para las grandes corporaciones privadas en su *Intrapreneuring*, obra sobre las personas emprendedoras dentro de las grandes corporaciones:

24 Peter F. Drucker, "The innovative organization", *The frontiers of management*, Nueva York, Harper and Row, 1985, pp. 263-264.

Quizás la forma más tangible de la libertad empresarial consiste en el poder de gastar dinero en ideas nuevas sin tener que pedir permiso...

Puesto que la motivación básica del empresario dentro de la empresa es el impulso de poner en práctica un punto de vista a su manera, negarles la libertad de hacerlo constituye una falla fundamental de los sistemas de recompensas. A los empresarios internos debería dejárseles acumular un "crédito con libertad" basado en sus éxitos anteriores; es decir, algo análogo al capital que ganan los empresarios.²⁵

Pinchot llamó a su solución "intracapital." Algunas corporaciones, observó, ya lo ofrecen. Ore-Ida escoge a cinco "compañeros" cada dos años y proporciona a cada uno un presupuesto anual de 50 000 dólares para financiar a otros empleados en la exploración de ideas nuevas. Texas Instruments concede subvenciones por "alta eficiencia" a los *empresarios internos*; asimismo, otorga a algunos administradores la autoridad para conceder "becas IDEA", por hasta 25 000 dólares, para el desarrollo de prototipos.

En el gobierno, el método más simple sería un fondo para préstamos, del que los administradores pudieran tomar prestado automáticamente hasta cierto límite. Para garantizar la responsabilidad política, necesitarían la aprobación del ejecutivo para un segundo límite de préstamos, y la del legislativo para sumas mayores. Un fondo así daría un mayor control a los administradores, objetivo valioso en sí mismo. Pero al exigir la devolución, también los obligaría a pensar como inversionistas. En otras palabras, sólo se asegurarían un capital de inversión si tuvieran alguna perspectiva de generar ganancias. En caso de que las ganancias no se materializaran, tendrían que recurrir a sus propios presupuestos para devolver el préstamo.

Un gobierno podría capitalizar ese fondo sin costo alguno para el contribuyente, con la mera venta de bonos de recaudación. Si

25 Gifford Pinchot III, *Intrapreneuring*, Nueva York, Harper and Row, 1985, p. 275.

éstos se comercializan correctamente —como "bonos para innovaciones" o "bonos para reestructuración"—, los líderes de la iniciativa privada pueden adquirirlos para demostrar su apoyo a un gobierno mejor. También podrían comprarlos otros ciudadanos, si se venden en unidades pequeñas. Algunos gobiernos locales ya han comenzado a vender "minibonos", exentos de impuestos, en denominaciones de apenas 100 dólares.²⁶

Fondos empresariales

Si queremos que los empleados públicos se vuelvan "conscientes de los ingresos", necesitamos incentivos que los alienten a hacer dinero, además de a gastarlo. Los ingresos garantizados crean más incentivos perjudiciales. Un administrador que recibe todo un abultado presupuesto de la legislatura actuará de un modo muy parecido al adolescente que cuenta con una sustanciosa suma para sus gastos. Ninguno de los dos se esforzará por encontrar nuevos medios de ganar o ahorrar dinero.

Babak Armajani, quien ayudó al gobernador Perpich a transformar el gobierno de Minnesota, descubrió esto al observar, en el Departamento de Administración, la forma tan distinta en que se comportaban los "fondos revolventes" —cuyos ingresos debían devengarse— del resto del departamento:

Me percaté de que las actividades de los fondos generales empleaban a tantas personas como lo permitían los toques de personal impuestos por la legislatura, mientras que las actividades de los fondos revolventes empleaban habitualmente a menos personas de las permitidas. Por mis conversaciones con los administradores de los fondos revolventes, tuve la impresión de que su horizonte temporal era distinto del que poseían los administradores de los fondos generales. Si los primeros podían invertir en un proyecto recuperable a tres años, se inclinaban a ponerlo en práctica. Además de esto, el personal de los fondos

26 Lawrence "Chip" Pierce, "Hitting the beach and running: minibonds", *Government Finance Review*, agosto de 1988, pp. 29-31.

*revolventes, con algunas excepciones, parecía mucho más optimista y creativa y ostentaba una moral definitivamente más elevada.*²⁷

Mientras que Minnesota usa el término *fondos revolventes*, la mayoría de los gobiernos denominan a sus unidades autosuficientes *fondos empresariales*. (Si son estructuralmente independientes, por lo regular las llaman autoridades públicas.) Los fondos empresariales son muy comunes en la actualidad; la mayoría de los gobiernos locales operan por lo menos uno o dos. Orlando posee siete: recolección de basura, un fondo para estacionamiento, una compañía de drenaje de aguas pluviales, el campo de golf, el sistema de drenaje de aguas negras, el Fondo Centroplex (que administra un estadio, una arena, una sala de exposiciones y un centro de artes escénicas) y la Autoridad de Instalaciones Cívicas, que administra varios estadios. Sumando las ganancias de los fondos empresariales a otras ganancias y derechos, Orlando recauda en realidad 30% más en ganancias que en impuestos. (Si contamos la Autoridad del Aeropuerto del Gran Orlando, autoridad pública independiente, las ganancias superan enormemente a los impuestos. La agencia ha construido uno de los aeropuertos de más rápido crecimiento y más alta calidad del país *sin ningún subsidio de los contribuyentes locales*. La mayoría de sus gastos se cubren con el derecho de aeropuerto.)

Los fondos empresariales, como las cuotas al usuario, no son apropiados para todos los servicios. Sería ridículo pedir a un departamento de policía, el cual ofrece un bien colectivo, que cobre todos sus servicios. No obstante, es igualmente ridículo que una ciudad solicite a sus contribuyentes que subsidien un bien privado como el golf. Otras actividades, por ejemplo, la capacitación laboral,

27 Tomado de Michael Barzelay y Pamela Varley, "Introducing marketplace dynamics in Minnesota state government", estudio de caso preparado para la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, 1988, p. 6.

producen beneficios privados y colectivos a la vez, de aquí que con frecuencia los gobiernos les brinden un subsidio parcial.

Hace varios años, Pensacola, en Florida, desarrolló un útil método para clasificar los servicios públicos. Los dividió en dos categorías: "funciones del gobierno general", que "no producen casi ningún ingreso", y "funciones de empresa pública", que sí producen ingresos. A estas últimas las dividió en tres categorías:

- actividades concebidas para producir ganancias;
- actividades estructuradas para repartir el gasto equitativamente, pero que no generan ganancias; y
- actividades que pueden costearse parcial, pero no totalmente, por sí solas.²⁸

Centros lucrativos

Las primeras dos categorías de fondos empresariales, en las que se espera repartir el gasto equitativamente u obtener una ganancia, colocan a los administradores públicos en una posición muy semejante a la de los gerentes de la iniciativa privada. Cuando era alcalde de Tampa, Bob Martínez dirigió los servicios de agua y alcantarillado de la ciudad, la recolección de desechos sólidos, las dársenas públicas y los campos de golf como fondos empresariales. "Son un negocio —declaró—. Los departamentos están organizados de tal modo que podría pensarse en venderlos."²⁹

Los fondos empresariales como los de Tampa crean poderosos incentivos para hacer dinero. Hemos visto el fenómeno muchas veces. Por ejemplo, el suburbio de San Bruno, en San Francisco,

28 Tomado de Steve Garman, "Divesting local functions in pensacola", en *The entrepreneur in local government*, p. 170.

29 Pierce y Gusking, "Fewer federal dollars spurring cities to improve management and trim costs", *National Journal*, 1 de marzo de 1986, p. 506.

posee un sistema de televisión por cable. David Thomas, quien lo dirige, es un típico empresario. Tiene el orgullo del propietario. Lo impulsa el sentido de misión. Planea las cosas de antemano. Se esfuerza por complacer a sus clientes. Es consciente de sus competidores y los derrota por amplio margen. En 1991, San Bruno cobró a sus 11 200 suscriptores la suma de 12,55 dólares por un paquete de 31 canales.

Las compañías privadas de televisión por cable del condado cobraron una media de 19.57 dólares por un paquete comparable. Aun así, pese a los bajos precios de San Bruno, el sistema produjo dinero suficiente para mejorar todo el equipo —cables, cajas y demás— cada diez años, sin pedir prestado ni un céntimo. (Esto, después de pagar 5% de los ingresos brutos a la ciudad.) "No empleamos la palabra *ganancia* —sonríe Thomas—, pero sí el término *percepciones retenidas*."

Vimos la misma mentalidad en Santa Clara. Como la compañía de televisión por cable de San Bruno, la compañía de energía eléctrica de Santa Clara, de propiedad pública, entrega 5% de los ingresos brutos a la ciudad, pero aun así cobra entre 30% y 40% menos que su competidora privada en las comunidades de los alrededores. Hace treinta años, encabezó a un grupo de otras compañías municipales para formar la Agencia de Energía del Norte de California, que entonces construyó un enorme proyecto de energía geotérmica de 200 megavatios, además de la última gran represa de California. Cuando los créditos fiscales favorecieron la energía eólica, la compañía compró 1 000 hectáreas y las arrendó a firmas privadas para la construcción de molinos de viento.

La Compañía de Agua y Alcantarillado de Santa Clara creó una división de energía solar; de hecho, la primera compañía de energía solar del país. Surte unidades de agua caliente a edificios de apartamentos y piscinas. La compañía compra, instala y mantiene el equipo, y cobra al cliente una cuota mensual durante seis meses del año para cubrir los costos.

Cuando el mercado de viviendas de la ciudad se contrajo fuertemente, la Agencia de Reurbanización de Santa Clara arrendó el campo de golf municipal existente a los urbanizadores, quienes

construyen 2 000 unidades de apartamentos; utilizó los ingresos del arrendamiento para sufragar un nuevo club de golf y de tenis, edificado en el viejo depósito de basura de la ciudad, e instaló pozos para captar el gas natural emitido por los desperdicios enterrados. El nuevo campo de golf asegura al Centro de Comercio y Convenciones de Santa Clara (construido junto al parque Gran América), el cual incluye un centro de convenciones de 73 000 metros cuadrados, un hotel de 502 habitaciones y un edificio de oficinas. "Uno de nuestros principales objetivos era crear una fuente de ingresos a largo plazo para la ciudad —dice la administradora municipal Jennifer Sparcino—, y sin duda lo logramos." Pese a los problemas para ocupar por completo el edificio de oficinas, el negocio en su conjunto ya genera un beneficio positivo.

El sector privado a menudo se queja de la empresa pública, argumentando que el gobierno no debería competir con él. Y muchos líderes públicos se hacen eco del argumento. Lewis V. Pond, administrador municipal de San Bruno, quiere vender el sistema de televisión por cable. "No podemos ganar dinero —nos dijo—, porque somos el gobierno." ¿Pero dónde está escrito que el gobierno sólo debe ocuparse de lo inútil, mientras la iniciativa privada se queda con todos los centros lucrativos? Como lo expresó Don Von Raesfeld durante el debate sobre el Gran América: "Me ha resultado profundamente interesante, en mi carrera como administrador municipal de esta ciudad, el hecho de que la gente esté siempre dispuesta a endilgar al gobierno los perdedores de este país. Los ganadores han de preservarse siempre para el sistema de la empresa privada."³⁰

En realidad, existen varias buenas razones para que el gobierno compita a veces con el sector privado. Algunos servicios son

30 Tomado de la transcripción de la junta del Consejo Municipal de Santa Clara, 31 de enero de 1984, incluido en "Deposition of Mr. Donald R. Von Raesfeld", en Casimer Szlendak y Gerald I. Waissman contra Corporación Marriott, Ciudad de Santa Clara, Agencia de Reurbanización, *et al.*, 22 de enero de 1988, vol. 2.

monopolios naturales. Resulta ineficiente, por ejemplo, tender dos o tres conjuntos de cables eléctricos y/o instalar dos o tres juegos de gasoductos en una ciudad. En tales casos, los gobiernos pueden conceder el monopolio a una firma privada y regular sus precios, o pueden crear un monopolio público. Esta última opción representa con frecuencia un mejor negocio para el público. Durante cien años, las compañías gubernamentales de servicios públicos han vendido la energía eléctrica a precios inferiores que sus iguales del sector privado. Hoy, los sistemas de televisión por cable de propiedad pública hacen lo mismo.

En otras áreas, en las que la competencia privada es insuficiente, la empresa pública puede actuar como un calibrador de la liza, forzando a las firmas privadas a abaratar precios y a buscar una mayor eficiencia. El Departamento de Obras Públicas de Phoenix hace esto cuando compete en el área de recolección de basura.

Por último, en algunas ocasiones el sector privado prefiere abandonar un negocio rentable. Marriott vendió el Gran América, a pesar de que era rentable, porque el desarrollo industrial resultaría más rentable. (Por ser empresa privada, Marriott podía desatender los costos públicos, que habrían sido enormes.) Los Mets se deshicieron de una franquicia de las ligas menores que poseían en Visalia, no porque no fuera rentable, sino porque decidieron restringir su sistema de clubes subsidiarios al este de Estados Unidos. Cuando no se presentó ningún comprador privado, Visalia hizo lo mismo que Santa Clara. Adquirió la franquicia, demostró su rentabilidad durante seis años y la vendió con ganancia a unos propietarios locales.

Identificación del costo real de los servicios

A muchos lectores les parecerá extraño, pero la mayoría de los gobiernos no tienen ni la menor idea de cuánto cuesta prestar los servicios que ofrecen. Aunque puedan presentar una cifra presupuestada por cada servicio, normalmente ésta excluye los "costos indirectos", como gastos generales administrativos, costos de capital y beneficios complementarios de los empleados. Un estudio de 68 ciudades encontró que sus costos reales eran 30% más que los costos presupuestados.³¹ Doug Ayres, dueño de una compañía que ayuda a los gobiernos de California a determinar sus costos reales, dice que sólo 4% de los gobiernos municipales saben el costo directo de cada servicio que prestan; sólo 2% conocen el costo total de cada servicio prestado, y apenas 10% pueden siquiera enumerar los servicios que proveen!

Es obvio que los administradores públicos no pueden pensar como inversionistas o buscar ganancias si ignoran sus costos reales. ¿Cómo se puede evaluar el beneficio de una inversión si ni siquiera se conocen los costos de esa inversión? ¿Cómo obtener ganancias si no se sabe cuánto se está gastando? ¿Cómo fijar incluso un subsidio adecuado cuando se ignora el costo del servicio?

Los gobiernos de todo Estados Unidos están subvencionando sin advertirlo a equipos de *softball*, golfistas, urbanizadores y corporaciones, porque no saben si lo que cobran sufragan los costos. Una vez expuesto el costo real de sus subsidios, los funcionarios por elección deciden con frecuencia que algunos son inadecuados. Un ejemplo notable se produjo en Nueva Zelanda, cuando el gobierno laborista convirtió el servicio postal en una corporación de propiedad estatal, el equivalente a una autoridad pública. Al descubrir cuántas de sus 1 200 oficinas de correos estaban subsidiadas, la junta directiva decidió cerrar casi la mitad.

31 E.S. Savas, "How much do government services really cost?", *Urban Affairs Quarterly* 15, núm. 1, septiembre de 1979, pp. 23-42.

Como el Parlamento esperaba una protesta, puso a votación un subsidio de 42 millones de dólares para mantenerlas abiertas. Cuando el subsidio apareció a la vista de todos, el apoyo se derrumbó. Los miembros del Parlamento tuvieron que preguntarse si era más importante gastar 42 millones de dólares para mantener abiertas diminutas oficinas postales o si debía gastarlos en educación o carreteras. Al cabo de seis meses, el correo de Nueva Zelanda clausuró 432 oficinas postales.

Sunnyvale, Phoenix, Visalia y la Universidad Comunitaria de Fox Valley poseen sistemas que definen el costo real de sus servicios. Esto puede volverse sumamente engorroso y caro si se exige a los trabajadores documentar el tiempo que dedican a cada tarea y a los departamentos contratar contadores adicionales. Más eficientes son los sistemas de fijación de costos en los cuales los contadores se ocupan de determinar retroactivamente los costos reales de cada servicio y utilizan luego esa información para proyectar los costos del año siguiente.

Un gobierno empresarial expone sus subsidios a la luz pública, confía en la presión de los ciudadanos para eliminarlos y encuentra después el medio para generar dinero de los servicios en cuestión. Recauda derechos por sus campos de golf. Pide a los equipos de *softball* que consigan patrocinadores. Limita los subsidios fiscales. Si desarrolla una creatividad genuina, incluso puede cobrar a los convictos por conducir en estado de ebriedad el costo de su arresto, como hace la ciudad de San José; o multar a aquéllos cuyos sistemas de seguridad tienen fallas y emiten falsas alarmas, como ocurre en Baton Rouge; o cobrar a los automovilistas que chocan con árboles de propiedad municipal, como sucede en Fairfield.

Tales prácticas no están todavía muy difundidas. Pero pregúntese usted: ¿No son más coherentes con los valores de Estados Unidos que subsidiar a los ricos sus partidos de golf y el uso de las dársenas?

¿Existe algo más estadounidense que la empresa?

8. *El gobierno previsor:* Prevenir en lugar de curar

Durante siglos nos enseñaron a venerar a nuestros antepasados y a ser fieles a nuestras tradiciones, y fue bueno que así obráramos. Pero ahora, dada la novedad y la cantidad de desafíos que se nos presentan desde el futuro, necesitamos hacer algo que nunca hicimos antes y que, me temo, tal vez no somos capaces de hacer ahora: debemos venerar a nuestros descendientes, debemos amar a nuestros nietos más de lo que nos amamos a nosotros mismos.

—Jim Dator,
futurista de la Universidad de Hawai¹.

Los gobiernos burocráticos tradicionales se centran en la prestación de servicios para combatir problemas. Para hacer frente a las enfermedades, financian servicios de atención médica. Para hacer frente a la delincuencia, contratan a más policías. Para combatir incendios, compran más camiones de bomberos.

1 "State judicial foresight in the '80s and '90s", en "Governing with vision: state government foresight in the '90s", Washington, D.C., Council of Governors Policy Advisers and Institute for Alternative Futures, artículo inédito

Hubo un tiempo en que nuestros gobiernos se centraban más en la prevención: en la construcción de sistemas de agua y alcantarillado, para prevenir las pestes; en la promulgación de códigos de construcción, para prevenir los incendios; en la inspección de la leche, la carne y los restaurantes y en las investigaciones conducentes a las vacunas y otras curas médicas, para prevenir y eliminar las enfermedades.

Pero a medida que desarrollaron una mayor capacidad para prestar servicios, su centro de atención varió. A medida que se profesionalizaron los departamentos de bomberos desarrollaron el arte de apagar incendios, no de prevenirlos. A medida que se profesionalizaron, los departamentos de policía se concentraron en aprehender criminales, no en ayudar a las comunidades a prevenir la delincuencia. Hasta las agencias ambientalistas, aunque se apresuran a reconocer la superioridad de la prevención, por algún motivo se encuentran gastando la mayor parte de su dinero en limpiar la contaminación.

El modelo burocrático trajo consigo la preocupación por la prestación de servicios, por el *manejo de los remos*. Y las organizaciones que concentran su mayor energía en los remos rara vez se ocupan del timón. Desarrollan una visión de túnel. Puesto que están programadas para pensar en el gobierno como en una prestación de servicios por parte de profesionales y burócratas, esperan hasta que el problema hace crisis y ofrecen luego nuevos servicios a los afectados: a las personas sin hogar que vagan por las calles, a los desertores escolares, a los drogadictos. De aquí que gastemos enormes sumas de dinero en el tratamiento de síntomas —con más policías, más cárceles, más pagos de bienestar social y mayores desembolsos de Medicaid—, mientras las estrategias preventivas se descuidan. Consideremos lo siguiente:

- El homicidio es la principal causa de muerte entre los varones negros de 15 a 34 años de edad. Desde 1986, las heridas de bala en jóvenes menores de 16 años han aumentado 300% en las grandes zonas urbanas. Los fallecimientos por heridas de bala se han elevado entre los jóvenes negros, mientras que las muertes a causa de otras formas de violencia han permanecido

en el mismo nivel.² Sin embargo, no hacemos nada para prevenir la posesión de armas.

- La industria estadounidense produce anualmente más de dos toneladas de desperdicios peligrosos por cada hombre, mujer y niño de la nación. La industria podría reducir esta cantidad a la mitad en cinco años, según la Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso. No obstante, la Agencia de Protección Ambiental gasta 99% de su presupuesto en *tratar* la contaminación, no para prevenirla.³
- Estados Unidos figura en el vigésimo lugar mundial en mortalidad infantil, sólo superado por Grecia entre las democracias industrializadas. De acuerdo con la Comisión Nacional para la Prevención de la Mortalidad Infantil, el costo medio en un hospital para tratar a bebés que nacen con bajo peso es de 500 000 dólares, por lo menos 250 veces más que el costo medio de la atención médica durante el embarazo.⁴ Algunos escrupulosos estudios médicos demuestran que la atención preventiva durante el embarazo ahorra dinero: las estimaciones van de dos a diez dólares por cada dólar invertido.⁵ Aun así, 20 millones de mujeres y lactantes estadounidenses carecen todavía de seguro médico.⁶

2 Neal Peirce, "Brady Bill will help save the children", *Philadelphia Inquirer*, 1 de abril de 1991.

3 Howard Wolpe y Claudine Schneider, "Reducing hazards, cutting costs", *Northeast-Midwest Economic Review*, 6 de marzo de 1989, pp. 5-6.

4 Comisión Nacional para la Prevención de la Mortalidad Infantil, estadísticas de 1988 (están disponibles otras más recientes), comunicación personal.

5 Véase 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, pp. 26, 35-36, 43.

6 Kathleen Sylvester, "Infant mortality: it's as American as apple pie", *Governing*, julio de 1988, p. 56. La señora Sylvester cita un análisis del Instituto Alan Guttmacher, radicado en Nueva York.

- En 1991, la deuda federal alcanzó 3.6 billones de dólares: 14 000 dólares por cada hombre, mujer y niño en Estados Unidos. Año con año, gastamos 200 000 millones de dólares de los impuestos federales sólo para pagar los *intereses* de esa deuda. Esto equivale a 3 000 dólares de impuestos adicionales para la familia media de cuatro integrantes. Si las tendencias actuales persisten, para el año 2000 esta familia media tendrá que pagar más de 5 000 dólares anuales en impuestos, *sólo para costear los intereses de la deuda*.⁷

Estas estadísticas representan una apabullante acusación contra nuestros gobiernos. El barco de nuestro estado parece un imponente transatlántico, con todos los lujos en cubierta, pero sin radar, sistemas de navegación o mantenimiento preventivo debajo. "En lugar de prever los problemas y las oportunidades del futuro, vamos a tumbos de crisis en crisis —escribió Alvin Toffler en *Future shock*—. Nuestro sistema político está ciego al porvenir."⁸

Nuestra cultura también se ha vuelto ciega al futuro. Con la penetrante influencia de la televisión —en particular, con su publicidad—, la antigua ética del trabajo arduo, el ahorro y la abnegación ha dado paso a la nueva ética de la gratificación inmediata. Compramos ahora y pagamos después; es decir, consumimos más y ahorramos menos que cualquier otro pueblo de la tierra. En Washington, pedimos prestado uno de cada cinco dólares que gastamos; no un año, sino un año tras otro. Los gobiernos de Reagan y Bush triplicaron la deuda nacional en un decenio, transformando a Estados Unidos del principal acreedor del mundo en el mayor deudor.

En una época que el cambio se produce con aterradora rapidez, la ceguera con respecto al futuro constituye un defecto mortal.

7 En septiembre de 1991, la Oficina Federal de Administración y Presupuesto calculaba que los intereses netos del año fiscal de 1991 (intereses pagados sobre la deuda federal menos los pagos de intereses efectuados al gobierno federal) eran de 197 000 millones de dólares. Estimaba que la deuda federal total era de 3.6 billones de dólares.

8 Alvin Toffler, *Future shock*, Nueva York, Bantam Books, 1970, p. 471.

"Todos hemos visto que compañías excepcionalmente bien dirigidas o a ciudades bien administradas —que obraban con rectitud en todo—, tras un repentino cambio en el ambiente que las rodeaba, se derrumbaban —observa Bill Donaldson, administrador urbano reconocido por su dirección empresarial en Scottsdale, Arizona, en Tacoma, Washington, y en Cincinnati, Ohio.⁹

En la aldea mundial del presente, los sucesos en Japón o Kuwait pueden trastornar nuestra realidad de la noche a la mañana. Preguntemos a los estados del Cinturón Rojo, que vieron desaparecer a industrias enteras a principios del decenio de 1980. O preguntemos a los estados petroleros, que vieron caer por el suelo sus ingresos fiscales cuando los precios del crudo se derrumbaron. "Durante mucho tiempo, el gobierno podía permanecer somnoliento —dice el científico político John Bryson—. Pero ahora dormimos sobre cojines de agua y no estamos solos en la cama. Cuando alguien se mueve, nos despierta."

Por fortuna, el péndulo parece oscilar finalmente hacia el otro lado. Los nuevos gobernadores de tres de nuestros mayores estados —California, Florida e Illinois— han hecho de la prevención el motivo central de sus administraciones. Estados, ciudades y condados están prohibiendo cada vez más la venta de contaminantes innecesarios: químicos que destruyen la capa de ozono, tazas de poliestireno, paquetes de plástico no reciclable. Los estados reorientan sus fondos, de la medicina de alta tecnología concebida para prolongar la vida a los ya débiles, a la medicina preventiva destinada a darle a los recién nacidos un saludable comienzo.

"Es mucho mejor brindar atención prenatal para garantizar cincuenta o sesenta recién nacidos sanos que pagar atención neonatal para un bebé enfermizo —dice el gobernador Pete Wilson de California—. Es mucho mejor evitar que las mujeres embarazadas consuman drogas que sufrir una epidemia de bebés afectados por éstas."¹⁰

9 Tomado de la transcripción de la entrevista con Robert Guskind y Neal Peirce del *National Journal*, proporcionada a los autores por Guskind y Peirce.

Los gobiernos previsores logran dos cosas fundamentales: utilizan un gramo de prevención, en lugar de un kilo de curaciones, y hacen todo lo posible por incluir la previsión en su toma de decisiones.

En un ambiente político en el que los grupos de interés presionan constantemente a los líderes públicos para que tomen decisiones a corto plazo, nada resulta fácil. De ahí que los gobiernos previsores se hayan visto forzados a cambiar los incentivos que motivan a sus líderes. Han desarrollado sistemas presupuestarios que obligan a los políticos a fijarse en las implicaciones que todas sus decisiones sobre gastos tendrán en un periodo de diez años. Han elaborado métodos de contabilidad que fuerzan a los políticos a mantener los programas y las infraestructuras que construyen. Y han comenzado a atacar el proceso electoral —con sus comités de acción política, sus contribuciones para las campañas y sus musicales de treinta segundos— que produce políticos ciegos al futuro. Volveremos a estas tentativas más adelante, en este capítulo.

Prevención: resolver problemas en lugar de prestar servicios

"Parafraseando al finado economista Ernst Schumacher, la persona inteligente resuelve problemas; el genio los evita. Prevenir las enfermedades es más fácil y barato que tratarlas. Prevenir la delincuencia es más fácil y barato que tratarla." Así lo expresó David Morris, fundador del Instituto para la Autosuficiencia Municipal, en su artículo de 1983 para la ciudad de St. Paul, *The homegrown economy*.

Santa Clara demostró esta mentalidad cuando luchó por preservar su parque de diversiones Gran América con el fin de prevenir futuros problemas de tráfico.

10 En Neal Peirce, "Two new GOP governors try new approaches to old problems", *Philadelphia inquirer*, 8 de abril de 1991, p. 11-A.

San José demostró esta mentalidad cuando inspeccionó, parte por parte, la infraestructura que poseía y fijó un calendario de mantenimiento, renovación y reconstrucción. La idea consistía en llevar a cabo cada punto de la obra en el momento en que se pudiera recuperar la vida útil máxima al mejor costo en relación con la eficiencia.

Nueva Jersey demostró esta mentalidad cuando trató de prevenir la falta de viviendas interviniendo *antes* de que la población las perdiera, mediante préstamos únicos, depósitos de garantía o pago de rentas. Según los funcionarios estatales, la campaña ayudó a más de 15 000 familias en sus primeros seis años, con una trigésima parte del costo que habría tenido alojarlas en hoteles bajo el sistema de bienestar social.¹¹

Prevención de incendios

Quizás el contraste más agudo entre el gobierno que reacciona y el que previene se encuentra en un sitio donde a pocos se les ocurriría buscar: los departamentos de bomberos de nuestra nación. La mayoría de las ciudades gastan una fortuna en sus departamentos de bomberos, a menudo 20% de su fondo general. No obstante, Estados Unidos tiene unas cifras impresionantes. De acuerdo con la Asociación Nacional de Protección contra Incendios, tenemos la tasa de fatalidades por incendios más elevada del mundo industrializado. ¿Por qué? Porque gastamos la mayoría de nuestro dinero en *responder* a los incendios, no en *prevenirlos*.

Muchas culturas más pobres inculcan a su población el valor de prevenir los incendios, porque éstos pueden resultar sumamente desastrosos. En Europa, buen número de naciones multan a los ciudadanos por descuido o negligencia con respecto a los siniestros; otras condicionan el seguro contra incendios, que es obligatorio, al cumplimiento de estrictos códigos de construcción y

11 Gwen Ifill, "New Jersey battles homelessness by preventing it", *Washington Post*, 14 de marzo de 1990, p. A1.

prevención de incendios; algunas más permiten a las compañías aseguradoras reembolsar a los propietarios sólo una parte de sus pérdidas debidas a incendios, a fin de que aquéllos se sientan motivados a prevenirlos.¹²

Nosotros contamos con códigos de construcción, pero confiamos primordialmente en una respuesta decisiva una vez que el siniestro se ha iniciado. "Somos una sociedad de objetos desechables —afirma el jefe de bomberos de Palm Springs, Tom Robertson, ex presidente de la Asociación Californiana de Jefes de Bomberos—. Estamos tan impresionados por nuestra tecnología nacional que nos creemos capaces de resolver cualquier problema después de los hechos."

Nuestros departamentos de bomberos poseen incentivos poderosos para mantener así las cosas. Si realmente se ocuparan de prevenir los incendios —enfaticando las inspecciones de edificios, el cumplimiento de los códigos, la prohibición de quemas, los sistemas de rociadores y medidas semejantes—, necesitarían menos bomberos. (Fresno, en California, exigió la instalación de rociadores en todos los edificios del centro urbano hace decenios; aunque la población de la ciudad se duplicó y reduplicó, el departamento de bomberos no se amplió.)¹³ Innecesario es decir que pocos departamentos de bomberos desean contraerse.

Si a un departamento de bomberos se le otorgara un presupuesto con una suma global y se le permitiera quedarse los ahorros, estos incentivos cambiarían. De pronto, la prevención lo beneficiaría, porque le ahorraría dinero. Esto es precisamente lo que sucede en Scottsdale, en Arizona, que desde 1948 ha contratado a una compañía privada para operar su departamento de bomberos.

La compañía, Rural Metro, fue fundada por un periodista que vivía en los alrededores de Phoenix y carecía de protección contra

12 Ted Kolderie, "The declining need for the 'Fire Department'", Proyecto de Reestructuración de las Servicios Públicos, Instituto Humphrey, Universidad de Minnesota.

13 *Ibid.*

incendios. Junto con sus vecinos, compró un autobomba para proteger la zona, pero los vecinos se echaron para atrás. Para pagar el autobomba, comenzó a ofrecer protección contra incendios a propietarios de casas particulares. Scottsdale, que entonces era un pueblecito en el desierto, decidió firmar un contrato. Hoy Rural Metro opera departamentos de bomberos y/o servicios de ambulancias en 50 comunidades con 5 millones de residentes, repartidas en Arizona, Texas, Tennessee, Florida y Oregón. La compañía, lucrativa, es propiedad de sus 1 475 empleados.

Rural Metro se expande gracias a que ofrece una mayor calidad por un precio más bajo. De ahí que posea un formidable incentivo para prevenir los siniestros. "La mayoría de los bomberos se jactan de que les llevó tres minutos llegar al lugar de los hechos —dice Bob Edwards, quien dirige las operaciones de Rural Metro en Scottsdale—. Pero, desde luego, el lugar ardió durante veinticinco minutos y la pérdida fue total. Nosotros hablamos de prevención, más que de protección contra incendios."

Edwards trabajó durante seis años para convencer a Scottsdale de promulgar una ordenanza que exigiera la instalación de sistemas de rociadores en todo edificio nuevo que se construyera, la primera de la nación en incluir a todos los edificios residenciales nuevos. Vigente en enero de 1986, ha reducido las pérdidas por incendios, costos de seguros y gastos del departamento de bomberos. Incluso ahorra 23% de los costos de infraestructura, pues la ciudad necesita menos tuberías de agua, sistemas de almacenamiento, bombas de agua y otros servicios.¹⁴ Aprobada cuando sólo un tercio de los terrenos municipales estaban urbanizados, la ordenanza economizará 7 millones de dólares en costos de infraestructura en el momento que la ciudad se encuentre plenamente desarrollada, según estimaciones del municipio.¹⁵ "También se ahorra en el crecimiento del departamento de bomberos —dice Edwards—. Cuando se cuenta con rociadores, no es preciso tener un ejército

14 Comunicación personal de Rural Metro, Scottsdale, Arizona.

15 "Innovations of Cities", 14 de septiembre de 1988, memorando proporcionado por la ciudad de Scottsdale, p. 7.

para combatir los incendios, porque al llegar al lugar de los hechos, el fuego no se extendió o está apagado."

Rural Metro trabaja en estrecha colaboración con los urbanizadores. Aunque no son empleados municipales, dos de sus ingenieros especializados en protección contra incendios están apostados en el palacio municipal, en la división que supervisa los planos de construcción. "Trabajamos con el urbanizador desde el principio —explica Edwards—. No se puede inaugurar un edificio sin nuestra aprobación."

Rural Metro también ha convertido Scottsdale en la única ciudad del estado que usa agua "gris" —aguas negras tratadas— para su sistema contra incendios. El resultado de todas estas innovaciones es que su departamento de bomberos cuesta poco más de la mitad de la media nacional para una ciudad de sus dimensiones.¹⁶ Posee, además, edificios más seguros: entre 1986 y 1991, mientras el valor tasado de la propiedad en Scottsdale se disparó en 86%, las pérdidas por incendios bajaron 15 por ciento.¹⁷

A Rural Metro la impulsa el motivo de la ganancia, incentivo particularmente poderoso para una compañía propiedad de los empleados. El Departamento de Seguridad Pública de Fairfield (que incluye tanto a la policía como a los bomberos) no busca el lucro, pero se le otorga un presupuesto con una suma global y se le permite quedarse con los ahorros. De ahí que posea algunos de los mismos incentivos que Rural Metro. Como cabía esperar, ha asignado varias personas al trabajo de prevención. Los miembros de la división de bomberos se ocupan de todo, desde hacer cumplir los códigos y supervisar la seguridad de las nuevas urbanizaciones, hasta instalar sistemas de rociadores y alarmas contra humo para ancianos y minusválidos. Por sus menores costos, la división de bomberos de Fairfield se encontraba en sexto lugar entre 65 ciudades de la zona de la bahía en la última encuesta efectuada por el municipio. No obstante, tenía un mejor tipo de seguro que todas las otras ciudades de su condado, excepto dos.

16 Rural Metro y ciudad de Scottsdale, entrevistas con los autores.

17 Rural Metro, entrevista con los autores.

Otras formas de prevención han surgido incluso en ciudades como Boston y Nueva York, que han reducido los índices de siniestros premeditados estudiando los patrones de los incendios, las viviendas vacantes y los atrasos en los impuestos, para luego intervenir en las zonas donde los incendios provocados parecían probables.¹⁸ Varias ciudades californianas tienen un Programa Cooperativo de Seguros de Vivienda, por el cual a los propietarios de casas que pasan una inspección de seguridad general se les ofrecen pólizas de menor costo (de una compañía privada). Los dueños de las viviendas tienen así un incentivo económico para tomar medidas preventivas, y la ciudad logra un dividendo financiero de la compañía aseguradora si las pérdidas se mantienen bajas.¹⁹

Atención de la salud

Durante el decenio de 1970, la Inspección General de Sanidad estimaba que 50% de las enfermedades se relacionaban con la conducta, 20%, con el ambiente; 20%, con causas genéticas, y 10%, con la atención médica.²⁰ El consumo de cigarrillos provoca cáncer. Las dietas grasosas ocasionan enfermedades cardíacas. La contaminación del aire origina un gasto anual de 40 000 millones de dólares en atención de la salud.²¹ La tensión cuesta a la iniciativa

18 Véase *Fund for the City of New York, three-year Report, 1979-1981*, Nueva York, Fund for the City of New York, 1982, pp. 24-25; y *Fund for the City of New York, three-year report, 1982-1984*, Nueva York, Fund for the City of New York, 1985, pp. 52-53.

19 Véase Charles W. Thompson, "Municipal home insurance", en *The entrepreneur in local government*, Barbara H. Moore (comp.), Washington, D.C., International City Management Association, 1983, pp. 195-204.

20 Clement Bezold, "An image of health care in 2010", en "Governing with vision."

21 Tomado de Elliott Sclar, K.H. Schaeffer y Robert Brandwein, *The emperor's new clothes: transit privatization and public policy*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1989, p. 5. Los autores citan *Transit 2000: Interim Report of the American Public Transit*

privada más de 150 000 millones de dólares al año, según algunos cálculos.²² Un equipo de investigación de la Universidad de Louisville resumió la situación con estas palabras: "Nuestro estilo de vida, la manera en que vivimos, se revela como la principal causa de enfermedades en el presente."²³

Aun así, respondemos a la enfermedad con atención médica. En 1983, gastamos siete veces más en atención médica que en control ambiental y veinte veces más que en medicina preventiva equipo de acondicionamiento físico y nutrición, según la Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso.²⁴

A medida que la era industrial dio paso a la era de la información, las personas comenzaron a preocuparse más por el mantenimiento de la salud. Los estadounidenses han empezado a correr, a hacer ejercicios aeróbicos y a levantar pesas. Muchos han dejado de fumar y cambiado su dieta. Las compañías han proporcionado a sus empleados incentivos para afiliarse a clubes de salud, y las organizaciones para la preservación de la salud (OPS) han hecho lo mismo con sus pacientes.

Los gobiernos también han tratado de modificar nuestro comportamiento. Las advertencias sanitarias en los paquetes de cigarrillos han tenido cierto efecto. El gobierno federal ha prohibido fumar en los aviones. Muchas jurisdicciones exigen establecer zonas en los restaurantes donde no se permite fumar, o han prohibido hacerlo en los edificios públicos. California exige advertencias sanitarias en todas las bebidas alcohólicas y en todos los expendios de licores.

Association Transit 2000 Task Force, octubre de 1988.

22 William Van Dusen Wishard, "What in the world is going on?", *Vital speeches*, 1 de marzo de 1990, p. 314.

23 *Ibid.*

24 U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Technology and the American economic transition: choices for the future*, OTA-TET-283, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, mayo de 1988, p. 41.

Otros gobiernos han comenzado a reorientar su gasto en atención sanitaria, poco a poco, de los remedios a la prevención. El gobierno federal ordenó en 1990 que Medicaid otorgara una cobertura más amplia a las mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de 6 años. Recientemente, varios estados han aportado nuevos fondos a los servicios preventivos para mujeres embarazadas de bajos ingresos y sus bebés.

Las medidas más atrevidas se han producido en Oregón, que en 1987 suspendió el financiamiento de Medicaid de los transplantes, para utilizar el dinero en ampliar la atención a las mujeres embarazadas. El estado pidió luego exenciones federales para eliminar el financiamiento de Medicaid a otros procedimientos de alta tecnología, y poder pagar así la expansión de la cobertura 80 000 personas de bajos ingresos que no pueden aspirar en la actualidad al sistema de bienestar social. "Tuvimos que preguntarnos si nuestro objetivo era garantizar el acceso a la atención médica a todos los ciudadanos de Oregón, o mantenerlos sanos —declaró el doctor John Kitzhaber, médico y senador que encabezó esta campaña en el estado—. Decidimos que nuestra meta era mantener sanos a todos los ciudadanos de Oregón."²⁵

Protección ambiental

La prevención ha tenido sus mayores avances en el asunto ambiental. La revista *Governing* resumió la situación así en 1991:

En el presente, las reglamentaciones federales y estatales —y, en consecuencia, la mayor parte del desarrollo tecnológico— se centran en "la destrucción y separación de los desechos." La intención consiste en tratar los contaminantes para reducir los niveles liberados a la atmósfera por las chimeneas, los tubos de escape o los sistemas de descarga de aguas.

25 En Richard A. Knox, "Oregon strips its Medicaid plan", *Boston Globe*, 9 de julio de 1990, p. 28.

En el interin, se observa una creciente tendencia a la "prevención de la contaminación" y la "reducción de desechos." Esto entraña disminuir la producción de contaminantes en la fuente, mediante el reciclaje, el uso de materiales que contaminan menos y la utilización de fuentes de energía "limpia."²⁶

La prevención ya se ha anotado algunas victorias notables: las leyes, aprobadas en 10 estados, sobre el uso obligatorio de botellas retornables, la prohibición federal del uso de plomo en la pintura y la gasolina, así como de otras sustancias químicas tóxicas. Además:

- Vermont prohibió la venta de automóviles nuevos que utilicen sustancias químicas dañinas para la capa de ozono en sus unidades de acondicionamiento de aire.
- Casi 30 jurisdicciones —entre ellas Minnesota, Maine y Vermont— han prohibido el poliestireno (styrofoam) u otros envases plásticos.²⁷
- California aprobó en 1990 un plan que exigía drásticas reducciones de la contaminación del aire provocada por los automóviles.
- Massachusetts exigió en 1989 a compañías productoras de desechos tóxicos que disminuyeran su producción. El estado les proporciona asistencia técnica, que se financia con un impuesto a las firmas que emplean materiales tóxicos.
- Para 1990, 10 estados y buen número de ciudades, incluida Nueva York, habían puesto en práctica planes de reciclaje obligatorios.
- Nueva York, California, Connecticut y Wisconsin han promulgado leyes o negociado acuerdos en los que se exige a los editores de periódicos el uso de cierto porcentaje de papel reciclado.

26 Laura Ost, "Governing guide: cleaning up", *Governing*, abril de 1991, p. 41.

27 Reid Lifset y Marian Chertow, "Changing the waste makers: product bans and the new politics of garbage", *American Prospect*, otoño de 1990. pp. 83-88.

- El Consejo Asesor de Ohio sobre Administración de Desechos Sólidos, una organización estatal timonel, ha adoptado un extenso plan que busca a la reducción de 25% de los desperdicios para relleno de tierras en cinco años, mediante el reciclaje y la prevención.
- El condado Suffolk, en Nueva York, prohibió los envases no reciclables de plástico, poliestireno y cloruro polivinílico, a menos que ingresen en el condado como parte de un paquete existente. Tomó la medida después de que su vergonzosa barcaza de basura no encontró puerto en 1987 y el estado le ordenó cerrar sus terrenos de relleno en 1990.

Tantos gobiernos se han subido al tren de la prevención que la industria se ha movilizado para reducir la producción de contaminantes voluntariamente, con el fin de eludir nuevas medidas draconianas. Dupont, Procter and Gamble y otras grandes corporaciones de productos petroleros, químicos y para el consumidor han formado el Consejo para Soluciones sobre Desechos Sólidos, el cual ha asumido el objetivo de reciclar 25% de todas las botellas de plástico para 1995.²⁸ McDonald's ha dejado de vender alimentos en envases de poliestireno. Dow Chemical ha lanzado un programa llamado "La Reducción de Desperdicios Siempre Paga", que recoge las ideas de los empleados para disminuir el uso de sustancias químicas tóxicas en la compañía. Sólo durante el primer año, una inversión de 3 millones de dólares eliminó 26 000 toneladas kilogramos de contaminantes y generó un beneficio de 84% sobre la inversión, según Dow.²⁹

28 Tom Arrandale, "Plastics recycling: industry buys in", *Governing*, mayo de 1991, p. 21.

29 Wolpe y Schneider, "Reducing hazards, cutting costs."

Previsión del gobierno: anticipación del futuro

Algunos gobiernos no sólo tratan de prevenir los problemas, sino que se esfuerzan por anticipar el futuro, con el fin de estar alertas. Esto resulta sumamente difícil en el ambiente político de hoy, basado en plazos cortos. Pero es también sumamente importante, dada la velocidad del cambio y la tremenda presión ejercida sobre los políticos para que vendan el futuro.

Se dice que hay tres tipos de personas en el mundo: quienes hacen que las cosas sucedan, quienes ven cómo suceden las cosas y quienes no saben de dónde les vino el golpe. Esto es igualmente cierto con respecto a los gobiernos. Por desgracia, la mayoría de nuestros gobiernos ignoran de dónde les llega el golpe.

Hace varios años, cuando la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales inquirió a los líderes legislativos en qué necesitaban mejorar más los gobiernos estatales, la respuesta casi unánime fue que en su capacidad de afrontar problemas a largo plazo. "Quienes trabajamos en el gobierno reaccionamos a las crisis —dice Andrea Duncan, quien dirige la Autoridad de Vivienda de Louisville—. Aguardamos hasta tener un lío entre manos y entonces nos preguntamos qué vamos a hacer, en lugar de pensar: 'Veamos qué sobrevendrá a largo plazo. Planeemos y anticipémonos a ello'."

El problema tiene sus raíces, en parte, en la desmasificación de la sociedad estadounidense. Durante la era industrial, nuestro sistema político evolucionó para responder a las necesidades de una sociedad de masas. El poder estaba repartido entre grandes bloques, principalmente entre la iniciativa privada, la fuerza de trabajo y la agricultura. Cada uno poseía sus organizaciones representativas: la Cámara de Comercio, la AFL-CIO y la Oficina de Agricultura. Estos grupos financiaban las campañas electorales, y el consenso político se negociaba entre ellos. Pero hoy nuestra sociedad de masas se ha fragmentado en millares de pedacitos. "En lugar de unas cuantas máximas clasistas muy difundidas que piden,

por ejemplo, empleos, viviendas o seguridad social, quien toma las decisiones políticas enfrenta hoy un clamor de demandas que compiten a menudo contradictorias, procedentes de "grupos particulares de interés, escribió Alvin Toffler hace más de un decenio. "Concebido para responder a los movimientos masivos, a la opinión de las masas, a los medios de masas y a grandes flujos de una información relativamente simple, el sistema lucha ahora contra una marea de pequeños movimientos desmasificados, opiniones desmasificadas, medios de comunicación cada vez más desmasificados y torrentes de datos especializados que llegan por canales que se multiplican a toda velocidad."³⁰

Toffler sostenía que necesitábamos sistemas políticos capaces de tamizar este alboroto para encontrar el interés común, procesos que pudieran unir a poblaciones muy diferentes para formar una visión colectiva del futuro. Al final de su libro de 1970, *Future shock*, acuñó un título para su solución: "democracia previsora."

Comisiones para el futuro

Durante los últimos veinte años, los procesos de previsión se han vuelto cada vez más comunes. La técnica más sencilla, en el medio político, consiste en la Comisión para el Futuro, un proceso mediante el cual los ciudadanos analizan tendencias, desarrollan situaciones futuristas opcionales y establecen recomendaciones y metas para la comunidad. Las comisiones para el futuro se crean con frecuencia en comunidades que han experimentado algún tipo de trauma, como una crisis económica.

El primer gran proyecto futurista se llevó a cabo, de hecho, en Dallas, después del asesinato del presidente Kennedy. Caracterizada repentinamente por los medios de comunicación del país como "la capital del odio nacional", Dallas se vio atacada por su ultraconservadurismo, su estructura de poder dominada por la iniciativa

30 Alvin Toffler, "Introduction", en Clement Bezold (comp.), *Anticipatory democracy*, Nueva York, Vintage Books, 1978, pp. xiv-xv.

privada y su resistencia ante los derechos civiles. Para contrarrestar esta imagen, el alcalde renunció a postularse contra un congresista conservador en funciones, y la Asociación de Ciudadanos Fundadores, dominada por la iniciativa privada, postuló a un activo hombre de negocios llamado Erik Jonsson para el puesto de alcalde.

Jonsson propuso un programa llamado *Objetivos para Dallas*, "un proceso sistemático para determinar qué debíamos hacer, cómo lo haríamos, cuándo íbamos a hacerlo y qué herramientas y recursos teníamos a nuestra disposición." La idea consistía en lograr que el gobierno municipal dejara de funcionar a corto plazo. "Cuando llegué al palacio municipal —explicó Jonsson más adelante—, descubrí que, en esencia, vivíamos sobre una base anual. Se presentaba al consejo un presupuesto anual el 15 de agosto. El 1 de octubre se aceptaba o rechazaba el presupuesto final... y sólo se realizaba eso durante el año que seguía. No era la manera de dirigir ni un ferrocarril ni una ciudad."

El programa *Objetivos para Dallas* comenzó en 1965, cuando Jonsson nombró una comisión de planificación por un año, formada por 26 ciudadanos influyentes. Estos dedicaron nueve meses a desarrollar un conjunto de 98 metas en 12 áreas generales. Luego celebraron una serie de asambleas vecinales, y revisaron las metas entre una ronda y otra. Después de publicar sus metas finales, organizaron 12 comisiones que presionarían a las agencias públicas y privadas pertinentes para cumplirlas. En 1972, la ciudad había alcanzado casi 27% de las metas y logrado un "progreso sustancial" en otro 43%. Más de 100 000 ciudadanos habían participado en el proceso.

Resulta imposible establecer causas y efectos con precisión, pero se aprobaron, por referéndum, unas significativas emisiones de bonos en 1967 y 1972, con el fin de reurbanizar el centro de Dallas, mejorar el sistema de control de inundaciones, construir un aeropuerto, etc. Entre otros objetivos alcanzados figuraban un gran incremento de los espacios verdes y una importante expansión del sistema de universidades comunitarias. El proceso, en su conjunto, tuvo un efecto significativo en el gobierno municipal. "Objetivos para Dallas fue responsable, hasta cierto punto, de la mayor complejidad

del presupuesto municipal, del perfeccionamiento del sistema de información y del mejoramiento general del sistema administrativo —declaró George Scharder, administrador municipal de ese entonces—. La ciudad... se vio obligada a realizar estas mejoras con el fin de responder a las metas fijadas por los ciudadanos."³¹

Por lo menos otros 170 gobiernos han seguido los pasos de Dallas, según el Instituto de Opciones para el Futuro, incluida la administración de Carter en Georgia. Al acumularse la experiencia, los proyectos futuristas se han vuelto muy refinados. "Opciones para Washington", programa iniciado por el gobernador Evans en 1974, utilizó conferencias, una encuesta Delphi (una serie de cuestionarios, cada uno de los cuales se retroalimenta del anterior), una serie de programas de televisión que describían situaciones opcionales para el futuro de Washington, un cuestionario, aplicado en el nivel estatal, que exponía varias situaciones diferentes y pedía a la población que escogiera la de su preferencia, encuestas a la opinión pública que solicitaban información sobre temas específicos, equipos de estudio sobre relaciones entre costos y beneficios y juntas municipales.³²

Quizás el proyecto futurista de mayor éxito fue el dirigido por la Cámara de Representantes de Florida. El puesto de vocero en Florida se rota cada dos años. En 1985, Jon Mills convenció a su predecesor para que le permitiera presidir la Comisión Asesora sobre el Futuro del Vocero, compuesta por 45 ciudadanos y siete miembros de la cámara. Bajo la dirección de Mills, la comisión consagró dos años a desarrollar un conjunto de temas y objetivos a largo plazo, y publicó luego lo que se llamó *The Sunrise Report*.

Cuando Mills se convirtió en vocero, a fines de 1986, ya tenía una orden del día preparada. En una jugada que muchos observadores consideraron suicida, porque instauraba un marcador público

31 Véase Robert B. Bradley, "Goals for Dallas", en *Anticipatory democracy*, pp. 58-87.

32 Véase Robert L. Stilger, "Alternatives for Washington", en *Anticipatory democracy*, pp. 88-99.

por alcanzar, dio a conocer casi 30 iniciativas legislativas recomendadas por la comisión para antes de cada sesión. Entre ellas figuraban una serie de leyes de protección ambiental, una iniciativa de reforma del sistema de bienestar social, llamada Proyecto Independencia, un programa de viviendas para la población de bajos ingresos y la Comisión de Reforma Presupuestaria y Fiscal descrita en el capítulo 4.

Planeación estratégica

Una cosa es anticipar el futuro y otra muy distinta es tomar decisiones con base en la previsión. Un número creciente de instituciones públicas intentan hacer esto, utilizando la disciplina del sector privado que se conoce como planeación estratégica. En esencia, la planeación estratégica es el proceso de examinar la situación actual y la trayectoria futura de una organización o comunidad, fijar objetivos, desarrollar una estrategia para alcanzarlos y evaluar los resultados. Los diferentes procesos de planeación estratégica poseen vericuetos diversos, pero la mayoría entrañan una serie de pasos básicos:

- *análisis* de la situación, tanto interna como externa;
- *diagnóstico* o identificación de los problemas esenciales que afronta la organización;
- definición de la *misión* fundamental de la organización;
- estructuración de los *objetivos* básicos de la organización;
- establecimiento de una *visión*: cómo es el éxito;
- desarrollo de una *estrategia* para llevar a la práctica la visión y los objetivos;
- desarrollo de un *calendario* para esa estrategia;
- medición y evaluación de los *resultados*.

En el gobierno se requiere otro elemento más: el *consenso*. Un gobierno posee más accionistas que un negocio, y la mayoría de ellos votan. Para cambiar algo importante, muchos de esos accio-

nistas deben mostrarse de acuerdo. Este es el aspecto que omite la mayoría de las versiones del sector privado sobre la planeación estratégica, según John Bryson, autor de *Strategic Planning for Public and non-profit organizations*.³³

El Fondo para la Ciudad de Nueva York dirige un programa de intercambio con Tokio. "Cuando llevamos a nuestros muchachos a Japón, se quedan pasmados por el grado en que los japoneses toman en serio la planeación —nos dijo Greg Farrell, ex director ejecutivo—. Hablan constantemente del siglo XXI." El gobierno metropolitano de Tokio comienza con un proceso de planeación a largo plazo, guiándose por su concepción de cómo deberá ser la ciudad en el siglo XXI. Luego elabora planes a diez años, tanto para proyectos operativos como de capital, con metas y costos específicos. De éstos derivan planes administrativos y fiscales a tres o cuatro años, que se desarrollan con detalle. Por último está el proceso anual para preparar el presupuesto, que se ajusta al plan de tres o cuatro años.³⁴

Sunnyvale, en California, utiliza un sistema muy parecido. Phoenix, Fairfield, la Autoridad de Vivienda de Louisville, el Departamento de Policía de Madison y la Universidad Técnica de Fox Valley recurren, todos, a la planeación estratégica. Oklahoma ha creado incluso una organización timonel pública y privada, que se denomina Futuros de Oklahoma y desarrolla un plan estratégico quinquenal para toda la economía estatal. El plan expone objetivos para buen número de organizaciones, públicas y privadas.

La planeación estratégica no es algo que se efectúe una sola vez para desarrollar un plan, sino un proceso que se repite con regularidad. Lo importante no es el plan, sino la *planificación*. Al crear consenso en torno a una concepción del futuro, una organización o una comunidad inculca a todos sus miembros el sentido

33 John Bryson, *Strategic planning for public and non-profit organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1988.

34 Véase Mary McCormick, "What's produced in Tokyo that will play in New York? Lessons in public management from Japan", *Public papers of the Fund for the City of New York*, 7, núm. 1, mayo de 1988.

de hacia dónde se encaminan. Esto permite a todos, y no sólo a los líderes, comprender el rumbo que necesitan tomar. Los ayuda a aprovechar las oportunidades inesperadas y afrontar las crisis imprevistas sin aguardar a que lleguen instrucciones desde arriba.

La planeación estratégica no garantiza que las decisiones sean correctas, sino sólo que se tomarán con previsión. Los planes mejor trazados descarrilan, particularmente en el gobierno, en el cual los líderes pueden seguir los movimientos de la planeación, pero continúan tomando decisiones en respuesta a presiones políticas. Parte del beneficio de la planeación estratégica es que ayuda a una organización a reconocer y corregir sus errores.

Desde luego, los sistemas de planeación estratégica pueden deteriorarse hasta volverse ejercicios sin significado. Durante su último año como gobernador de Florida, Bob Graham impulsó un ambicioso sistema de planeación a largo plazo en la legislatura del estado, el cual entrañaba un plan estatal general, planes euncionales a diez años para cada agencia y planes regionales preparados por los consejos regionales de planeación. Desafortunadamente, cuando Graham dejó el cargo, el gobernador Martínez desatendió el sistema, que no tardó en degenerar en improvisaciones. Cuando esto sucede, los planes estratégicos no sólo hacen perder muchísimo tiempo y dinero, sino que pueden volverse auténticas barreras a la innovación.

No obstante, en su mejor forma, la planeación estratégica permea la cultura de una organización, creando un sentido casi intuitivo de hacia dónde se dirige y qué es lo importante. John Bryson utiliza la analogía del gran jugador de *hockey* Wayne Gretzky, que posee un sentido de la estrategia refinadísimo, pero puramente intuitivo: "Patino hacia donde me parece que va a llegar el disco."³⁵ En una organización previsora, sus miembros trabajan hacia donde creen que se dirige la organización. "Lo importante es *pensar y actuar* estratégicamente —dice Bryson—, no la planeación estratégica."³⁶

35 Tomado de John M. Bryson, "A strategic planning process for public and non-profit organizations", *Long Range Planning* 21, núm. 1, febrero de 1988 p. 73.

Cambio de incentivos

La planeación estratégica es la antítesis de la política. Supone un ambiente completamente racional, algo que jamás se encuentra en el gobierno. Incluso en las mejores épocas, pocos políticos miran más allá de las próximas elecciones. Como lo expresó en cierta ocasión el asistente del alcalde de la ciudad de Nueva York: "La planeación a corto plazo es el *New York Post* de esta tarde. La planeación a largo plazo es el *New York Times* de mañana por la mañana."³⁷

Los proyectos futuristas presentan el mismo problema. Hasta sus defensores más apasionados admiten que pocos han transformado el comportamiento de los funcionarios por elección. "En realidad, no escasean los cínicos que afirman que las legislaturas y la planeación a futuro combinan tanto como el agua y el aceite —señala Neal Peirce, principal columnista de la nación sobre gobierno estatal y municipal—. El razonamiento es que las vidas de los legisladores giran en torno a los ciclos electorales. La política los obliga a preocuparse por los problemas distritales o regionales, a buscar resultados rápidos, a corto plazo, en lugar de pensar y actuar a largo plazo."³⁸

Durante el decenio de 1970, el Centro de Información sobre el Futuro del Congreso se esforzó arduamente por introducir la previsión en el Congreso de Estados Unidos. A juzgar por el historial de los años ochenta, la tentativa fracasó. Ya en 1978, su líder, el congresista Charlie Rose, diagnosticó el problema:

36 Bryson, *Strategic planning for public and non—profit organizations*, p. 2.

37 Gregory Farrell, "Helping government do better with less", en *Fund for the City of New York, three year report, 1979–1981*, p. 2.

38 Neal R. Peirce, "New horizons for Nebraska" (discurso ante la conferencia patrocinada por la legislatura del estado de Nebraska), 25 de octubre de 1987.

*El Congreso, en tanto cuerpo representativo, no actúa; reacciona. Sus miembros responden a los deseos y caprichos de los electores. Buscamos soluciones rápidas a los problemas porque es más probable que preservemos nuestros cargos con resultados a corto plazo que con intentos tempranos y costosos de anticipar los problemas que surgirán.*³⁹

Incluso la prevención es un artículo de difícil venta en el ambiente político. Los líderes la han adoptado cuando se han visto impelidos habitualmente por presiones financieras o políticas inevitables: desechos tóxicos hallados en el agua potable, terrenos de relleno que se han cerrado o un sistema de Medicaid cuyo costo se duplica cada cinco años.

La prevención no resulta, ni remotamente, tan atractiva para los políticos como una respuesta visible a una crisis. La prevención es silenciosa, mientras que los políticos que montan aparatosos ataques contra los síntomas obtienen gran publicidad. La prevención amenaza además a la industria, porque exige cambios difíciles en las prácticas productivas. Es subversiva para las firmas que venden remedios, lo cual explica por qué las compañías procesadoras de desechos sólidos bloquean a menudo los esfuerzos por reducir el volumen de basura. Y resulta amenazante incluso dentro de las burocracias públicas, porque vuelve obsoletos a algunos de los profesionales encargados de solucionar problemas, como los trabajadores sociales y los bomberos.

Cuando los partidos políticos eran más fuertes, a veces podían superar tales presiones. Un presidente podía definir una plataforma coherente a largo plazo y utilizar la disciplina del partido tanto para forzar a los legisladores a unirsele como para darles protección política cuando así lo hacían. ("Sé que a mis electores no les agrada, pero lo hice por mi presidente.") En los sistemas parlamentarios, esto todavía se aplica. Pero en Estados Unidos, nuestros partidos políticos son tan débiles que los legisladores trabajan en lo funda-

39 Charlie Rose, "Building a future network in Congress", en *Anticipatory democracy*, p. 105.

mental como individuos, de suerte que recaudan sus propios fondos y se elevan o caen por su propia reputación y cantidad de votos. De ahí que carezcan prácticamente de todo incentivo para mirar más allá de los intereses a corto plazo de sus electores. Y en un sistema electoral dominado por el dinero, esto equivale con frecuencia a los intereses a corto plazo de los contribuyentes más generosos para su campaña.

Hay formas de integrar la previsión, pese al ambiente político. En Florida, la legislatura participó porque el vocero de la Cámara, Jon Mills, dirigió el esfuerzo. En otros sitios, decididos gobernadores o alcaldes han introducido la previsión en las legislaturas o los consejos. Pero si dependemos de un liderazgo extraordinario, el gobierno previsor continuará siendo la excepción. Para convertirlo en regla, debemos cambiar los incentivos que impulsan a quienes toman las decisiones. Los gobiernos empresariales han tratado de lograr esto de varias maneras: modificando los sistemas presupuestarios y los contables, creando gobiernos regionales y reformando el sistema electoral.

Presupuesto a largo plazo

La mayoría de los gobiernos estadounidenses utilizan presupuestos anuales; algunos elaboran presupuestos bienales. En cualquiera de ambos casos, los líderes obran sólo con información relativa a los efectos a corto plazo de sus decisiones. Normalmente, ignoran por completo lo que ocurrirá con los gastos o los ingresos después del primer o segundo año. En el mundo actual, esto equivale a pilotar un boing 747 en la niebla sin instrumentos.

No es preciso que esto sea así. Sunnyvale, en California, proyecta todos los ingresos y los costos, tanto en su presupuesto operativo como en el de capital, a lo largo de los siguientes diez años. Cuando el consejo municipal considera una nueva iniciativa o un cambio en los niveles de los servicios, no contempla el efecto que tendrá en un año, sino en diez. Cuando discute si va a reparar un camino ese año o si va a aguardar, observa que el costo se triplicará si espera cuatro años. Cuando debe decidir si va a comprar

tierras para un parque, se fija en lo que le costará contratar el personal y mantener el parque durante diez años.

Este proceso hace que los costos a largo plazo de las decisiones se vuelvan muy diáfanos para la prensa y el público. Los escépticos a menudo argumentan que es imposible predecir con exactitud los gastos y los ingresos con diez años de anticipación. Es cierto. Pero lo esencial no es hacer proyecciones con una precisión absoluta. Por medio de la prueba y el error, Sunnyvale ha adquirido un gran refinamiento en sus proyecciones, sin pretender predecir el futuro. Lo esencial no consiste más que en *identificar los problemas que yacen adelante*. Cualquier reducción de los ingresos —al margen de la exactitud con que pueda determinarse su gravedad— amerita saberse con anticipación. Y lo mismo se aplica a cualquier aumento de los costos.

Las proyecciones a diez años "nos permiten realizar cambios en las políticas antes de llegar al borde del precipicio financiero —expresa el ex alcalde John Mercer.⁴⁰ A Mercer le parece "increíble" que la mayoría de las ciudades elaboren presupuestos anuales: "No hay manera de saber si se podrá costear un nuevo programa a largo plazo."⁴¹

Sunnyvale ha combinado su sistema presupuestario con un sistema de planificación de largo plazo. El consejo municipal y sus comisiones asesoras desarrollan planes de largo alcance para cada punto del presupuesto: transporte, actividades recreativas, cumplimiento de la ley, etc. El consejo dedica entonces el otro año de su ciclo presupuestario bienal a la planeación a largo plazo. El año comienza con un taller de una jornada completa, en el cual el consejo fija las prioridades del año entrante. De antemano, el personal identifica todo lo que aún no se ha tratado en los planes municipales de largo alcance. El personal y las comisiones asesoras

40 Citado por Clint Page, "Small computers solve big problems", *Nation's Cities Weekly*, 22 de marzo de 1982, p. 6.

41 John Mercer, "Only poor —and thrifty— cities should get federal aid", *San Jose Mercury News*, 6 de septiembre de 1985.

hacen también recomendaciones en ponencias de una página. En su taller, el consejo categoriza los puntos, desde los de más alta prioridad hasta los de más baja.

El personal vuelve luego a asistir a una segunda junta para presentar estimaciones sobre lo que costará llevar a cabo cada una de las prioridades del consejo. Este elabora un calendario anual en torno a los puntos prioritarios, examinándolos uno por uno. A finales del año, se encuentra listo para incluir las nuevas prioridades en el presupuesto bienal.

Este sistema permite a los líderes de Sunnyvale favorecer la acción en vez de la reacción. Los administradores municipales son normalmente muy cínicos con respecto a los políticos, pero Tom Lewcock, administrador municipal de Sunnyvale, afirma haber tenido una revelación:

En el ambiente correcto, todos los mitos acerca del comportamiento de los funcionarios por elección se me han venido abajo. No es preciso que sean pensadores de corto alcance; pueden serlo de largo alcance. No es preciso que sean de esas personas que dicen: "Sé que esto es más importante que aquello, pero vamos a dedicar nuestro tiempo a aquello porque me presionan los electores." No tienen por qué ser así.

Lewcock cita numerosos ejemplos. Un año, el consejo designó el problema de los espacios abiertos como una de sus prioridades. Comenzó con un estudio que tropezó con una estadística reveladora: debido a los cambios demográficos, la mitad de las escuelas de la ciudad habían cerrado o iban a cerrar durante el siguiente decenio. Esto originaría dificultades, ya que la mayoría de los parques se localizaban junto a las escuelas y dependían del uso de sus campos de atletismo, canchas de tenis y otras instalaciones. La cuestión radicaba en cómo podría la ciudad sufragar la compra de las escuelas clausuradas, particularmente después de que la Proposición 13 había eliminado dos tercios de sus fondos debidos al impuesto sobre la propiedad.

El consejo desarrolló un plan, elaborando una lista de las escuelas que, según creía, la ciudad debía conservar y otra de los planteles de los que podía prescindir. Luego le comunicó al distrito

escolar que, si deseaban vender, vendieran las de la segunda lista. "Al cabo de diez años, después de que muchas escuelas se habían vendido a los urbanizadores, no habíamos perdido ni una de las instituciones que queríamos conservar —dice Lewcock—. Ahora contamos con un sistema de parques más sólido y tenemos un fondo de reserva de 10 millones de dólares en nuestro presupuesto para la adquisición de cualquiera de los planteles restantes que puedan quedar vacíos." El presupuesto a diez años resultó capital, pues una vez que el consejo adoptó el plan de espacios abiertos, el presupuesto incluyó costos para la adquisición de parques con un decenio de antelación. En consecuencia, "el dinero que de otro modo habría parecido un excedente se colocaba en este fondo de reserva para espacios abiertos."

Otro ejemplo se refiere al mantenimiento de calles. La ciudad efectuó un estudio que mostraba cuánto debía invertir anualmente para impedir que las calles se deterioraran al grado de que se disparasen los costos. Pero, después de la Proposición 13, el consejo no sintió muchas ganas de gastar la suma adicional requerida de 400 000 a 500 000 dólares por año. Sin embargo, cuando la información se incluyó en el presupuesto a diez años, se puso de manifiesto el alto costo de volver a acondicionar las calles si el municipio no asignaba nuevas partidas para el mantenimiento. "Se vio con toda claridad que íbamos literalmente a quedar en bancarrota si no invertíamos en ese momento —recuerda Lewcock.

El alcalde dijo: "Si no lo hacemos ahora, ya no podremos permitirnoslo, así que la disyuntiva es mantener las calles en buenas condiciones o dejar que el sistema vial se derrumbe. Es como decidir entre blanco y negro." Y el consejo tomó la decisión unánime de invertir el dinero. Los administradores explican a los consejeros este tipo de cosas constantemente, pero hay que ponerlas dentro de un marco que los impresione, que les haga decir: "Sí, lo entendemos."

En 1988, el presupuesto a diez años identificó un déficit que se vislumbraba con cinco años de anticipación, debido a un retardo del crecimiento poblacional. El consejo encargó un estudio de un año sobre el problema, el cual revisaría las predicciones sobre ingresos y gastos en un periodo de veinte años. El estudio concluyó

que, si bien surgirían dificultades en el quinto año, se volverían graves al cabo de un decenio. Sunnyvale comenzaba con sustanciosas reservas, y su presupuesto total sólo alcanzaba los 125 millones de dólares. Sin embargo, para el año 2010, tendría un déficit de 150 millones. Para prevenir el problema, la ciudad necesitaba conseguir 3.5 millones de dólares al año, ya fuera mediante nuevos ingresos o mediante recortes de gastos, lo cual representaba entre 5 y 10% de su presupuesto operativo. Mientras el consejo asimilaba esta conmoción, sobrevino la recesión de 1990, que redujo los ingresos en otros 1.5 millones de dólares anuales.

Como respuesta, el personal revisó el presupuesto a diez años en busca de ahorros. Recomendó —y el consejo los aprobó— varios aumentos de tarifas, la cancelación de diversas mejoras de capital planeadas y algunas otras modificaciones. "Se trata de rubros relativamente baratos y poco significativos —comenta Lewcock.

Pero salvaron una laguna de 5 millones de dólares anuales. Lo cierto es que, sin nuestro sistema de proyecciones, nadie habría identificado ni siquiera el problema. No teníamos déficit. Contábamos con abundantes reservas... No se habría observado ninguna dificultad en un presupuesto de uno o dos años. Pero nosotros pudimos asomarnos al futuro y ver los obstáculos que sobrevendrían. Lograr que nuestro consejo prestara atención a un problema que empezaría a volverse grave al cabo de diez años y tomar luego medidas en el presente es algo que todavía no puedo creer que hicieramos.

El secreto, dice Lewcock, consiste en reformular la información que sirve de base para las decisiones de los políticos. "Una de las claves en el gobierno es tomar las cosas que no resultan políticamente aceptables en su contexto normal y cambiar el contexto, crear un punto de vista diferente para que las contemplen quienes deciden." Al proceder así, "el mismo tema se vuelve con frecuencia políticamente aceptable."

Minnesota es el equivalente de Sunnyvale, pero en el nivel estatal. Utiliza un presupuesto bienal, pero proyecta todos los costos e ingresos a cuatro años. (Nebraska también proyecta a cuatro años las decisiones sobre gastos.) Siempre que una comisión legislativa considera un cambio de política, el departamento de

finanzas le proporciona una "relación fiscal", en la que detalla las implicaciones que tendrá el cambio a lo largo de cuatro años. "Esto obliga a la legislatura a confrontar las implicaciones a largo plazo de sus acciones —dice el ex comisionado de finanzas Peter Hutchinson—. Hablan al respecto constantemente, y cuando no es así, lo hace el gobernador." Desde que el estado comenzó a realizar proyecciones presupuestarias a cuatro años, a finales del decenio de 1980, la legislatura ha equilibrado de hecho sus presupuestos por cuatrienios, en vez de bienios. "Solíamos elaborar presupuestos que se desequilibraban por entero en el segundo bienio —admite Hutchinson—. Eso ya no ocurre."

Muchos estados realizan ahora proyecciones de ingresos a largo plazo, y tanto California como Florida preparan serios pronósticos de gastos. Fairfield, Dallas, San Antonio y Fort Worth también elaboran pronósticos de gastos a largo plazo. En Washington, la Oficina de Administración y Presupuesto y, también, la Oficina de Presupuesto del Congreso publican proyecciones quinquenales de gastos e ingresos, por categorías generales. (Todas estas predicciones proyectan los gastos como si no fueran a producirse cambios en las políticas.)

Estas medidas son útiles para determinar problemas y tendencias futuros. Pero si no se incluyen en el presupuesto, no fuerzan a quienes toman las decisiones a confrontar las consecuencias a largo plazo de sus acciones, ni se permite que la prensa advierta esas consecuencias. Cuando el personal de un gobernador propone un renglón presupuestario, o un legislador aprueba una partida, nadie ve una proyección a diez años, a menos que la ofrezca una relación fiscal. (El Congreso separa las leyes sobre partidas financieras del proceso presupuestario, de modo que sus pronósticos poseen incluso menor incidencia en las partidas independientes.) Como resultado, los legisladores actúan con bendita ignorancia, en tanto afirman que han tomado decisiones responsables. Sólo más adelante, cuando la siguiente predicción muestra la tendencia a cinco o diez años, se pone de manifiesto si manejaron los centavos con inteligencia, pero tontamente los dólares. "A menos que se integren las proyecciones financieras en el verdadero contexto de la toma de decisiones —señala Lewcock—, no son muy útiles."

Como es obvio, esto resulta más fácil en un ambiente relativamente racional, como Sunnyvale, que en una ciudad o en un estado altamente politizados. Exige que los políticos confíen en la objetividad de los pronósticos y luego accedan a tomarlas en serio. A menudo, los funcionarios por elección prefieren desentenderse de las malas noticias, así que cuestionan la precisión de las cifras. Para efectuar un trabajo presupuestario a largo plazo, cada comunidad tiene que concebir su propia solución a este problema. Florida utiliza un proceso consensual en el que participa el personal de ambas cámaras y de la oficina de gobierno: hasta que todos estén de acuerdo, no puede hacerse un pronóstico. Otras comunidades quizás deban contratar alguna prestigiosa firma de predicciones económicas para generar la autoridad y la neutralidad necesarias. Cualquiera que sea el método, la confianza resulta fundamental.

Presupuestos interdepartamentales

El sistema de Sunnyvale no sólo identifica las implicaciones futuras de las decisiones presentes sobre gastos, sino que determina los efectos que tendrá una decisión relativa a un departamento sobre todos los demás. Las relaciones fiscales de Minnesota incluyen los efectos sobre otros departamentos y otras jurisdicciones, como los gobiernos municipales y los distritos escolares.

Habitualmente, los gobiernos recortan el gasto en un departamento o en un renglón para ahorrar dinero, para descubrir que aumenta el desembolso en otro departamento, en otro renglón o en otro nivel del gobierno. Frente a un grave déficit, Massachusetts aprobó drásticos recortes de los subsidios para la atención infantil y el pago de alquileres en el presupuesto para el año fiscal de 1992. Todos sabían que esto elevaría el gasto en bienestar social y albergues para personas sin hogar. El *Boston Globe* identificó a madres solas que se verían obligadas a volver a depender del sistema de bienestar social si perdían el subsidio para la atención infantil y publicó sus fotografías.⁴² Pero como los legisladores no

42 "Weld to revamp day care despite cuts in budget", *Boston Globe*, 31 de

tenían que votar renglones de gastos presupuestarios que especificaran cuánto costaría cada recorte a los demás departamentos, cerraron los ojos y cercenaron los presupuestos. Si se forzara a gobiernos y legislaturas a hacer frente a las implicaciones interdepartamentales de todas sus decisiones sobre gastos, sería más difícil que esto ocurriera.

La otra cara de la moneda también estaría presente: si los presupuestos exhibieran los efectos interdepartamentales, los gobiernos quizás invertirían más en medidas preventivas. En su libro sobre programas exitosos contra la pobreza, Lisbeth Schorr se preguntaba por qué los gobiernos "asignan fondos más fácilmente para remediar un desastre que para prevenirlo." Una de las respuestas, concluía la autora, era que los gastos de prevención provienen habitualmente del presupuesto de un departamento, mientras los ahorros se acumulan en otro. De suerte que ningún departamento posee incentivos para invertir en medidas preventivas.⁴³

Fondos para contingencias o "días lluviosos"

La manera más simple y difundida de tener un presupuesto a largo plazo consiste en el fondo de reserva, que amortigua el golpe cuando sobreviene una recesión. Muchas ciudades exigen que se retenga entre 3 y 5% de todos los ingresos con el fin de formar un fondo para contingencias, como protección automática contra la tendencia de los políticos a gastar hasta el último centavo. Después de que la recesión de 1982 los dejó prácticamente en bancarrota, muchos estados adoptaron esta práctica. En 1989, 28 estados exigían lo que se llamó "fondo para días lluviosos", aunque pocos reunían más del 5% de los ingresos generales, cifra recomendada por la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales.⁴⁴

mayo de 1991, pp. 1, 10.

43 Tomado de Eileen Shanahan, "Attacking the 'nothing works' notion", *Governing*, diciembre de 1989, p. 65. El libro es *Within our reach: breaking the cycle of disadvantage*, Garden City, N.J., Doubleday, 1988.

44 Véase Tony Hutchinson y Kathy James, *Legislative budget procedures*

Oklahoma, que sufrió una desastrosa caída de los ingresos cuando se derrumbaron los precios del petróleo, estableció uno de los conjuntos de reglas más estrictas. Su legislatura no puede asignar más de 95% de las recaudaciones fiscales estimadas para cada año. Si se recauda el 5% restante, va a una cuenta bancaria que paga intereses para cubrir cualquier déficit futuro. Todos los ingresos por encima del 100% entran en un fondo independiente de "días lluviosos", para emergencias.⁴⁵

Contabilidad a largo plazo

En cualquier institución, la gente presta atención a lo que se cuenta. El presupuesto es un método para contar; el sistema de contabilidad es otro. Y en el gobierno, los sistemas de contabilidad dan poca cabida al largo plazo.

La iniciativa privada y los gobiernos practican formas de contabilidad muy diferentes. La primera utiliza la "contabilidad acumulativa", en la cual cualquier obligación futura en que se incurre (una deuda, un compromiso de pago de pensión) se cuenta como gasto. Los gobiernos utilizan normalmente la contabilidad en efectivo, en la cual los gastos no se cuentan hasta que de verdad se eroga el dinero (o una versión ligeramente distinta, llamada contabilidad acumulativa modificada). De ahí que los gobiernos puedan cargarse con enormes obligaciones futuras —muy por encima de su capacidad de pago—, mientras sus cuentas parecen en perfecto balance. La contabilidad gubernamental, en otras palabras, es ciega al futuro.

¿Por qué llevan sus libros de un modo tan miope? Al igual que en muchos otros de nuestros sistemas públicos, la respuesta nos lleva a la Era Progresista, que fue la última vez que reestructuramos nuestros gobiernos. Herman Leonard describió el proceso en su

in the 50 states: a guide to appropriations and budget processes, Denver, National Conference of State Legislatures, septiembre de 1988.

45 Larry Tye, "Oklahoma charted a course out of its 1980s budget crisis", *Boston Globe*, 25 de febrero de 1990.

obra *Checks unbalanced: the quiet side of public spending*. "La profesión [de contador público] se desarrolló como respuesta a la creciente alarma popular con respecto a la corrupción del gobierno en los primeros años de este siglo", explicaba.⁴⁶ La atención se centró en los sistemas de "control", para dificultar el robo. Puesto que el fraude se ejerce, por lo general, con las transacciones presentes y no con las obligaciones futuras, el punto de mira continuó siendo casi por entero el corto plazo.

Los resultados fueron perniciosos. Como los compromisos de pago de pensión no eran transacciones, no figuraban como gastos corrientes. En consecuencia, muchos gobiernos descuidaron la responsabilidad de acumular reservas adecuada para cumplir con las obligaciones futuras. Tampoco se contaban como gastos los créditos y deducciones fiscales ni los subsidios de préstamos, pues no constituían transacciones. Pero el problema más grave fue, quizás, el tratamiento de bienes físicos como caminos, canales, edificios y maquinaria.

Los bienes físicos son inversiones: cuando un gobierno construye una carretera o un dique, crea un objeto de valor, casi como una cuenta de ahorros. Cuando ese dique envejece y se deteriora, su valor disminuye, porque sin una costosa reparación finalmente se destruirá. Este uso es una forma de gasto que, en la iniciativa privada, se denomina depreciación. Pero, como lo señala Leonard, "nuestros sistemas de contabilidad casi no lo notan." Puesto que se diseñaron para rastrear las transacciones en efectivo, no registran el valor decreciente de un bien físico:

En todos los niveles gubernamentales, los registros contables omiten casi por completo los bienes que se poseen, sus condiciones y su valor. Estos sistemas implican, por lo tanto, que no cuesta nada utilizar los bienes existentes. De hecho, sugieren lo opuesto: al catalogar los costos de mantenimiento como un gasto corriente, hacen que parezca más barato usar los bienes hasta acabarlos que mantenerlos en buenas condiciones.⁴⁷

46 Herman B. Leonard, *Checks unbalanced: the quiet side of public spending*, Nueva York, Basic Books, 1986, p. 9.

De esta manera, la contabilidad pública refuerza la preferencia natural del político por la construcción de estructuras nuevas e imponentes que le atraerán votos, en lugar de gastar dinero en el mantenimiento de las estructuras existentes. (Leonard cita a E. S. Savas: "¿Ha visto alguna vez a un político presidir la inauguración de una vieja tubería de drenaje que se acaba de reparar?") Nuestros sistemas de contabilidad también permiten a los políticos recortar los gastos de mantenimiento durante las crisis presupuestarias —como lo hacen a menudo— sin que, en apariencia, incurran en ningún gasto. En realidad, están acumulando tremendos desembolsos futuros. Con la contabilidad acumulativa, éstos se expondrían como gastos corrientes, asumiendo la forma de una depreciación. Pero con la contabilidad en efectivo, la depreciación resulta invisible.⁴⁸

No es de sorprender que, al transformar a nuestros gobiernos por primera vez desde la Era Progresista, se ponga ahora en práctica un esfuerzo concertado por orientarlos hacia algún tipo de contabilidad acumulativa. (Por lo menos un país, Nueva Zelanda, ya ha realizado el cambio.)

A fines del decenio de 1970, después de que la ciudad de Nueva York y Cleveland casi quebraron, el Congreso comenzó a discutir la forma de imponer mejores criterios contables a los gobiernos estatales y municipales. Temiendo una acción de Washington, la Asociación Nacional de Gobernadores y otros cuerpos similares crearon el Consejo de Normas de Contabilidad Gubernamental (CNCG), para tomar el trabajo en sus manos. A la mayoría de los gobiernos estatales y municipales sus constituciones o cartas constitutivas les exigen usar las prácticas contables generalmente aceptadas. Como el CNCG define estas normas para el sector público, la mayoría de los gobiernos no tienen más opción que acatar sus pautas.

Durante el decenio de 1980, el CNCG publicó nuevas normas para las pensiones, y en 1990 publicó otras que exigen a los

47 *Ibid.*, p. 170.

48 Véase *ibid.*, pp. 208–212.

gobiernos adoptar cierta forma de contabilidad acumulativa, comenzando en julio de 1994. Como lo declaró el presidente del CNCG, James F. Antonio, a la revista *Governing*: "La única intención es lograr que los gobiernos se vuelvan conscientes, no sólo de sus obligaciones actuales, sino de las que afrontarán a largo plazo."⁴⁹ Un miembro del Consejo Asesor del CNCG lo expresó en términos más contundentes: "Los funcionarios por elección no piensan en las crisis hasta que el puente se derrumba. Bueno, la contabilidad acumulativa hace que uno se percate de cualquier crisis potencial. Permite planear y programar responsablemente."⁵⁰

Las normas del CNCG versan sobre obligaciones financieras futuras, como pensiones y demandas legales; pero debido a que muchos gobiernos se rebelaron ante la amenaza de verse sujetos a las normas de depreciación del sector privado, excluyen este factor. El CNCG todavía está luchando con la cuestión de la depreciación e intentando encontrar para el sector público un equivalente sensato de la depreciación de la iniciativa privada. La meta es llegar a algo como el "costo del ciclo de vida": una medida contable que mostrará la falta de mantenimiento de un bien físico como una forma de gasto corriente, de suerte que si los políticos lo descuidan incurrirán en un costo en el presupuesto. De un solo golpe, esto eliminaría el incentivo para postergar el mantenimiento.

La mayoría de los gobiernos emplean los presupuestos de capital para financiar sus bienes a largo plazo. Exigen presupuestos operativos equilibrados, pero piden préstamos para financiar gastos cuyos beneficios se percibirán en el futuro, tal como hace una familia cuando compra una vivienda o un automóvil. Sin embargo, el gobierno federal carece de presupuesto de capital. No realiza distinción alguna entre los desembolsos para los pagos de bienestar social y los desembolsos para bienes de valor permanente, como una carretera. Se limita a pedir prestado indiscriminadamente, de modo que la deuda no guarda ninguna relación con la inversión. El

49 Tomado de Jonathan Walters, "The Books and the Bottom Line", *Governing*, noviembre de 1989, p. 61.

50 *Ibid.*, p. 62.

pueblo estadounidense no tiene manera de restringir a inversiones genuinas para el futuro los préstamos que pide el gobierno federal.

Asimismo, el gobierno federal pasa por alto las normas del CNCG. Pero el director de presupuesto y el contralor general han integrado el Consejo Asesor sobre Normas de Contabilidad Federal, el cual elabora criterios de contabilidad acumulativa. Al igual que con respecto a otros elementos del paso del gobierno burocrático al empresarial, la tendencia parece irreversible. En un mundo de cambios inexorables, los gobiernos que permanecen ciegos al futuro simplemente corren un enorme riesgo.

El gobierno regional

Para pasar de pronosticar a prevenir, los gobiernos necesitan autoridad para tratar el problema en cuestión. "Me parece que los problemas más significativos y complejos son esas interrogantes sobre el futuro que trascienden las fronteras de una ciudad —dice George Latimer—. En consecuencia, sus soluciones deben ser regionales, más que municipales."⁵¹

En muchos sentidos, hemos desbordado a nuestros gobiernos. Los bloques económicos de hoy son las economías regionales, que irradian a partir de una ciudad o de un grupo de ciudades: la región del Gran Boston, la región del Gran Chicago, la región del Gran Los Angeles. Cada región tiene necesidades integradas: de transporte público, de sistemas de agua y alcantarillado, de tratamiento de desechos sólidos, de desarrollo económico. Pero pocas poseen gobiernos integrados. Los condados desempeñaban antes este papel, pero muchas regiones han desbordado a sus condados.

En el decenio de 1960, el gobierno federal presionó a los municipios para que crearan "consejos de gobierno" con voluntarios, pero la mayoría tenían tan escasa autoridad que resultaron

51 George Latimer, "Public Administration", en *The St. Paul experiment*, David Lanegran, Cynthia Seelhammer y Amy L. Walgrave (comps), St. Paul, Minn., Ciudad de St. Paul, diciembre de 1989, p. 314.

ineficaces. También ordenó que se instituyeran consejos de planeación regionales para el uso de la tierra, los cuales fueron igualmente ineficaces.

Los estadounidenses siempre han preferido las soluciones *ad hoc*, pragmáticas, sobre las arrolladoras reformas para un "buen gobierno." Así es precisamente como están tratando el problema regional. En vez de crear gobiernos regionales, en casi todas las zonas se han establecido cuerpos regionales que se ocupan de funciones específicas: una autoridad de transporte regional, una autoridad de distribución de aguas regional, una autoridad de planeación regional.

Más de 20 ciudades se han fusionado con su condado para dar origen a un gobierno regional más eficaz, como es el caso de Indianápolis. Desde 1985, ocho estados, encabezados por Florida y Vermont, han ordenado a las organizaciones de planeación regionales para el uso de la tierra que se encargen del crecimiento. Y en otras zonas han surgido, por cuenta propia, fuertes cuerpos regionales, como la Comisión de Cape Cod.

Minnesota, la tierra del gobierno racional, es uno de los pocos sitios donde se han creado verdaderos gobiernos regionales. A mediados de los años sesenta, la Liga de Ciudadanos recomendó la formación de un consejo metropolitano con poder suficiente, según palabras de Ted Kolderie, quien entonces era su director, "para guiar el crecimiento de toda la zona metropolitana [de las Ciudades Gemelas]." En 1967, la legislatura de Minnesota creó el consejo y le concedió autoridad para revisar y suspender los proyectos de los gobiernos municipales que afectaran a toda la región. En algunos rubros ha resultado eficaz: en la imposición de soluciones para el problema regional de los desechos sólidos, en el desarrollo de un sistema de parques regionales, en el trazado de autopistas sin cobro de peaje y en la estructuración del transporte de masas. En otros, su eficacia ha sido menor.

Pese a los altibajos de su trayectoria, algunos sostienen que el Consejo Metropolitano representa la innovación más importante de las Ciudades Gemelas. "Los gobiernos, por separado, pueden ser magníficos empresarios —afirma John Bryson—, pero, aun así, si nadie cuida de la región en su conjunto, ésta puede irse al traste."

Como es obvio, regiones diferentes escogen caminos diferentes. Pero, como es igualmente obvio, en casi todas las zonas existe la presión de encontrar algún modo de solucionar los nuevos problemas que presenta la región metropolitana.

Cambio del sistema político

Este libro trata del ejercicio del poder, no de política. Pero, al mismo tiempo que los gobiernos luchan por extender los horizontes temporales de sus funcionarios, descubren rápidamente que buena parte del problema surge de los incentivos para obrar a corto plazo que están entretelados en el proceso electoral. Al iniciarse el decenio de 1990 cobró fuerza un movimiento para cambiar esos incentivos.

En Florida, el ex senador de Estados Unidos, Lawton Chiles, se postuló para gobernador proponiendo la reforma financiera de las campañas electorales, con el fin de limitar la influencia de los grupos de intereses especiales sobre los funcionarios por elección. Durante sus primeros meses en el cargo, presentó a la legislatura una ley que restringía las contribuciones a las campañas a 500 dólares por candidato en cada contienda electoral e instauraba un fondo de financiamiento público parcial para las campañas a nivel de la gobernatura y el gabinete. La legislatura de Minnesota promulgó una ley por la que el financiamiento público de los candidatos al Congreso de Estados Unidos se combinaba con la imposición voluntaria de límites de gastos por parte de quienes aceptaban fondos públicos. New Hampshire aprobó una ley que restringe el gasto de las campañas para el Congreso. Y la reforma financiera de las contiendas electorales nacionales comenzó a abrirse paso en el Congreso de Estados Unidos.

Mientras tanto, en California, Oklahoma y Colorado se aprobó por referéndum la limitación del periodo de los funcionarios por elección. Al restringir la cantidad de veces que puede reelegirse un funcionario, sostenían los defensores de esta acción, se reduciría su tendencia a sacrificar la visión del futuro en aras de la reelección inmediata. Desde luego, ya procedemos así con el presidente y muchos gobernadores.

Las tentativas más eficaces no han sido, quizás, las que han modificado el proceso electoral, sino las que han dado origen a un electorado fuerte con perspectiva hacia el futuro. Durante los últimos veinte años han nacido cientos de coaliciones de líderes cívicos, entre cuyos nombres figuran BUILD Baltimore,⁵² la Comisión para el Progreso del Gran Indianápolis y Confluencia de Saint Louis. En esencia, actúan como guardianas de un calendario a largo plazo. Al concentrarse en los principales problemas que destacan en el porvenir, crean un foro para el pensamiento previsor. Puesto que se comprometen como activistas y gestores políticos, transforman ese calendario en política gubernamental. Ahí donde los partidos políticos y los líderes por elección no han sido capaces de responder a las nuevas realidades, estas organizaciones se han convertido prácticamente en el único medio por el que una comunidad puede llegar a tratar sus problemas a largo plazo.

Nadie osaría afirmar que estas tentativas nos han llevado bastante lejos. Durante la Era Progresista, el pueblo estadounidense transformó casi todo su sistema político, introduciendo la iniciativa, el referéndum y el cese en el cargo por votación popular, la elección directa de los senadores de Estados Unidos, el voto de las mujeres, el registro electoral, la forma de gobierno compartida por el administrador y el consejo y otras muchas reformas. A medida que madure la presente ola de transformaciones, sin duda ocurrirá lo mismo. Alvin Toffler lo expresó a la perfección en *Anticipatory democracy*:

*No entiendo cómo es posible que tengamos una revolución tecnológica, una revolución social, una revolución de la información, además de una revolución moral, sexual y epistemológica, sin tener también una revolución política... Para decirlo llanamente, la tecnología política de la era industrial ya no es adecuada para la nueva civilización que se está formando a nuestro alrededor. Nuestra política es obsoleta.*⁵³

52 Construyamos Baltimore.

53 Toffler, "Introduction", pp. xii-xiv.

9. El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo

Nada puede remplazar el especial conocimiento que tiene un trabajador acerca de su centro de trabajo. Por inteligente que sea el jefe o por grande que sea un líder, acabará en rotundo fracaso si intenta sacar provecho del potencial de sus empleados trabajando en contra de ellos, en lugar de con ellos.

—Ronald Contino, ex subcomisionado,
Departamento de Sanidad de la Ciudad de Nueva York¹

Hace cincuenta años, las instituciones centralizadas resultaban indispensables. Las tecnologías de información eran primitivas, la comunicación entre diferentes localidades se establecía con lentitud y la fuerza de trabajo pública era relativamente inculta. No teníamos más opción que concentrar a todos nuestros empleados

1 Ronald A. Contino, "Waging revolution in the public sector: operational improvements through labor/management cooperation", inédito, 1988, p. 34.

de salud pública en un hospital, a todos nuestros empleados de obras públicas en una organización, a todos nuestros supervisores bancarios en una o dos inmensas instituciones, para poder reunir información y dar órdenes de manera eficiente. Sobraba el tiempo para que la información subiera por la cadena jerárquica y para que las decisiones bajaran hasta los empleados.

Pero la información de hoy es prácticamente ilimitada, la comunicación entre localidades remotas se establece instantáneamente, muchos empleados públicos tienen buenos niveles educativos y las condiciones cambian con deslumbrante rapidez. No hay tiempo para aguardar que la información suba por la cadena jerárquica y las decisiones realicen el camino de descenso. Consideremos al director de escuela que descubre a los estudiantes usando localizadores electrónicos para mantenerse en contacto con sus superiores del narcotráfico. En un sistema centralizado, el director le pide al consejo escolar que promulgue un reglamento acerca de los localizadores electrónicos. Cuando la decisión llega a la escuela, al cabo de seis meses, los estudiantes ya utilizan teléfonos portátiles, si no revólveres.

En el mundo actual, las cosas funcionan mejor cuando los empleados de las organizaciones públicas —escuelas, conjuntos habitacionales de propiedad estatal, parques, programas de capacitación laboral— poseen autoridad para tomar muchas decisiones que les atañen.

En la era de la información, "la presión de tomar decisiones con rapidez choca duramente contra la mayor complejidad y el desconocimiento del ambiente sobre el que deben tomarse las decisiones —escribió Alvin Toffler en *Anticipatory democracy*. La consecuencia es una "aplastante sobrecarga de decisiones; en suma, una futura conmoción política." Toffler expuso dos posibles respuestas:

Una consiste en intentar fortalecer más el centro del gobierno, agregando un número siempre creciente de políticos, burócratas, expertos y computadoras con la vana esperanza de vencer la aceleración de la complejidad; la otra consiste en empezar a reducir la carga de decisiones, compartiéndola con más personas, permitiendo que se tomen más decisiones en los "estratos

inferiores" o en la "periferia", en lugar de aglomerarlas en un centro ya abrumado y deficiente en su funcionamiento.²

Los líderes tradicionales se inclinan instintivamente por la primera alternativa. Cuando hace erupción una crisis fiscal, consolidan las agencias y centralizan el control. Cuando falla la industria de ahorros y préstamos, fundan una superagencia en Washington. Cuando se intensifica el narcotráfico, nombran a un zar nacional de la lucha contra las drogas. Pero este instinto los lleva al fracaso cada vez con mayor frecuencia. Los controles centralizados y las agencias consolidadas generan más desperdicio, no menos. La Corporación Fiduciaria de Resoluciones se va rezagando cada vez más con respecto a la complejidad del mercado. Nuestro zar de la lucha contra las drogas contempla, impotente, cómo estallan guerras armadas entre bandas de narcotraficantes en una ciudad tras otra.

Los líderes empresariales se inclinan instintivamente por el método de la descentralización. Traspasan muchas decisiones a la "periferia", como ya lo hemos mencionado; las ponen en manos de los clientes, de las comunidades y de organizaciones no gubernamentales. Otras las delegan a los "estratos inferiores", allanando sus jerarquías y concediendo autoridad a sus empleados.

Las instituciones descentralizadas presentan varias ventajas:

Primero, son mucho más flexibles que las instituciones centralizadas; pueden responder rápidamente a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los clientes. Doug Ross, ex director del Departamento de Comercio de Michigan, ofrece la ilustración perfecta. "La única forma de servir a nuestras empresas en un mercado en rápida transformación era descentralizar la autoridad —nos dijo—. Yo no sabía tanto acerca de nuestros programas como la gente que trabajaba en las calles, tratando día tras día con los comercios. Si las decisiones debían ascender por la escala jerárquica para llegar hasta mí, yo tendría que informarme a fin de tomar una determinación, que luego volvería a bajar, y nunca podríamos

2 Alvin Toffler, "Introduction", en Clement Bezold (comp.), *Anticipatory democracy*, Nueva York, Vintage Books, 1978, pp. xvii-xviii.

responder con suficiente prontitud a las necesidades de nuestros clientes."

Segundo, las instituciones descentralizadas son más eficaces que las centralizadas. Los trabajadores de las líneas de avanzada están más familiarizados con la mayoría de los problemas y oportunidades: saben qué ocurre en realidad, hora tras hora y día con día. A menudo pueden diseñar las soluciones mejores, si cuentan con el apoyo de los directores de la organización. Esto ofrece una tremenda ventaja a las entidades participativas. Ronald Contino, quien recurrió a la administración participativa para transformar de arriba a abajo la Oficina de Equipos Motores, perteneciente al Departamento de Sanidad de la Ciudad de Nueva York, lo expresó a la perfección: "Con base en la experiencia probada, considero al trabajador de la Oficina de Equipos Motores como nuestro recurso más valioso, porque su capacidad para mejorar la organización en tanto entidad y resolver sus problemas es mayor que la de un regimiento de especialistas en administración con ideas muy profundas sobre lo que debe hacerse en el centro de trabajo. Armado con los programas de participación laboral que hemos puesto en práctica, el empleado tiene una arrolladora ventaja: es su centro de trabajo."³

Tercero, las instituciones descentralizadas son mucho más innovadoras que las centralizadas. Los expertos en políticas de la Escuela de Gobierno Kennedy, en Harvard, descubrieron esto en su trabajo sobre los premios a la innovación otorgados por la Fundación Ford. Su mayor sorpresa, confiesan, fue descubrir que las innovaciones no se producen, por lo general, debido a que uno de los altos jefes tiene un buen plan. Con frecuencia, se generan porque surgieron buenas ideas de los empleados que se ocupan efectivamente del trabajo y tratan con los clientes.⁴

Cuarto, las instituciones descentralizadas propician una moral más elevada, un compromiso más profundo y una mayor producti-

3 Contino, *op. cit.*, pp. 33-34.

4 John Herbers, "The innovators: where are they now?", *Governing*, octubre de 1989, p. 33.

vidad. Cuando los administradores confían decisiones importantes a los empleados, muestran su respeto hacia éstos. Esto resulta de particular importancia en organizaciones de trabajadores especializados. Si hemos de sacar provecho de los conocimientos y el compromiso de especialistas en desarrollo, maestros y funcionarios de protección ambiental, no podemos tratarlos como si fueran obreros industriales de la línea de montaje. Empleadores de todo tipo han aprendido lo mismo: para obtener un aprovechamiento eficaz de los trabajadores especializados, hay que darles autoridad para que tomen decisiones. Las modas administrativas van y vienen, como lo saben todos los empleados públicos. Pero la participación no es una moda; nos rodea por todos lados, en casi toda la industria.

Harlan Cleveland, ex decano del Instituto Humphrey de la Universidad de Minnesota, escribió una obra fascinante sobre la administración en una economía de especialistas, titulada *The knowledge executive*. "En los viejos tiempos, cuando sólo unas pocas personas eran instruidas y estaban 'enteradas', el liderazgo de los desinformados solía organizarse en estructuras verticales de mando y control —decía Cleveland—. El liderazgo de la gente informada es distinto: la acción necesaria se sigue sólo si se ejerce principalmente mediante la persuasión, estableciendo la consulta entre quienes tendrán alguna intervención cuando las decisiones se lleven a la práctica." La autoridad, en otras palabras, se orienta cada vez más "de abajo hacia arriba." "Las estructuras colegiadas, no las de mando, se convierten en la base más natural de la organización. No 'el mando y el control', sino 'la delegación de responsabilidades y el establecimiento de relaciones' se vuelven las modalidades imperativas para lograr que las cosas se hagan." Cleveland llama a esto "el crepúsculo de la jerarquía."⁵

Mientras el resto de la sociedad se alejó de repente de la jerarquía —ya fuera mediante los movimientos estudiantiles de los

5 Harlan Cleveland, *The knowledge executive*, Nueva York, E. P. Dutton, 1985.

sesenta, el movimiento feminista que comenzó en los setentas o el movimiento de los empresarios de los ochenta—, la mayoría de los gobiernos han mantenido las riendas bien aferradas. Su mensaje a los empleados no ha variado: cumplan las órdenes. No usen la cabeza, no piensen por su cuenta, no tomen medidas independientes. Si sale mal algo que no es estrictamente su responsabilidad, no le presten atención. Si es absolutamente necesario que tomen una decisión propia, escojan lo seguro. Nunca, jamás, corran riesgos.

Este mensaje es intensamente destructivo. Durante decenios ha amilanado a los empleados públicos, volviéndolos dóciles, pasivos y amargados. En las organizaciones jerárquicas tradicionales, pueden quejarse, pero casi nunca se les ocurrirá tomar el control en sus manos.

La inercia resultante conlleva un enorme precio. "Al ver el desperdicio, algunos piden *más* controles centralizados —señala Gifford Pinchot III—. Pero el desperdicio no se debe a los controles inadecuados. *Se debe a que se ha despojado del sentido y de la realidad del control a las únicas personas que están suficientemente familiarizadas con el problema como para hacer algo al respecto.*"⁶

Para restituir el control a quienes trabajan en la base, los líderes empresariales siguen una serie de estrategias. Utilizan la administración participativa para descentralizar la toma de decisiones; alientan el trabajo en equipo para superar las rígidas barreras que separan a la gente en las instituciones jerárquicas; nombran "paladines" institucionales para proteger a quienes, dentro de la organización, usan su nueva autoridad para innovar, e invierten en sus empleados con el fin de garantizar que tengan los conocimientos y la moral requeridos para aprovechar al máximo su nueva autoridad. Los líderes empresariales también descentralizan el poder *entre* las organizaciones gubernamentales, delegando las decisiones de Washington en los estados y de los gobiernos estatales en

6 Gifford Pinchot, *Intrapreneuring*, Nueva York, Harper and Row, 1985, p. 304. Subrayado nuestro.

los municipales. Hablaremos de cada una de estas cinco estrategias más adelante en este capítulo.

Por supuesto, los gobiernos que pretenden ser responsables ante sus ciudadanos no pueden limitarse a dar libertad a sus empleados. Los electores exigen cierta responsabilidad. De ahí que las organizaciones que descentralizan la autoridad encuentran también que deben estructurar sus misiones, crear culturas internas en torno a sus valores esenciales y evaluar los resultados. La responsabilidad sobre los insumos da paso a la responsabilidad sobre los productos, y las culturas autoritarias dan paso al tipo de culturas "flexiblemente unidas" que describen Peters y Waterman en *In search of excellence*, en las cuales los valores y las misiones compartidos ocupan el lugar de las normas y los reglamentos como el adhesivo que mantiene a los empleados en la misma dirección.

El mundo según Creech

Quizás el ejemplo más puro de descentralización con que nos topamos se produjo en la burocracia más extensa y centralizada de la nación: el Departamento de Defensa. De acuerdo con el historiador de las fuerzas armadas Martin van Creveld, los ejércitos triunfantes siempre poseen una autoridad descentralizada.⁷ Pero durante el decenio de 1960, las fuerzas armadas de Estados Unidos perdieron de vista esta lección. El secretario de Defensa Robert McNamara, quien llegó al Pentágono desde la dirección de la Ford Motor Company de la era industrial, sentía devoción por los sistemas centralizados. Cautivado por la idea de la eficiencia mediante el control centralizado y la planeación de sistemas, sus diligentes muchachos producían análisis sobre costos y beneficios y nuevos reglamentos tan velozmente que los comandantes de campo no alcanzaban a aplicarlos. La autoridad gravitaba en sentido ascendente, y el personal de campo sentía que se le escapaba la capacidad para tomar decisiones.

7 Martin van Creveld, *Command in war*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985, p. 270.

A medida que el ejército se atascaba en Vietnam, la urgencia por la centralización se intensificó. Por fin, el presidente Johnson asumió personalmente el control de la guerra. Ordenó bombardeos y campañas en el campo de batalla desde la Casa Blanca. Su gente, en el Pentágono, inspeccionaba fotos aéreas y marcaba objetivos a 16 000 kilómetros de distancia. Los generales de los cuarteles de Vietnam comandaban las tropas de avanzada por radio. Y las fuerzas armadas de Estados Unidos pagaron el precio.

Por fortuna, nuestros líderes aprendieron de la derrota. Cuando expulsaron a Iraq de Kuwait en 1991, utilizaron un método muy diferente. El presidente Bush, quien subrayó en repetidas ocasiones que no cometería los mismos errores de Vietnam, sólo le dio al general Norman Schwarzkopf dos objetivos: expulsar a Iraq de Kuwait y destruir el poder bélico de la Guardia Republicana iraquí. Dijo al ejército lo que deseaba obtener pero dejó que éste ideara la mejor forma para lograrlo. El general Schwarzkopf tomó la misma actitud con respecto a sus comandantes en el campo de batalla.

Uno de los responsables de este cambio filosófico fue el general W. L. (Bill) Creech, un hombre que, aun retirado, continúa siendo una leyenda en la fuerza aérea de Estados Unidos. En 1978, Creech asumió el mando del Comando Táctico del Aire (CTA), una operación de 40 000 millones de dólares, con 115 000 personas y 3 800 aviones.⁸ Cierta día normal, casi la mitad de los aparatos no podía volar debido a fallas mecánicas. El número de vuelos de entrenamiento llevados a cabo por los pilotos había venido cayendo el 7.8% al año durante cerca de un decenio. Los pilotos, que pensaban que necesitaban veinticinco horas de vuelo al mes a fin de mantenerse en forma para el combate, realizaban menos de quince. Por cada 100 000 horas de vuelo, siete aviones se estrellaban, muchos debido

8 Con respecto al Comando Táctico del Aire, véase Jay Finegan, "Four-star management", *Inc.*, enero de 1987, pp. 42-51; y general W. L. Creech, *Leadership and Management — The present and the future*, discurso ante el Simposio sobre Dirección y Administración de las Fuerzas Armadas, del 11 al 14 de octubre de 1983, disponible en la Oficina del Subsecretario de Defensa para Instalaciones, en el Pentágono.

al mal mantenimiento. Pilotos, mecánicos y técnicos abandonaban el CTA por montones. "El ejército de Estados Unidos se estaba yendo al traste —confesó Creech más adelante—. La situación era peor de lo que se cree."⁹

Creech había trabajado en la Oficina del Secretario de Defensa a mediados del decenio de 1960, y había visto la pasión de McNamara por centralizar y estandarizar. Decidió que esa pasión era el mayor problema del CTA. La fuerza aérea aplicaba "el método de 'una misma talla para todos' —declaró en un discurso de 1983—. Se creó una única organización de mantenimiento que, se suponía, iba a adecuarse a organizaciones tan dispares como [el Comando de Transporte Aéreo Militar], el cual efectúa su mantenimiento en el camino, al [Comando Estratégico del Aire], el cual hace su trabajo de vigilancia fuera de sus principales bases operativas,... al CTA, el cual se despliega por todo el mundo en grupos del tamaño de un escuadrón... *Todos hacen las cosas exactamente de la misma manera.*"¹⁰

Además, todo estaba centralizado: mantenimiento, refacciones, planeación, horarios. "El control se hallaba en la cima."¹¹ Cada pedido de reparación debía pasar por el taller centralizado de mantenimiento, llamado Control del Trabajo, un proceso que lo retardaba al paso de una tortuga. El movimiento de una refacción F-15 por el sistema de aprovisionamiento, informó la revista *Inc.*, "requería 243 entradas en 13 formas, lo cual entrañaba a 22 personas y 16 horas de trabajo/hombre a efectos de llevar el registro y la administración."

Creech decidió que el remedio era una descentralización radical. Durante la época de la centralización, la fuerza aérea había colocado a mecánicos y aviones en una bolsa común, separándolos de los escuadrones, los equipos de 24 pilotos, cada uno con su propio nombre, símbolo e impetuosa lealtad, que se introdujeron en el

9 Finegan, "Four-star management", p. 42.

10 Creech, "Leadership and management", p. 17.

11 *Ibid.*, p. 10.

folklore estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial. Creech revirtió este proceso. Asignó mecánicos a los escuadrones, dando a cada uno la gorra y el emblema de su escuadrón, ya se trata, por ejemplo, de los Bucaneros o de los Halcones Negros. Asignó los aviones a los escuadrones, pintándoles en la cola la insignia de éstos, la misma que lucían ahora los pilotos y los mecánicos. (Incluso pintó el nombre del jefe de mecánicos junto al del piloto en la parte delantera del aparato.) Descentralizó las operaciones de aprovisionamiento, de suerte que se consiguieran las refacciones directamente en las líneas de vuelo. Y permitió que los comandantes de los escuadrones planearan sus propios horarios de vuelo.

Creech prestó gran atención a su personal de reparación y aprovisionamiento, mejorando sus viviendas, invirtiendo en su capacitación y dedicando su propio tiempo a ofrecerles informes. Hizo que se le diera una nueva capa de pintura a cada edificio del CTA y gastó en alfombras, muebles y nuevas barracas, bajo la teoría de "que cuando el equipo se ve maltratado, ello afecta el orgullo por la organización y el desempeño... O bien se crea una atmósfera de profesionalismo, o bien una de deterioro y decadencia."¹²

Además, dio a conocer los resultados, adoptó la competencia y permitió a escuadrones y bases concentrarse en sus misiones. El CTA fijó metas claras y mensurables para cada equipo. Creech alentó a las bases para que colgaran de los muros gráficas sobre el desempeño en mantenimiento, suministro y vuelos. A menudo colocaban las estadísticas más vitales en grandes pizarras frente a la unidad, para que las viera la competencia. El CTA comenzó a conceder trofeos y a celebrar banquetes anuales de premiación para honrar a los mejores escuadrones. "Fortalecimos decididamente la competencia —explicó Creech—. Instituímos nuevos objetivos y normas, pero al mismo tiempo dimos a cada unidad el *control* sobre el ritmo y el calendario que seguiría para alcanzar sus metas anuales."¹³

12 Finegan, "Four-star management", p. 48.

13 Creech, "Leadership and management", p. 34.

"No tardó en generarse una fuerte camaradería entre los pilotos y los jefes de tripulación —según *Inc.*—. Y muy pronto un escuadrón estuvo trabajando tiempo extraordinario para vencer a los otros dos escuadrones del ala en todos los aspectos, desde en el desempeño del piloto hasta en la calidad del mantenimiento."

Los resultados hablan por sí mismos:

- Cuando Creech dejó el CTA, 85% de sus aviones calificaban como capaces de desempeñar una misión, en comparación con 58% calificados cuando él llegó. Hizo que el CTA pasara de ser el peor a ser el mejor de todos los comandos de la fuerza aérea.
- Los aviones de combate realizaban en promedio 29 horas mensuales de vuelo, en comparación con las 17 del principio.
- El CTA podía emprender el doble de número vuelos que cuando Creech llegó.
- El tiempo transcurrido desde que se pedía una refacción hasta su entrega se había reducido de noventa a once minutos.
- El índice de aterrizajes forzosos había bajado de uno por cada 13 000 horas de vuelo a uno por cada 50 000.
- Y el índice de reinscripción entre los mecánicos que cumplieran su primer periodo se había casi duplicado.

*El CTA logró todo esto sin utilizar nuevos fondos, sin contratar más personal y con una fuerza de trabajo que tenía menos experiencia que la que estaba allí durante los años de decadencia. "¿De qué se trataba primordialmente? —cuestionó Creech—. Pensamos que se trataba de organización. Pensamos que se trataba de descentralización. Pensamos que se trataba de hacer descender la autoridad a los estratos inferiores. Pensamos que se trataba de aceptar que esa autoridad estuviera acompañada por la responsabilidad. Pensamos que se trataba de un nuevo espíritu de liderazgo en muchos niveles, vale decir, de hacer que lo bueno se produjera."*¹⁴

14 *Ibid.*, p. 33.

En cualquier organización, declaró Creech a *Inc.*, "hay montones de personas que sólo están esperando que se les conceda cierta responsabilidad, un sentido de propiedad, algo de lo que puedan enorgullecerse. Y es asombroso cómo, una vez tomados esos primeros pasos, de pronto florecen millares de pimpollos, y la organización alza el vuelo de una manera que nadie habría podido predecir."

Los administradores tradicionales suponen, agregó, que si descentralizan la autoridad tendremos menos control. Pero la verdad es que sucede lo opuesto.

Cuando dejé el CTA, tenía más control que mis predecesores. Había creado líderes y ayudantes en todos los niveles. Si no se tiende esa especie de red por abajo, uno sólo es líder de nombre.

En realidad, no es tan difícil dirigir una gran organización. No hay que conceder mucha importancia a cómo se lograrán las metas. Existe un límite muy definido para el grado en que puede ejercerse el liderazgo desde la cima misma. No es posible instaurar una microadministración, porque el personal lo resiente. Las cosas son llevadas a cabo por individuos, por grupos de dos, cinco y veinte, no por grupos de 115 000.¹⁵

El general Creech se retiró en 1984, pero su filosofía se extendió. Mientras todavía se hallaba en el CTA, tanto el comando europeo como el comando del Pacífico adoptaron muchas de sus ideas. Uno de sus discípulos, el general Larry D. Welch, lo sucedió en el CTA; más adelante introdujo su enfoque en el Comando Estratégico del Aire y, por último, terminó como jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea. En 1990, un protegido de Welch asumió el mando del último comando centralizado de la fuerza aérea, el Comando de Transporte Aéreo Militar, y comenzó a predicar el evangelio según Creech. Y en el ejército, el programa Comunidades de Excelencia del general Vuono tomó como modelo esencialmente lo que Creech hizo en la base Langley de la fuerza aérea, la vitrina de exhibición del CTA.

15 Finegan, "Four-star management", p. 51.

Creech también tuvo una influencia decisiva en el éxito de la iniciativa sobre instalaciones modelo de Bob Stone. Cuando reclutaba comandantes, confiesa Stone, sucedió algo curioso. "Daba un resumen a un grupo de generales, y todos preguntaron, con voz tensa, si le había yo mostrado el proyecto a Creech. Respondí que no. Y un par de oficiales dijo: 'Bueno, me gustaría ver su reacción'." Una vez que Creech se plegó al proyecto, otros 40 comandantes lo imitaron.

Descentralización de las organizaciones públicas mediante la administración participativa

Durante los seis años que estuvo en el CTA, Creech prácticamente duplicó su productividad. Logró esto gracias al mero reconocimiento de la naturaleza humana: la gente trabaja con más ahínco e invierte más creatividad cuando controla su propia labor. Las industrias manufactureras que adoptan la administración participativa afirman que ésta normalmente incrementa su productividad en 30 o 40%. En ocasiones, el aumento es mucho mayor.¹⁶ "El mayor compromiso de una persona motivada no marca sólo una diferencia de 10 o 20% —dice Pinchot—; alguien que se consagra plenamente a la tarea que ha escogido puede hacer en meses lo que no se puede cumplir en años de asistencia rutinaria al trabajo."¹⁷

La administración participativa está prosperando en las organizaciones públicas empresariales, desde los distritos escolares hasta los departamentos de policía. Consideremos el Departamento de Sanidad de la ciudad de Nueva York, una enorme y extensa organización que recoge la basura y barre las calles de una ciudad de 7 000 000 de habitantes.¹⁸ En 1978, cuando se contrató a Ronald

16 Véase, por ejemplo, John Hoerr, "Getting man and machine to live happily ever after", *Business Week*, 30 de abril de 1987, pp. 61-62.

17 Pinchot, *Intrapreneuring*, p. 200.

Contino para que administrara la Oficina de Equipos Motores del departamento, ésta era un revoltijo. Con más de 1 300 mecánicos, soldadores, electricistas, herreros y maquinistas, era responsable del mantenimiento de todos los vehículos del Departamento de Sanidad. No obstante, en un día normal, únicamente podía poner en marcha la mitad de los 6 500 camiones de basura y barredoras viales de la ciudad.

Contino recabó las ideas de sus empleados mediante una comisión laboral de alto nivel y una serie de comisiones de administración del trabajo. Al cabo de tres años, 85% de los camiones de basura estaban otra vez en funciones, y las innovaciones del departamento habían ahorrado más de 16 millones de dólares. "Esto fue posible gracias a que se había creado un ambiente en el que cada individuo se sabía representado en el proceso de toma de decisiones y tenía una 'línea de comunicación directa con la cúpula' para expresar sus propias inquietudes y deseos —explica Contino—. Los cambios de procedimiento ya no se consideraban órdenes emitidas por una élite distante, sino más bien un producto de la labor en equipo y el deseo universal de ver una mejora en el trabajo."

Cuando el departamento volvió a estar asentado sobre bases sólidas, Contino empezó a delegar el control cotidiano de las operaciones en los empleados de línea. Puso a un maquinista a cargo de su nueva División de Proyectos Especiales, la cual se ocupaba de todos los pedidos de equipo nuevo. Hizo que los mecánicos automotrices ayudaran a redactar las especificaciones de los nuevos pedidos, probaran todo el equipo nuevo cuando apenas llegaba y contrataran al personal para la unidad que negociaba y ejecutaba las garantías. Creó un Grupo de Investigación y Desarrollo, compuesto por entero por mecánicos automotrices, el cual ha puesto en práctica por lo menos 50 mejoras de diseño y concedido la licencia de varias de ellas a compañías privadas, generando así regalías para la ciudad. Un equipo de empleados desarrolló incluso un nuevo carro de basura, un vehículo monstruo-

18 Sobre la trayectoria del Departamento de Sanidad de la Ciudad de Nueva York, véase Contino, "Waging revolution."

so que se usa para transportar los desechos de un embarcadero a un terreno de relleno. Lo llaman "Nuestro bebé."

Madison, en Wisconsin, adoptó la administración participativa como parte de su campaña por la administración de calidad total. (Uno de los principios fundamentales de Deming es la intervención de los empleados en la toma de decisiones.) El primer grupo de Madison en este programa, en la División de Equipos Motores, logró ahorros de 700 000 dólares anuales con la creación de un programa de mantenimiento preventivo y con la reducción del tiempo medio durante el cual no trabajaban los vehículos, de nueve días a tres.¹⁹ Otro grupo de empleados estudió los problemas con respecto a los desechos sólidos, pues el tiempo de espera en la planta de recuperación de energía demoraba a los conductores todas las tardes. La administración planeaba gastar un millón de dólares para duplicar las dimensiones del piso de volquete, donde los camiones descargaban. Pero al hacer una gráfica del flujo de tráfico, los empleados se dieron cuenta de que si los conductores de la zona este se limitaban a comenzar una hora antes, desaparecería el congestiónamiento de tránsito en las primeras horas de la tarde.

"Jamás habríamos logrado esto si la administración hubiera contratado a un asesor y éste nos hubiera recomendado que los muchachos de la zona este iniciasen a las seis de la mañana —dice Tom Mosgaller, coordinador municipal de la administración de calidad total—. Habríamos estado negociando hasta el día del juicio final para conseguirlo. Pero como la idea se les ocurrió a los empleados, la reconocieron."

Madison ha mostrado incluso la manera en que los departamentos de policía pueden aplicar la administración participativa.²⁰ Durante el verano de 1986, el jefe de policía David Couper convocó

19 Joseph Sensenbrenner, "Quality comes to city hall", *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1991, p. 68.

20 Sobre el Departamento de Policía de Madison, véase David Couper y Sabine Lobitz, *Quality policing: the madison experience*, Washington, D.C., Police Executive Research Forum, 1991.

a asamblea para discutir la propuesta de establecer un laboratorio de campo, donde el departamento pudiera probar ideas nuevas. Se presentaron más de 50 oficiales del departamento. Estos escogieron un equipo de planeación de 10 integrantes, a quienes Mosgaller instruyó en administración de calidad.

Tras intensas discusiones, el equipo recomendó un Distrito de Policía Experimental, compuesto por 38 miembros y con jurisdicción sobre una zona de 30 000 habitantes. Entrevistó a todos los empleados del departamento para determinar sus inquietudes, y luego incorporó éstas a la estructura administrativa del nuevo distrito. Y aquí se dio el paso revolucionario: *Los empleados eligieron a su propio capitán y a sus propios tenientes. Elaboraron sus propios horarios de trabajo y personal. Diseñaron y construyeron su propio edificio distrital.*

El Distrito de Policía Experimental también entrevistó a sus clientes y adoptó la vigilancia policial orientada a la comunidad (véase el capítulo 2). Para ayudar a poner en práctica el enfoque comunitario, detectives, oficiales, supervisores de parquímetros y trabajadores de oficina comenzaron a reunirse en equipos. La cooperación entre ellos aumentó drásticamente. "Solían estar estratificados —comenta Mosgaller:

Fue grandioso lo sucedido con los supervisores de parquímetros. Nunca recurrimos a ellos como informantes de la fuerza policiaca. Sólo recorrían las calles levantando infracciones. Pero ven cosas día con día. Y como ahora saben qué buscan los detectives, pueden ayudarlos. Son nuestra mejor fuente de información, y sienten que tienen mayor autoridad.

Hoy el Distrito de Policía Experimental es una organización entusiasta y motivada. El ausentismo y las demandas de compensación laboral han disminuido agudamente. En una encuesta a los empleados realizada durante el segundo año de vida del distrito, más de 80% informaron que sentían una mayor satisfacción laboral que en sus trabajos anteriores, y sobre 60% pensaban que se resolvían los crímenes con mayor eficacia. Las cinco razones principales que dieron los entrevistados para haber escogido trabajar en el distrito fueron: "un tipo de administración que ofrece

más apoyo", una "estructura menos rígida", "una mayor participación en la toma de decisiones", "más autonomía" y "una atmósfera de equipo." El departamento se mostró tan complacido con los resultados que en 1991 creó otros tres distritos descentralizados para cubrir el resto de la ciudad. "Me parece que hemos aprendido que los trabajos de equipo eficaces son los integrados por entre 30 y 40 personas —dice Couper.

La administración participativa se está extendiendo incluso a la educación pública. Tradicionalmente, los sistemas de escuelas públicas habían estado sujetos a una fuerte centralización. (Antes de que se descentralizara, Chicago tenía 500 000 estudiantes en las escuelas públicas y 3 000 administradores; el sistema de colegios católicos de Chicago, con 250 000 estudiantes, tenía 36 administradores.)²¹ No obstante, estudio tras estudio, se ha demostrado que las escuelas donde directores y maestros poseen un grado significativo de autoridad alcanzan mayor éxito que aquéllas donde las decisiones importantes se toman en una administración central.²² De modo que cientos de distritos escolares han comenzado a practicar lo que los educadores llaman "administración local", es decir, llevar "la autoridad para tomar decisiones a los niveles escolares más bajos posibles —según describe el proceso el gobernador de Arkansas Bill Clinton, para— conferir mayor autoridad a directores y maestros."²³

El condado Dade de Florida, que abarca a Miami, ha cedido la autoridad de sus escuelas a equipos de directores, maestros y, en

21 Joe Nathan, *Free to teach*, Mineápolis, Winston Press, 1983, p. 61; e "Improving education: lessons from the states", *State Backgrounder*, Washington, D.C., Heritage Foundation, 24 de octubre de 1988, p. 1.

22 Véase, por ejemplo, John E. Chubb, "Why the current wave of school reform will fail", *Public Interest*, núm. 90, invierno de 1988, o John E. Chubb y Terry Moe, *Politics, markets and America's schools*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1990.

23 Tomado de un discurso ante el Consejo Directivo Demócrata, noviembre de 1989, publicado en la revista del consejo, *Mainstream Democrat* 2, núm. 2, diciembre de 1989.

ocasiones, padres de familia. En el condado Dade y en Rochester, Nueva York, cada plantel tiene ahora un presupuesto regido por el sentido de misión. Durante el primer año de reformas, Chicago transfirió 40 millones de dólares de la administración central a las escuelas, suprimió 640 puestos administrativos y cedió cada plantel a un consejo elegido de padres, maestros y miembros de la comunidad.

Cooperación entre administración y fuerza de trabajo

Muchos administradores públicos piensan que los sindicatos son los mayores obstáculos que se interponen en el camino del gobierno empresarial. Ciertamente, los sindicatos se resisten a los cambios que amenazan los empleos de sus afiliados, como ocurre con cualquier organización racional. Pero la mayoría de los administradores empresariales nos informan que aquéllos no han representado la dificultad primaria. La cuestión real, opinan, yace en la calidad de la administración. "Los problemas entre administración y sindicatos no son más que un síntoma de la mala administración —dice John Cleveland, quien dirigió el Servicio de Modernización de Michigan—. El problema de todas las organizaciones es la calidad de los altos funcionarios. Y tradicionalmente, en los ambientes políticos, los altos funcionarios por elección carecen de experiencia administrativa. No permanecen en el puesto por mucho tiempo y no prestan gran atención a la administración."

Cuando la firma asesora Coopers and Lybrand realizó su encuesta sobre el empresario público, advirtió que los ejecutivos de los gobiernos municipales afirmaban que los "reglamentos gubernamentales", la "oposición institucional" y la "oposición política" constituían las mayores barreras al aumento de la productividad. La "oposición de la fuerza de trabajo organizada" ocupaba el cuarto lugar entre seis opciones.²⁴

24 *Survey on public entrepreneurship*, Coopers and Lybrand, 1988.

Los trabajadores rasos están "ansiosos por contribuir al cambio", sostiene Rob McGarrah, de la Federación Estadounidense de Empleados Estatales, Condales y Municipales. Comprenden que muchas instituciones públicas se desempeñan deficientemente. Si el cambio significa perder salario o renunciar a la negociación colectiva, no se interesan. "Pero si se trata de nuevas oportunidades, nuestra gente está hambrienta de ellas."

Los sindicatos del sector público se encuentran en una posición muy semejante a aquélla en que se hallaban sus contrapartes de la iniciativa privada cuando la competencia extranjera diezmó tantas industrias estadounidenses. Pueden resistirse al cambio, y contemplar la declinación de su industria. O pueden trabajar con la administración para reestructurar sus organizaciones y recuperar la confianza de su clientela, el público contribuyente.

Cuando Ron Contino se hizo cargo de la Oficina de Equipos Motores de la ciudad de Nueva York, las relaciones entre la fuerza de trabajo y la administración eran desastrosas.²⁵ Así que Contino decidió que su primera medida debía ser la formación de una comisión laboral de alto nivel, para probarle a la fuerza de trabajo que estaba dispuesto a compartir el poder. Solicitó a los 20 locales sindicales que representaban a sus trabajadores que nombraran los integrantes de la comisión. "Les pedí que me enviaran al tipo del sindicato que se la pasaba quejándose de lo horrible de la situación y cómo ésta debía cambiar —recuerda Contino—. A ese tipo lo quiero."²⁶

A los integrantes de la Comisión Laboral se los exoneró de sus otros deberes. Trabajaban durante toda la jornada en el mejoramiento de la organización: visitaban los centros de trabajo para preguntar a sus miembros cómo podían mejorarse sus labores, traían propuestas formales y se reunían cada semana con Contino y sus altos funcionarios. Al cabo de un año y medio, sus ideas habían producido ahorros por casi 2 millones de dólares. Cuando

25 Sobre este tema, véase Contino, "Waging revolution."

26 En *Work worth doing*, documento disponible en el Departamento de Sanidad de la Ciudad de Nueva York.

los empleados se percataron de que sus representantes tenían auténtico poder, comenzaron a acercárseles con más propuestas. Tras haberse granjeado su confianza, Contino creó comisiones de administración del trabajo en toda la entidad. Estas contribuyeron a desarrollar las iniciativas de "centros lucrativos" y "contratación interna" que se describieron en el capítulo 3 y que permitieron ahorrar millones de dólares más.

Muchos sindicatos se encuentran preparados para esta clase de asociación. La Federación de Empleados negocia ahora la formación de comisiones sindical-administrativas, en muchos de sus contratos. En Rochester y el condado Dade, la Federación Estadounidense de Maestros ha tenido plena participación en la arrolladora campaña de reforma educativa. Y en Madison, los sindicatos han sido importantes aliados en el proceso de la administración de calidad total.²⁷

Política de conservación del empleo

Quizás la mejor manera de asegurarse la cooperación sindical consista en adoptar la política de no despedir a nadie. Como se observó en el capítulo 1, la mayoría de los gobiernos pierden 10% de sus empleados cada año, de suerte que la renuncia deja a menudo espacio para la flexibilidad. Los gobiernos no necesitan garantizar a la gente su empleo actual, sino un empleo con un salario equivalente. Visalia procedió así. Phoenix garantizó los empleos, aunque no siempre con el mismo salario. El Distrito 4, en Harlem Este, no ha despedido a ningún maestro.

Nadie desea innovarse a sí mismo sin un empleo. Pero cuando los trabajadores saben que tienen seguridad laboral, su actitud hacia las innovaciones cambia drásticamente. En Phoenix, varios empleados han recomendado incluso la supresión de sus puestos. Como los trabajadores de Phoenix se quedan con 10% de los ahorros generados durante el primer año gracias al programa de sugerencias

27 Sensenbrenner, "Quality comes to city hall."

cias municipal, estos empleados no sólo fueron transferidos a nuevos puestos, sino que ganaron generosas gratificaciones en el proceso.

Allanamiento de la jerarquía organizativa

La resistencia más seria al trabajo en equipo y a la administración participativa proviene a menudo de los administradores de nivel medio, no de los sindicatos. Si los empleados toman decisiones y resuelven problemas, los administradores de nivel medio se vuelven superfluos. Con demasiada frecuencia se interponen a la acción, porque su instinto, para justificar su existencia, es intervenir. Como lo expresan Peters y Waterman, el administrador de nivel medio actúa como esponja. Detiene las ideas que descienden y las ideas que suben.²⁸

Con los sistemas computarizados de hoy, los administradores tienen además tanta información en la punta de los dedos que pueden supervisar a un número de gente mucho mayor que en el pasado. El alcance de su control es más amplio. Si las organizaciones preservaran todas sus capas administrativas —y si todos los administradores de nivel medio continuaran desempeñando su papel tradicional—, no tardaría en producirse una sobrecarga del control. De ahí que las organizaciones participativas adviertan que se deben eliminar estratos y allanar las jerarquías. David Couper ha suprimido la capa de subjefes que se interponía entre él y sus capitanes. Phoenix prescindió de 39 administradores de nivel medio en un año, recurriendo a un programa de retiro anticipado. (Con esto ahorró, además, 1.5 millones de dólares.) La Universidad Técnica de Fox Valley ha suprimido un cargo de vicepresidente y seis puestos de administradores de nivel medio durante los últimos tres años, con el simple método de no remplazar a la gente que se jubila.

28 Thomas Peters y Robert Waterman, hijo, *In search of excellence*, Nueva York, Warner Books, 1982, p. 313.

Variedades y técnicas de la administración participativa

La administración participativa varía en profundidad y calidad. Algunas tentativas son superficiales; otras, revolucionarias. Algunos administradores pretenden solamente una mayor participación de los empleados, pero no quieren compartir el poder. Otros consideran a sus empleados como auténticos socios que comparten la responsabilidad sobre todos los aspectos de la productividad y la calidad de la vida laboral en la organización. Cuanto más avanzan las organizaciones por este camino, mayores son los beneficios. Existe un número casi infinito de mecanismos que pueden utilizarse:

Los *círculos para elevar la calidad* son equipos temporales de voluntarios que aplican los métodos de Deming para mejorar los procesos laborales. Escogen un problema o un proceso que debe perfeccionarse; evalúan luego los resultados, analizan datos, identifican causas subyacentes, diseñan y llevan a la práctica las soluciones, supervisan los resultados, mejoran sus soluciones y vuelven a probarlas. En la jerga de la ACT, "planean, hacen, supervisan, actúan".²⁹

Las *comisiones sindical-administrativas* ofrecen a los administradores y a los representantes de la fuerza de trabajo un foro permanente para discutir sus inquietudes. El Departamento de Obras Públicas de Phoenix, por ejemplo, utiliza círculos para elevar la calidad con el fin de atacar problemas específicos, pero también cuenta con una comisión sindical-administrativa para mantener líneas de comunicación constantemente abiertas con respecto a cuestiones más amplias.

29 Un manual útil sobre la administración de calidad total es el de Peter R. Scholtes, *The team handbook*, Madison, Wis., Joiner Associates, 1988.

Los *programas de desarrollo laboral* ayuda a los empleados a perfeccionar sus talentos y capacidades mediante sesiones de capacitación, talleres y actividades parecidas. Las organizaciones que brindan tales oportunidades y las continúan con promociones desde el interior generan una lealtad y un compromiso imponentes. En Visalia, donde los empleados municipales dirigen todo el programa, hubo un momento en que tanto el director de personal como el administrador de riesgos eran ex oficiales de policía. La administradora del aeropuerto era una ex secretaria.

Las *encuestas de actitudes* proporcionan a los líderes más información sobre los sentimientos de sus empleados que casi todas las demás técnicas. Tanto Phoenix como la Universidad Técnica de Fox Valley encuestan a sus empleados anualmente. Cuando una encuesta a los empleados realizada por el Departamento de Policía de Madison reveló insatisfacción con la forma en que se otorgaban las promociones, el jefe pidió a un equipo de oficiales que creara un sistema enteramente nuevo.

La *evaluación de los administradores por parte de los empleados*, aunque todavía no se la usa mucho, constituye una poderosa herramienta. Los supervisores del Departamento de Policía de Madison desarrollaron un control de cuatro entradas, el cual solicita información de los subordinados, de los compañeros, de los jefes y de ellos mismos.

Las *políticas de invenciones* ayudan a los empleados a patentar y desarrollar los nuevos productos o procesos que inventan. Visalia aportará el dinero para asegurarse patentes y luego contribuirá a su desarrollo, permitirá que los empleados se ocupen de éste o ayudará a los empleados a vender la licencia de invención a una compañía privada. El estado de Oregón y uno de sus empleados son dueños de la primera patente para divisores de carriles elevados en las autopistas.

El nombramiento de *paladines de la innovación* alienta a los equipos de empleados a innovar y defender sus esfuerzos. Hawai y el estado de Washington poseen programas simila-

res. De acuerdo con el Programa de Incentivos por Equipos de Trabajo de Washington, los grupos de empleados que quieren efectuar cambios en la prestación de servicios, reducir costos o aumentar ingresos lo solicitan a un consejo de productividad. Cuando sus logros se verifican, comparten 25% de los beneficios monetarios. En los primeros siete años, el programa le ahorró 50 millones de dólares al estado.³⁰

Los programas de gratificaciones se utilizan para honrar a quienes consiguen grandes logros en casi todas las organizaciones empresariales que hemos visto. El Premio Groo del Servicio Forestal Nacional es la recompensa más participativa que hemos encontrado: anualmente, cada empleado puede dar a otro un premio por desempeño destacado. Con toda propiedad, el premio lleva el nombre de su inventor, el técnico forestal Tyler Groo.

Trabajo en equipo

Siempre que nos topamos con organizaciones participativas, encontramos trabajo en equipo. Madison utilizaba círculos para elevar la calidad, el Comando Táctico del Aire se basaba en los escuadrones, la Oficina de Equipos Motores formaba equipos de empleados de toda clase. Visalia y St. Paul creaban constantemente equipos interdepartamentales para el desarrollo de nuevos proyectos. Las escuelas de Harlem Este se hallaban dirigidas por equipos. No es casual. Cuando las organizaciones transfieren la autoridad a los empleados, no tardan en descubrir que, para ocuparse de problemas o decisiones importantes, esos empleados necesitan trabajar juntos en equipos.

Peters y Waterman describían un comportamiento idéntico en las compañías empresariales. "Los grupos pequeños son, en térmi-

30 Véase James L. Perry, "Unleashing the power of teamwork", *Government Executive*, julio de 1990, p. 40.

nos muy sencillos, los ladrillos organizativos básicos de las compañías excelentes", decían:

Las piezas y engranajes orientados a la acción se presentan bajo muchos nombres —paladines, equipos, grupos de trabajo, zares, centros de proyectos, tareas bajas y círculos para elevar la calidad—, pero poseen una cosa en común. Jamás aparecen en la gráfica organizativa formal y rara vez en el directorio telefónico de la corporación. No obstante, constituyen las partes más evidentes de la estructura ad hoc que mantiene la fluidez de la compañía.³¹

Hace cerca de veinticinco años, en *The age of discontinuity*, Peter Drucker explicó por qué los trabajadores especializados necesitan organizaciones que laboren en equipo:

Los trabajadores especializados continúan necesitando un jefe [...] Pero el trabajo especializado mismo desconoce toda jerarquía, pues no existen conocimientos "superiores" o "inferiores". El conocimiento es o no es pertinente para la tarea en cuestión. La tarea decide, no el nombre, la edad, el presupuesto de la disciplina, ni el rango del individuo que la realiza...

El conocimiento debe organizarse, en consecuencia, como un equipo en el cual la tarea decide quién estará a cargo, cuándo, para qué y durante cuánto tiempo.³²

En 1972, el psicólogo social Roger Harrison explicó por qué las organizaciones empresariales se apoyan tan decididamente en los equipos. Harrison las dividió en cuatro tipos básicos:

- Las que se orientan al poder, incluidas muchas empresas tradicionales, son autocráticas y jerárquicas.
- Las que se orientan a la función, como las burocracias tradicionales del gobierno, están escrupulosamente ordenadas por reglas, procedimientos y jerarquías.

31 *In search of excellence*, p. 126.

32 Peter Drucker, *The age of discontinuity*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1978, pp. 289–290.

- Las que se orientan al trabajo, como las empresas tecnológicas, son sumamente fluidas y se rigen por los resultados.
- Y las que se orientan a las personas, como los grupos sociales, existen únicamente para satisfacer las necesidades de sus miembros.

Es evidente que las organizaciones empresariales caen dentro de la categoría de las que se orientan al trabajo. Puesto que estas últimas hacen todo lo necesario para alcanzar resultados, explicaba Harrison, cambian normalmente sus estructuras y procedimientos según varíen sus tareas. Se encuentran siempre estableciendo equipos de proyectos y de trabajo. "Estos sistemas temporales pueden activarse con rapidez, en tanto cuenten con la combinación requerida de conocimientos y aptitudes, y volver a demantelarse cuando ha pasado la necesidad. Su utilización proporciona lo que, de hecho, constituye una estructura organizativa siempre variable —escribió Harrison. En consecuencia—, la mayor fuerza de una organización orientada al trabajo reside en su capacidad para hacer frente a ambientes complejos y cambiantes". Por el contrario, las organizaciones que se orientan al poder y a la función encuentran problemas para tratar con el cambio, porque ambas "asocian el control con un *puesto* dentro de la organización; ninguna de ellas está preparada para una reubicación rápida y racional de las *personas* adecuadas en puestos influyentes".³³

Las organizaciones centralizadas, jerárquicas, también se dividen en muchos estratos y compartimentos. La gente comienza a identificarse con su *unidad*, su *campo*. La comunicación entre las unidades y entre los estratos se vuelve difícil. Esto explica por qué las organizaciones innovadoras suelen recurrir más a los equipos, según Rosabeth Moss Kanter.

"El mayor conjunto de barreras para las innovaciones deriva de la segmentación —escribió la señora Kanter en *The change Masters*—: una estructura prolijamente dividida en departamentos y

33 Véase Roger Harrison, "Understanding your organization's character", *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1972, pp. 119-128.

niveles, cada uno de los cuales posee altas cercas a su alrededor y restringe la entrada y salida de la comunicación; de hecho, son divisiones cuidadosamente defendidas". Aunque una innovación alcance el éxito, rara vez se difunde, debido a la falta de comunicación interdepartamental y a la gran altura de las cercas.³⁴

En contraste, las organizaciones innovadoras fomentan la comunicación constante, para que la información fluya con prontitud entre sus filas. Para lograrlo, crean por lo regular equipos y configuraciones nuevas, de suerte que casi todos están en contacto con casi todos los demás. En las organizaciones innovadoras, dice la señora Kanter, "las gráficas laborales son amplias", las asignaciones de trabajo son "ambiguas, evitan lo rutinario y buscan el cambio", "los territorios laborales se entrecruzan", y los empleados disfrutan de suficiente "autonomía local" para "seguir adelante con grandes conjuntos de acciones sin aguardar la aprobación de los niveles superiores".³⁵

Madison es una ilustración perfecta del argumento de la señora Kanter. Cuando el alcalde Sensenbrenner introdujo la ACT, no tardó en descubrir que los altos muros interdepartamentales figuraban entre las mayores barreras a la calidad y la innovación. Su primer grupo para elevar la calidad, en la División de Equipos Motores, identificó la política municipal de comprar las refacciones más baratas (y por lo tanto, las de peor calidad) como una de las causas subyacentes a los problemas habidos en el mantenimiento de vehículos. Sensenbrenner y el grupo decidieron probar si podían cambiar la política. Visitaron primero al comprador de refacciones, quien convino en que la política era poco inteligente, pero culpó a la oficina central de compras. De modo que visitaron esa oficina, cuyo personal también se mostró de acuerdo con ellos, pero dijo que el contralor municipal no les permitiría cambiar de política. Cuando visitaron al contralor, expresó igualmente su acuerdo, pero afirmó que el procurador municipal jamás aprobaría un cambio de

34 Rosabeth Moss Kanter, *The change masters*, Nueva York, Harper and Row, 1983, pp. 75-76.

35 *Ibid.*, p. 143.

política. Por último, visitaron al procurador municipal. ¿Qué dijo? "Caramba, claro que pueden cambiarla... En realidad, yo creía que ya lo estaban haciendo así".

"Este —declara Sensenbrenner—, fue un pasmoso descubrimiento".³⁶

Además de su capacidad para innovar, cumplir con sus tareas y responder rápidamente a ambientes cambiantes, las organizaciones fundadas en equipos de trabajo exhiben otra serie de puntos fuertes:

- Los equipos interdepartamentales reúnen perspectivas diferentes para tratar los problemas o las oportunidades, perspectivas que emanan de distintos sectores de la organización. La gente aislada en departamentos sólo advierte los síntomas locales de un problema. Los equipos pueden ver el problema total.
- Los miembros de los equipos, enfrentados con perspectivas diferentes, comienzan a pensar "más allá" de su propio compartimento departamental. Cuando regresan con ese hábito a sus respectivas oficinas, con frecuencia imaginan mejores formas de alcanzar las metas.
- Los equipos echan abajo los muros del campo de trabajo, fomentando la colaboración entre los departamentos. "Los problemas ya no se acomodan nítidamente dentro de las fronteras departamentales, y las organizaciones que no se percaten de esto van a sufrir muchas frustraciones y a ofrecer respuestas relativamente inadecuadas para los tiempos cambiantes —sostiene George Britton, administrador municipal suplente de Phoenix.
- Los equipos construyen redes perdurables a lo largo y ancho de la organización, porque todos traban relación con personas de ideas afines pertenecientes a otros departamentos. Las ideas y la información fluyen a mayor velocidad, y la acción se

36 Véase Sensenbrenner, "Quality comes to city hall".

facilita. Para lograr que se realice algo significativo dentro de una gran organización, todo empresario necesita una red informal de aliados.

- Los equipos estimulan a los empleados a mantenerse en un alto nivel, actuando como un mecanismo de control de calidad más aceptable que las evaluaciones y las órdenes provenientes de la cúpula. En Harlem Este, donde pequeños equipos de maestros dirigen la mayoría de las escuelas, los docentes que no se desempeñan bien "caen por su propio peso, debido a la presión que sus compañeros ejercen sobre ellos dentro del grupo colegiado —dice John Falco—. Una manzana podrida en la cesta afecta a las demás. Se presiona a esos maestros, que se examinan a sí mismos y acuden luego a mí para decirme: 'No puedo desempeñarme bien aquí'. Muchos escogen que los transfieran a otra parte o renuncian al sistema".

Nombramiento de un paladín institucional para innovaciones desde la base

Para tener éxito, las organizaciones participativas no sólo deben conferir poder a empleados y equipos, sino protegerlos. No a todos los administradores les agrada tener empleados girando a su alrededor con sus decisiones. Muchos de los intentos por establecer administraciones participativas, a principios de los años ochenta, fracasaron en realidad porque los jefes no los apoyaron. En Madison, los jefes mostraron tal falta de apoyo en los primeros años de la administración de calidad total que, en cierto momento, todos los integrantes de los equipos para elevar la calidad renunciaron.³⁷

La administración participativa es también riesgosa. Alienta a los empleados a compartir información y confrontar problemas subyacentes. En el recinto del palacio municipal o en el capitolio

37 *Ibid.*

estatal, donde los reporteros andan en constante búsqueda de conflictos y confidencias, esto invita a una publicidad negativa. "La conciencia de este riesgo es uno de los principales temores que detiene a los administradores públicos" de aceptar los proyectos participativos, según Robert Krim, quien dirige el Consorcio Administrativo de Boston, firma consultora sobre administración de los sectores público y privado, que el municipio creó para ayudar a sus departamentos.³⁸

Rudy Perpich, gobernador de Minnesota de 1976 a 1979 y de 1983 a 1991, ideó una solución interesante: una especie de "paladín" institucional, cuyo fin sería dar poder y proteger a los empleados de carácter empresarial dentro de la burocracia. Llamado Lucha por la Excelencia en el Desempeño (LED), el programa resultó lo bastante eficaz para ganar uno de los primeros premios a la innovación de la Fundación Ford.

LED tuvo una historia interesante. Durante el primer periodo de Perpich en el cargo, éste aprendió que los empleados estatales resentían profundamente los edictos enviados desde la cúpula. Para recortar los gastos, había creado una comisión sobre desperdicios y mala administración. Esta había obligado a los empleados a economizar de la peor manera: les prohibió comprar nuevos archivos, les hizo apagar la mitad de las lámparas del techo, prohibió las cafeteras en las oficinas estatales. Hasta el presente, los empleados de Minnesota recuerdan cuando el gobernador les quitó las cafeteras. En 1978, muchos se vengaron el día de las elecciones y Perpich recibió una inesperada derrota.

Durante los cuatro años siguientes, Perpich trabajó para la Corporación de Control de Datos, en su oficina de Viena. Allí aprendió cómo dirigir a trabajadores especializados. Recuerda en particular la furia que se suscitó cuando los gerentes estadounidenses dijeron a sus empleados austriacos que ya no podrían tener vino en los refrigeradores de su oficina.

38 Robert M. Krim, "Quality of worklife programs in the public sector: toward a more effective management paradigm", inédito, pp. 22-23.

Cuando Perpich fue reelegido en 1982, Minnesota atravesaba otra vez profundos problemas fiscales. Su primer impulso fue crear un grupo de hombres de negocios como la Comisión Grace, que había investigado al gobierno federal en busca de desperdicios, para luego presentar un gigantesco reporte que acumuló polvo en muchos estantes. Perpich planeó llamarla Lucha por la Eficiencia y la Productividad. Afortunadamente, le pidió a William Andres, presidente de Dayton-Houston, que copresidiera el grupo.

Andres comprendía que la productividad no era algo que se pudiese imponer desde fuera. Debía introducirse desde la base. "Para conseguirla, hay que dar a los empleados el poder de hacer lo correcto —le dijo a Peter Hutchinson, el vicepresidente que había asignado al proyecto—. Cuando se ayuda a la gente a entender qué es lo correcto y se le da poder para llevarlo a cabo, se obtienen grandes resultados. Se logran resultados que están mucho más allá de lo que nadie podría imaginar en las grandes oficinas de la planta superior".³⁹

Hutchinson llevó este mensaje al grupo de trabajo que Sandra Hale, comisionada administrativa de Perpich, había reunido para desarrollar el programa LED.⁴⁰ Propusieron un método por equipos, formados desde la base —con un nuevo nombre—, y el gobernador estuvo de acuerdo.

El programa era sencillo. Perpich nombró un consejo de LED, que él y Andres copresidían. Solicitaron propuestas de los empleados que tuvieran ideas innovadoras y escogieron las más prometedoras como proyectos oficiales de LED. Utilizaron criterios parecidos a los que estaban adoptando los gobiernos empresariales de todo Estados Unidos. Los proyectos de LED debían proponerse por equipos, no podían requerir dinero adicional y tenían que incluir por lo menos uno de seis principios: servicio al cliente, administración participativa, descentralización de la autoridad, evaluación del desempeño, asociaciones nuevas o tecnología moderna.

39 Recuerdos de Peter Hutchinson, entrevista con los autores.

40 Para más información sobre LED, véase Sandra J. Hale y Mary M. Williams (comps.), *Managing change: a guide to producing innovation from within*, Washington, D.C., Urban Institute Press, 1989.

El sello de aprobación de LED logró cuatro cosas. Dio permiso al personal para innovar. Le ofreció asistencia técnica. Obligó a sus jefes a sentarse y escuchar. Y lo protegió durante la inevitable descarga de artillería.

Uno de los primeros equipos de LED convenció al Departamento de Recursos Naturales que cambiara de actitud hacia sus clientes. A mediados de la década de 1980, se había reducido el uso de los 64 parques estatales, que estaban siendo corroídos por los problemas presupuestarios. Un grupo de gente del departamento decidió que se necesitaba un programa de comercialización. Solicitaron su inclusión en LED y la obtuvieron. En primer lugar, pidieron a los administradores de los parques que pensaran qué deseaban sus clientes. Al poco tiempo, los administradores instalaron juegos infantiles en los parques y sistemas de conexiones eléctricas en los campamentos. Luego fundaron el Club Pasaporte, un programa que establecía una especie de boleto para viajeros asiduos, con el fin de atraer a los usuarios a parques alejados que no eran frecuentados mucho. Acto seguido, comenzaron a aceptar tarjetas de crédito, montar campañas publicitarias y promover pases para los parques como obsequios de Navidad. Las ventas subieron 300%. Más adelante, trajeron una compañía privada para mejorar sus tiendas de regalos, cuyas ventas aumentaron 50%. Por último, realizaron una encuesta a los clientes entre 1 300 usuarios de los parques.

Durante el primer año después de que la estrategia de comercialización se llevó a efecto, el número de visitantes a los parques subió 10%. Cifras como ésta llamaron la atención de los administradores del departamento; en 1987 crearon el puesto de coordinador de comercialización y contrataron al líder del equipo LED para ocuparlo. Asimismo, establecieron su propio consejo de innovaciones, con el fin de que la atmósfera de cambio se mantuviera viva dentro del departamento.

Otro proyecto de LED, en la agencia que otorga licencias de conductor, redujo a la mitad el tiempo de espera del público. Otro más ayudó al Departamento de Recursos Humanos a salir de una serie de quejas pendientes sobre discriminación racial, contra terratenientes, empleadores y bancos. Este último proyecto demos-

tró el papel de LED como paladín de las innovaciones, es decir, como protector formal de la gente emprendedora dentro de la burocracia. Cuando la comisionada del departamento se negó a dar a su personal el tiempo requerido para desarrollar un programa nuevo, el director ejecutivo de LED la amenazó con decir al gobernador que el proyecto había fracasado por falta de apoyo de los altos funcionarios administrativos. Al día siguiente, la comisionada cedió.

La administración de Perpich aprendió varias lecciones valiosas de LED, que resumió en un libro titulado *Managing change: a guide to producing innovation from within*.⁴¹ Una de ellas fue que las innovaciones provienen con frecuencia de la base. "Por lo menos un tercio de los administradores del proyecto (LED) son empleados rasos, no administradores de nivel medio o superior", informaba el libro. Otra fue que los proyectos dirigidos por equipos se desempeñan mucho mejor que los dirigidos por individuos. La lección rezaba: "El Llanero Solitario no es un modelo social adecuado". Una tercera fue que la descentralización requiere el firme compromiso del alto mando. Sin el apoyo pleno de Perpich, LED no habría funcionado. Irónicamente, en las instituciones y sistemas centralizados—sean gobiernos estatales, sistemas escolares o programas federales—, los altos funcionarios a menudo cambian las reglas antes de que el personal de la base pueda realizar innovaciones. Pueden surgir buenas ideas en los estratos inferiores, pero en los sistemas centralizados por lo general no les prestan oídos. Para dar a los empleados el poder de llevar adelante sus ideas, los encargados de establecer políticas tienen que descentralizar la localización de la toma de decisiones.

Los nuevos alcaldes y gobernadores, que con tanta frecuencia crean comisiones para extirpar el desperdicio y aumentar la productividad, podrían aprender mucho del éxito de LED y del fracaso del primer periodo de Perpich como gobernador. La comparación demuestra una de nuestras máximas favoritas: las tentativas de incrementar la productividad habitualmente debilitan tanto la productividad como la moral; las tentativas de elevar la moral cediendo

41 *Ibid.*, pp. 151–158.

poder a los empleados aumentan, por lo regular, tanto la moral como la productividad.

Inversión en los empleados

La descentralización sólo funciona si los líderes están dispuestos a invertir en sus empleados. Como dijo el general Creech acerca de sus tropas: "No se las puede tratar despectivamente, alojarlas en barracas ruinosas y esperar a cambio un trabajo de buena calidad".⁴² Encontramos una y otra vez que las organizaciones empresariales pagaban bien a sus empleados y se esforzaban por mejorar la calidad física de sus centros de trabajo. Además, hacían fuertes inversiones en capacitación laboral.

Nadie quiere que empleados mal capacitados tomen decisiones importantes, pero pocos gobiernos gastan mucho en capacitación. Aunque no existen estadísticas precisas, prácticamente todos los que han estudiado la situación creen que el gobierno invierte mucho menos en capacitación que la iniciativa privada.

Durante la década de 1980, la Comisión Nacional sobre el Servicio Público, formada por Paul Volcker, calculaba que el gobierno federal gastaba en capacitación aproximadamente 1% de las nóminas civiles, no postales, comparado con 3% de las compañías Fortune 500. En 1990, la Comisión de Revisión Administrativa del Gobernador, en Nueva Jersey, informó que el estado sólo invertía en capacitación y desarrollo seis centésimas partes de 1% de los 300 millones de dólares de su nómina salarial para administración y supervisión.⁴³ Western Electric, una importante corporación de Nueva Jersey, gastaba cien veces esa cantidad.

Al pasar a una economía especializada y mundialmente competitiva, en la cual la actualización constante de los conocimientos

42 Creech, "Leadership and management", p. 34.

43 Governor's Management Review Commission, *Operational review of training*, Trenton, N.J., Department of Personnel, 27 de julio de 1990, p. 5.

constituye casi un prerrequisito para la supervivencia, la iniciativa privada ha incrementado en medida drástica sus inversiones en capacitación laboral. Los gobiernos empresariales han aprendido la misma lección. Visalia fue la primera organización externa que envió administradores al programa de capacitación administrativa de Hewlett-Packard. Madison invierte fuertes sumas en capacitación. Phoenix brinda, trimestralmente, 25 cursos distintos para sus empleados. Al igual que muchos gobiernos, también ofrece el reembolso de la colegiatura a los empleados que toman cursos en una universidad acreditada.

Incluso algunos sindicatos invierten en capacitación. Según Rob McGarrah, la Federación Estadounidense de Empleados Estatales, Condales y Municipales a menudo aporta el dinero para que las agencias públicas ofrezcan capacitación. El Consejo Distrital 37 de la federación, en la ciudad de Nueva York, cuenta con su propia universidad. "Nuestros afiliados están ansiosos, casi desesperados, por capacitarse —afirma McGarrah.

Descentralización del sistema federal

Para muchos de nuestros lectores de la capital de la nación, el tema de la descentralización es sinónimo del tema del federalismo. Durante los decenios de 1960 y 1970, en una explosión de militancia nacional, nos excedimos centralizando muchas actividades gubernamentales. Entre 1963 y 1980, el Congreso instauró 387 nuevos programas de subvenciones categorizadas; es decir, compartimentos independientes de fondos federales, envueltos en normas y reglamentos nacionales, para sufragar los servicios prestados por los gobiernos estatales o municipales.⁴⁴ Para 1977, éstos daban cuenta de uno de cada cuatro dólares gastados por los gobiernos estatales y municipales. Pese a los severos recortes financieros y a

44 John E. Chubb, "Federalism and the bias for centralization", en *The new direction in American politics*, John E. Chubb y Paul E. Peterson (comps.), Washington, D.C., Brookings Institution, 1985, pp. 279-281.

la promulgación de algunos subsidios en bloques consolidados, todavía existían 475 subvenciones categorizadas en 1991.⁴⁵ Y a medida que se ampliaba el déficit federal, el Congreso recurría cada vez más a mandatos, que en esencia eran programas imperativos *sin* la asignación de fondos.

Teníamos buenas razones para centralizar la responsabilidad. Durante la era industrial, los funcionarios de Washington contaban con mucha más información y capacidad que los administradores de los pequeños gobiernos estatales y municipales. Y durante el decenio de 1960, muchos de estos últimos no estaban dispuestos a llevar a cabo buena parte de lo que deseaba el pueblo estadounidense, en particular el arduo trabajo de la integración racial. Sin embargo, treinta años después, muchos gobiernos estatales y municipales no sólo resultan más eficaces que el gobierno federal, sino también más progresistas.

Los líderes estatales se han estado quejando amargamente, durante veinticinco años, de la excesiva cantidad de reglamentos promulgados por Washington, y los dirigentes municipales se quejan cada vez más de la excesiva cantidad de reglamentos de los gobiernos estatales. Ronald Reagan prometió un "nuevo federalismo", pero hizo poco más que recortar la ayuda federal, heredándonos lo que algunos llaman el federalismo de "arréglatelas por ti solo". Es claro que ha llegado el momento de un desglose inteligente de las funciones federales, estatales y municipales.

No es éste el lugar para una exhaustiva discusión de las soluciones; ya se han escrito muchos volúmenes sobre el tema. Nos limitaremos a proponer una regla práctica, estructurada por la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales: a menos que haya una importante razón para lo contrario, la responsabilidad de tratar problemas debe hallarse en el estrato más bajo posible del gobierno.⁴⁶

45 David Rapp, "Nervous partners in the block grant minuet", *Governing*, mayo de 1991, p. 58.

46 Gold, *Reforming state-local relations*, Denver, Conferencia Nacional de

Según revelan las encuestas, en la medida que un gobierno se aproxima a sus ciudadanos, aumenta la confianza que éstos le demuestran. Y cuanto más se acerca, más responsables suelen ser sus funcionarios y más probable resulta que ideen soluciones personalizadas, en lugar de programas estandarizados.

Si adoptáramos esta regla práctica, el gobierno federal tendría menos empleados y prestaría menos servicios directos, pero su función como timonel de la sociedad estadounidense no se debilitaría. En muchas áreas, continuaría teniendo la responsabilidad de suministrar fondos y fijar un marco político general, aunque no prestara servicios. Entre estas áreas estarían:

- Las políticas que trascienden las capacidades de los gobiernos estatales y municipales, como el comercio internacional, la política macroeconómica y muchas políticas ambientales y de reglamentaciones.
- La política de lucha contra la pobreza, que exige inversiones precisamente en las regiones que poseen menos recursos financieros. Para equilibrar la capacidad inversionista de cada región, el gobierno federal debe actuar.
- Los programas de seguro social, como la compensación por desempleo y seguridad social. Si queremos beneficios iguales en todo el país, no podemos esperar que los estados ricos y los pobres soporten la misma carga.
- Las inversiones cuyo alto costo exige aumentos considerables de los impuestos, lo cual podría impedir que la industria se establezca o se quede en una ciudad o estado (un ejemplo claro es la atención médica). Los estados evitarán tales responsabilidades, por temor a desalentar la inversión privada, a menos que el gobierno federal asuma buena parte de la carga financiera.

Sin embargo, incluso en muchos de estos casos, se pueden concebir programas que permitan una significativa flexibilidad en

los niveles estatal o municipal. El gobierno federal puede definir la misión y los resultados que desea, pero dar libertad a los gobiernos subordinados para alcanzar estas metas como mejor les parezca.

Lo que en verdad necesitamos es un nuevo modelo para el programa de subvenciones, construido en torno a los principios del gobierno empresarial. Por fortuna, los gobiernos estatales se han enfrentado con el mismo problema y presentado algunos curiosos modelos. Durante el decenio de 1980, el gobernador de Pensilvania, Richard Thornburgh, y su jefe de policía, Walt Plosila, diseñaron uno de los programas de mayor éxito en la nación para estimular la innovación tecnológica y el carácter emprendedor. Con el nombre de Asociación Ben Franklin, se trataba en esencia de un programa de subvenciones para cuatro redes regionales llamadas centros de tecnología avanzada. Cada centro otorgaba fondos compensatorios, denominados subsidios al desafío, a pequeñas empresas, organizaciones académicas y otras entidades que invertían en innovación tecnológica.⁴⁷

Para nuestros propósitos, la innovación más importante fue el método por el cual se financiaban los centros. En primavera, cada uno de los cuatro centros presentaba un paquete de solicitudes de subsidios al desafío. El consejo estatal de la Asociación Ben Franklin clasificaba cada posible subsidio de acuerdo con un conjunto de criterios: el potencial de aplicación comercial que tenía el proyecto, el número de empleos que crearía, el monto de la inversión del sector privado, y otros. También calificaba los resultados anteriores del centro, basándose en parámetros como creación de empleos, compensación corporativa y la capacidad de los subsidiados para atraer capital de riesgo. Los centros que alcanzaban las calificaciones medias más altas recibían más fondos. Luego podían dividir sus partidas como desearan.

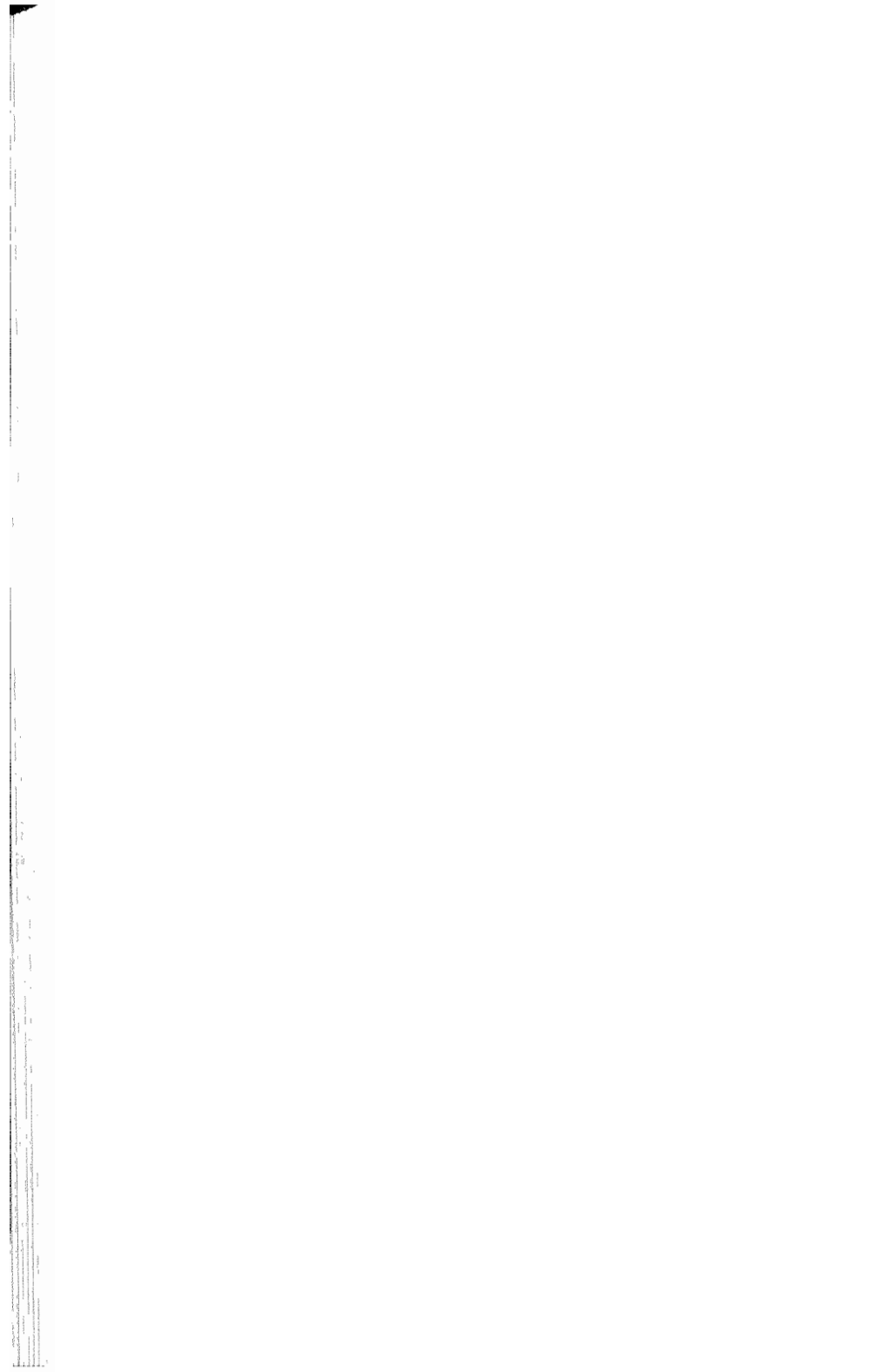
Esta fórmula de financiamiento obligaba a los centros a asumir la *misión* definida por el estado —el desarrollo comercial de las

47 Para mayor información sobre la Asociación Ben Franklin, véase David Osborne, *Laboratories of democracy*, Boston, Harvard Business School Press, 1988, cap. 2.

innovaciones tecnológicas— y luchar por los *resultados* que el estado pretendía; a saber, la inversión del sector privado y la creación de empleos en Pensilvania. Pero dejaba a cada centro en libertad de determinar sus propios métodos.

Traducida al nivel federal, esta fórmula apuntaría a la concesión de vastos subsidios al desafío en una variedad de áreas políticas. El gobierno federal fijaría criterios amplios, basados en factores como la necesidad, la calidad del programa, los resultados y el compromiso estatal o municipal. Acto seguido, pondría a los gobiernos estatales o municipales en competencia por los subsidios. Varias organizaciones, entre ellas la Comisión sobre Federalismo y Propósito Nacional, la Coalición Nacional de Vecinos y la Fundación Heritage, han propuesto mecanismos que siguen estos lineamientos. El Congreso ha discutido incluso un programa de subvenciones competitivas para estrategias de lucha contra las drogas.

Este método crearía incentivos para los gobiernos estatales y locales, pero dejaría en sus manos el trabajo de diseñar y dirigir los programas. Mediante el uso de criterios sobre el desempeño, Washington podría ejercer el control de calidad sin dictar la estructura y el contenido de los programas. Y al poner a los gobiernos a competir con base en criterios racionales, los llevaría a la creación de estrategias empresariales. De esta forma, los subsidios al desafío podrían remplazar las subvenciones categorizadas y en bloque como la médula de un Nuevo Federalismo auténtico.



10. El gobierno orientado al mercado: Impulsar el cambio por medio del mercado

En lugar de operar como proveedores masivos de bienes o servicios particulares... las agencias públicas funcionan más como intermediarios, corredores e inversores de capital inicial en los mercados existentes o incipientes. Como lo ha enseñado el decenio pasado a muchas de las principales corporaciones privadas, este papel más empresarial no pueden desempeñarlo bien las burocracias tradicionales estructuradas como comandos.

—Corporación para el Desarrollo de las Empresas¹

Si usted hubiera querido adquirir una vivienda en 1930, habría tenido que ahorrar hasta 50% del precio de compra para pagar al contado y solicitado una hipoteca a cinco años en su banco local. Así era como la gente compraba su casa en 1930, porque ésta era la forma en que trabajaban los bancos. Durante el New Deal, la Administración Federal de Vivienda (AFV) de Franklin Roosevelt

1 Robert Friedman y Doug Ross, *The third wave in state economic development*, Washington, D.C., Corporation for Enterprise Development, 1990, borrador.)

inició un nuevo tipo de hipoteca, la cual requería sólo de un pago al contado de 20% y permitía al comprador saldar su deuda en treinta años. Otras corporaciones gubernamentales crearon un mercado secundario para que los bancos pudieran revender estos nuevos préstamos. Y la industria bancaria lo aceptó. Hoy damos por sentadas las hipotecas a treinta años, con pagos iniciales de 20%, porque el gobierno federal cambió el mercado. Pregúntese si estaríamos mejor si Franklin Delano Roosevelt hubiera creado media docena de programas de vivienda para la población de ingresos medios y bajos.

Al instaurar una nueva forma de hipoteca, la AFV practicaba una especie de descentralización. Pero era una descentralización diferente de la expuesta en el capítulo 9; de hecho, se la podría llamar más precisamente una no centralización. La estrategia de la AFV permitió a millones de personas y a los bancos tomar sus propias decisiones, sin mandatos de la cúpula ni financiamiento del estado. No obstante, logró un objetivo fijado por el gobierno.

La acción de la AFV consistió, en esencia, en estructurar el mercado para alcanzar un propósito público. Esta es una manera eficaz y económica de que los gobiernos cumplan sus metas. Al hallar los incentivos capaces de afectar a millones de decisiones, el gobierno a menudo puede lograr mucho más que mediante el financiamiento de programas administrativos.

Pensemos en el modo que algunos estados han manejado la basura ocasionada por botellas y latas. En lugar de crear complejos y costosos programas de reciclaje, se han limitado a exigir a los compradores que paguen un depósito de cinco centavos por cada lata o botella, el cual se les rembolsa cuando devuelven el envase. Los residentes de estados que tienen una "ley de botellas" pueden ver la drástica diferencia que implica la medida: menos vidrios rotos en los parques, menos basura en las calles, menos desechos en los terrenos de relleno. Los residentes de estados que carecen de una ley al respecto pueden leer los estudios que documentan sus efectos: medio millón menos de envases de bebidas, por día, en las calles de la ciudad de Nueva York; una disminución del 4% en el tonelaje vertido en los terrenos de rellenado en todo el estado de

Nueva York;² sólo en 16% de los parques de Boston abundan los vidrios rotos.³

Los gobiernos estadounidenses han utilizado siempre los mecanismos del mercado para alcanzar sus metas en una u otra forma. Desde hace tiempo empleamos incentivos fiscales para influir en el gasto de individuos y corporaciones. Desde hace tiempo hemos recurrido a la zonificación para configurar el crecimiento de nuestras comunidades. Siempre hemos fijado las reglas del mercado, y a menudo las hemos modificado cuando deseamos resultados diferentes.

Pero cuando enfrentamos un problema, la mayoría de los empleados gubernamentales buscan instintivamente un programa administrativo. Piensan que su trabajo es "dirigir las cosas", no estructurar un mercado. Comparten el supuesto tácito del alcalde suplente de Moscú del que nos habla E. S. Savas. Comunista de la vieja guardia, escuchaba escépticamente la argumentación de Savas sobre la necesidad de una variedad de estrategias para la prestación de servicios en las diversas y complejas ciudades de Estados Unidos. Por fin, con tono muy terminante, declaró: "¡No puede hacer que cada jefe de estación elabore el horario de los trenes! Hay que centralizar el servicio; alguien debe controlarlo."

En realidad, desde luego, las ciudades no guardan gran semejanza con los ferrocarriles. No tienen horarios maestros. No operan un único conjunto de rieles. No afrontan una sola tarea. Se parecen mucho más a los mercados: agregados vastos y complejos de personas e instituciones, cada una de las cuales toma decisiones constantemente y se ajusta al comportamiento de la otra con base en los incentivos e información de que dispone.

En una ciudad, un estado o una nación, los administradores no

2 "Before and after: streets and parks and the returnable container law", *Public papers of the Fund for the City of New York*, 4, núm. 3, noviembre de 1985.

3 David Arnold, "Neglect by city, abuse by vandals at Boston's Parks", *Boston Globe*, 17 de junio de 1985, pp. 1, 16.

pueden elaborar "el horario" o "controlar" las decisiones. Pueden manejar programas administrativos que controlan actividades específicas. Podrían incluso dirigir un ferrocarril. Sin embargo, para hacerse cargo de la comunidad completa, deben aprender a gobernar el *timón*, como subrayamos en el capítulo 1. Y quizás el método más eficaz de gobernar el timón consista en estructurar el mercado: crear incentivos que muevan a la gente en la dirección que desea la comunidad, permitiéndole al mismo tiempo tomar la mayor parte de las decisiones.

Pensemos en los desafíos que enfrentan hoy nuestros gobiernos: un sistema de atención médica en crisis, un ambiente amenazado como nunca antes, una economía mundial en la que los trabajadores estadounidenses tienen profunda necesidad de una mejor educación y capacitación a lo largo de toda su vida profesional, una estructura familiar cambiante que hace prácticamente necesarias las guarderías de buena calidad. Preguntémonos si nuestros gobiernos tienen la capacidad de resolver estos problemas elevando los impuestos y aumentando el gasto. En el clima fiscal y político de hoy, la respuesta es clara. Así como el *New Deal* de Franklin D. Roosevelt no podía permitirse la construcción de todas las viviendas para la población de ingresos medios que se requerían, nuestros gobiernos presentes no pueden permitirse la prestación de todos los servicios de atención médica, protección ambiental, capacitación laboral y guarderías que necesitamos. La idea misma resulta inconcebible.

Si esto es así, significa que el gobierno no tiene más opción que encontrar un enfoque no centralista. Nuestros gobiernos deben utilizar conscientemente su inmensa *influencia* para estructurar el mercado, de suerte que millones de empresas e individuos tengan incentivos para satisfacer nuestras necesidades de atención médica, guarderías, capacitación laboral y protección del ambiente. No es sorprendente que precisamente se encaminen hacia esto:

- Con respecto a la atención médica, el debate sobre la atención universal de la salud se refiere en realidad a cómo reestructurar el mercado. Nadie recomienda un sistema de salud pública al

estilo británico, en el cual el gobierno administra el sistema y los médicos y enfermeras son empleados públicos.

- Con respecto a la protección ambiental, la ley Aire Puro de 1990 recurría a un mecanismo mercantil conocido como "sustitución de emanaciones" —una especie de impuesto sobre la contaminación—, para controlar la lluvia ácida. Las organizaciones ecologistas han comenzado a defender estrategias de reglamentación basadas en el mercado, como los "impuestos verdes", y los gobiernos estatales han iniciado su promulgación.
- Con respecto a la capacitación laboral, varios estados estudian el Sistema de Inversiones en Recursos Humanos de Michigan. En lugar de tratar de financiar más programas de capacitación laboral administrados públicamente, trabajan en la creación de mercados funcionales de capacitación laboral, en los cuales los trabajadores cuentan con el poder adquisitivo y la información que requieren.
- Y con respecto a las guarderías, cuando el Congreso promulgó su primera ley importante sobre el tema, en 1990, el debate se suscitó entre quienes deseaban que Washington financiara las guarderías directamente y quienes deseaban aplicar mecanismos de mercado, como créditos fiscales y vales, para otorgar a las familias de bajos ingresos el poder de tomar sus propias decisiones. De más está decir que prevaleció el segundo punto de vista.

Estas tendencias se han intensificado con el colapso del comunismo en Europa del Este, hecho que ha realzado vivamente la superioridad de los sistemas de mercado sobre los administrativos. Desde la caída del muro de Berlín, los gobiernos orientados al mercado parecen haber quedado en primera plana. Sin embargo, la tendencia no tiene nada que ver con lo que los conservadores llaman "someter un asunto a la decisión del mercado." Estructurar este último para alcanzar objetivos públicos es en realidad lo opuesto a abandonar las cosas a la suerte del "mercado libre"; se trata de una forma de *intervención* en el mercado.

(En honor a la verdad, no existe un mercado libre, si por tal entendemos un mercado sin intervención gubernamental. Todos

los mercados legales se estructuran mediante reglas, fijadas por los gobiernos. Los únicos mercados libres de reglamentación gubernamental son los mercados negros, y precisamente porque operan al margen de la autoridad gubernamental, están controlados por la fuerza y emponzoñados por la violencia. La próxima vez que usted oiga a una persona condenar al gobierno y ensalzar el mercado libre, pregúntele si realmente pretende proclamar el narcotráfico como modelo.)

La estructuración del mercado también se opone a la creación de burocracias de administración pública para prestar servicios. Es un tercer camino, una opción tanto al llamado liberal para establecer programas administrativos como al llamado conservador para que el gobierno se mantenga al margen del mercado. Es una forma de utilizar la *influencia* pública para configurar las decisiones privadas, con el fin de alcanzar metas colectivas. Constituye un método clásico de la práctica gubernamental empresarial: un gobierno activo sin el gobierno burocrático.

No estamos implicando que los mecanismos de mercado funcionen siempre. Muchos bienes colectivos ofrecidos por el gobierno, desde parques hasta seguridad pública, no se comercian en los mercados. Y muchos mercados presentan deficiencias profundas. A menudo se pide la acción del gobierno porque un mercado ha ocasionado graves problemas sociales o económicos. En el decenio de 1930, se pidió la intervención gubernamental porque la economía de mercado se desplomó. En la actualidad, se requiere la acción del gobierno porque el mercado nos está conduciendo a la catástrofe ambiental, mientras al mismo tiempo deja sin trabajo, hogar y esperanza a buena parte de la población pobre e inculta. Pero, como lo demostró Franklin Roosevelt hace cincuenta años, el método más eficaz de resolver un problema generado por el mercado consiste, con frecuencia, en *reestructurar* ese mercado.

Los mecanismos de mercado poseen muchas ventajas sobre los administrativos. Hemos expuesto algunas en capítulos anteriores: los mercados son descentralizados, (normalmente) competitivos, otorgan a los clientes el poder de tomar decisiones y vinculan los recursos con los resultados de manera directa. Además, responden de inmediato a cambios rápidos. Y como lo subrayamos anterior-

mente, la restructuración de los mercados permite al gobierno lograr la *escala* necesaria para solucionar problemas serios. Si un gobierno es capaz de crear incentivos que afectan a millones de decisiones tomadas en el mercado, en lugar de afectar sólo a aquellas actividades costeadas por él, su influencia puede multiplicarse por mil.

La tendencia hacia un gobierno regido por el mercado, como el derrumbe del comunismo en Europa del Este, es producto directo de la era de la información. Puesto que la información se expande en proporción geométrica y el cambio nos pisa los talones, necesitamos sistemas que procesen datos con rapidez, que instauren curvas de retroalimentación y que lleven la información a millones de individuos —utilizando el lenguaje de precios—, a fin de que éstos puedan adaptarse a medida que la realidad se transforma. Un grupo de mandarines sentados en la cima de un imperio jerárquico ya no puede tomar decisiones eficaces para todos nosotros; sencillamente, no le es posible hacer frente al volumen de información o de decisiones que debe manejar. Pero un mercado, sí.

Los mercados son para la actividad social y económica lo que las computadoras para la información: usando los precios como su mecanismo primario, emiten y reciben señales de manera casi instantánea, procesando millones de entradas eficientemente y permitiendo a millones de personas tomar decisiones por sí solas. Consideremos nuestro sistema de educación superior: millones de estudiantes (y sus padres) analizan enormes cantidades de información, comparan precios y, por fin, escogen sus escuelas preferidas. Las facultades y universidades proceden del mismo modo con los antecedentes, referencias y solicitudes de los estudiantes. Y se produce un apareamiento. ¿Funcionaría mejor algún tipo de mecanismo administrativo, como la asignación de estudiantes a la facultad más cercana a su hogar?

El problema de gobernar por programas

"Cuando pensamos en el 'gobierno', la palabra que nos viene a la mente de manera automática es 'programa' —escribieron Philip Power y Jan Urban-Lurian en *Creating a human investment system*, en Michigan—. Huevos con jamón; gobierno con programas. Denominamos literalmente las operaciones gubernamentales por unidades de programas."⁴

La palabra "programa" cubre, desde luego, un amplio espectro. Muchos "programas" son en realidad mecanismos de mercado. Pero la gran mayoría consisten en mecanismos administrativos: organizaciones monopólicas, normalmente compuestas de empleados públicos, que gastan una partida de dinero en la prestación de un servicio. Cuando aquí hablamos de programas, nos referimos a esto.

Por desgracia, los programas administrativos presentan una serie de fallas cuando se los compara con los mercados:

Los programas están impulsados por electorados, no por clientes. Como lo explican Power y Urban-Lurain:

Los programas suelen crearse en respuesta a una demanda de recursos definida por un grupo de electores, no en respuesta a una demanda presentada por individuos o mercados de trabajo. Pero la mera circunstancia de pertenecer a un grupo de electores no implica que una persona demande algo. Como resultado de esta confusión, los programas ofrecen habitualmente cosas —dinero, bienes, servicios— a individuos que quizás no las quieren o que no están preparados para usarlas de manera eficaz. La distribución de las cosas proporcionadas por el gobierno responde a su oferta, no a la demanda de ellas por parte de los individuos.

Esta es una de las razones de que tantos programas gubernamentales, creados con la mejor de las intenciones, fracasen tan

4 *Creating a human investment system*, Lansing, Michigan Job Training Coordinating Council, 1989, pp. 4-5.

rotundamente en la satisfacción de las necesidades reales de las personas a quienes pretenden ayudar.

Los programas están impulsados por la política, no por un plan de acción. Para crear un programa, los líderes políticos deben reunir una coalición suficientemente amplia para promulgar una ley y asignar una partida de dinero. De que se produzca una presión constante para hacer que el programa sea todo para todos. En el momento que la ley se abre camino en el proceso legislativo, sus metas originales se han diluido a menudo en tal grado que carecen ya de significación y, con frecuencia ha incorporado otros objetivos más. Algunos de éstos pueden ser incluso contradictorios. Un programa de desarrollo estatal tenía como objetivo "la creación de nuevos empleos", junto con "la adopción de medios de producción de alta tecnología", los cuales suelen eliminar empleos.⁵

Los programas crean "campos de trabajo" que luego las agencias públicas defienden a toda costa. "Todos hemos oído el reclamo de la jungla burocrática", dice Philip Power: "Mi programa, mi dinero, mis clientes." Power y Urban-Lurain vuelven a dar en el clavo:

Las agencias terminan por suponer que si no son las únicas prestadoras de servicios para una población de clientes, perderán fondos del programa; si pierden su dinero, perderán puestos laborales; si pierden personal, perderán su posición; si pierden posición, perderán fondos futuros. En consecuencia, las burocracias tienden naturalmente a dedicar su tiempo y atención a construir y defender su campo de trabajo, no a administrar bien.⁶

Los programas suelen originar sistemas fragmentados de prestación de servicios. Como explicamos en el capítulo 6, cuando las legislaturas agregan programas año tras año, cada uno con su propia justificación perfectamente lógica, el resultado es una mezcolanza no intencional de cosas viejas y nuevas. Las personas deben visitar varias oficinas diferentes y solicitar varios programas

5 Roger Vaughan, "Is it working", *Entrepreneurial Economy Review*, julio-agosto de 1989, pp. 3-7.

6 *Creasting a human investment system*, p. 5.

distintos para obtener los servicios a los que tienen derecho. Cada uno posee sus propias reglas, sus propias formas, sus propias vallas que la gente debe sortear. El sistema no es ni transparente, ni holístico, ni amable con el usuario.

Los programas no se corrigen por sí solos. Cuando los programas gubernamentales fallan, sus administradores son con frecuencia los últimos en enterarse, pues no evalúan los resultados. Normalmente, recurren a los números para promover su programa, no para administrarlo. Pero los mercados se corrigen por sí mismos. Las instituciones que venden bienes o servicios en mercados competitivos saben cuándo están fallando, y su supervivencia misma depende de su capacidad para corregir esas fallas. Como los mercados implican millones de decisiones independientes —y cada participante reevalúa constantemente sus decisiones—, los mercados suelen corregir los errores con bastante rapidez.

Los programas rara vez expiran. Salvo durante crisis fiscales extremas, la mayoría de los programas continúa en marcha, año tras año. Muchos políticos y administradores han roto sus picos tratando de eliminar programas obsoletos que siguen contando con un electorado. Mientras el público general permanece indiferente, los beneficiarios del programa luchan con uñas y dientes para protegerlo. Los políticos no se ganan amigo alguno, sino que terminan con un grupo específico de enemigos, que toma represalias el día de las elecciones.

Los programas rara vez alcanzan la escala necesaria para tener un efecto significativo. Para que se apruebe un programa, los políticos suelen aceptar partidas que, saben, no alcanzarán para el trabajo. En particular, si un programa tiene éxito, la demanda rebasa rápidamente el financiamiento. *Head Start*, aclamado desde hace mucho como un triunfo, continúa sirviendo únicamente a un tercio de la población apta.⁷

En un mercado, la demanda crea su propia oferta. Las empresas que comercian en los mercados se amplían para satisfacer cualquier

7 Associated Press, "Senate moves to boost Head Start", *Boston Globe*, 2 de junio de 1991.

demanda existente, lo que no es el caso de los programas gubernamentales que reciben partidas por medio de un proceso político. Pocas organizaciones públicas crecen amasando dinero, así que hacen caso omiso de la búsqueda de nuevos puestos en el mercado, nuevos servicios y nuevos clientes. Aun cuando asuman una actitud agresiva con respecto a la satisfacción de la demanda de los usuarios, a menudo las debilita el proceso legislativo. "Si se tiene una idea buena y novedosa, y el mercado para ella es verdaderamente grande, no se puede acudir a éste, porque el proceso político controla el financiamiento —dice Peter Plastrik, ex presidente del Fondo Estratégico de Michigan.

Plastrik y sus colegas de Michigan describen los programas administrativos como "ventas al por menor", mientras que llaman a la estructuración de los mercados "ventas al por mayor." El Fondo Estratégico de Michigan fue concebido para vender al por mayor, cambiando los patrones de los préstamos bancarios y catalizando la formación de nuevas instituciones financieras.⁸ "Al comprender que nuestros 100 millones de dólares son migajas si se consideran los 16 000 millones de dólares de los activos bancarios únicamente en el estado —declaró Plastrik—, salta de inmediato a la vista que no podemos comprar el éxito, es imposible. No contamos con dinero suficiente." Mediante las ventas al por mayor, el Fondo Estratégico *instrumentó* el éxito.

Finalmente, los programas recurren por lo general a las órdenes, no a los incentivos. En ocasiones, las órdenes son necesarias. Pero en el mundo actual de trabajadores especializados y de información en expansión constante, los incentivos suelen ser más eficaces. Esto es así, en particular, cuando no es posible obligar al cumplimiento de las órdenes, como ocurre frecuentemente en la política pública. Las burocracias refinaron desde hace tiempo el arte de simular acatamiento mientras pasan por alto las órdenes que les parecen desagradables. Antony Jay y Jonathon Lynn captaron bri-

8 Para mayor información, véase David Osborne, *Laboratories of democracy*, Boston, Harvard Business School Press, 1988, pp. 158-161.

llantemente este arte en su sátira televisiva para la Compañía de Difusión Británica, "Sí, señor ministro." En una escena, un ministro de departamento le dice a su subordinado inmediato lo que quiere que se haga, y el servidor público le da una respuesta ambigua. El ministro presiona al otro, preguntándole qué quiso decir con exactitud:

Servidor público: *Lo que quiero decir es que estoy plenamente consciente de sus objetivos y, desde luego, haré cuanto esté en mis manos para que se pongan en práctica. Con ese fin, le recomiendo que formemos una comisión interdepartamental con un marco de referencia bastante amplio, de suerte que al término de la jornada nos hallemos en posición de reflexionar sobre sus diversas implicaciones y arribemos a una decisión basada en consideraciones a largo plazo, en lugar de lanzamos prematuramente a una acción precipitada y, quizás, mal concebida, que podría tener repercusiones imprevistas.*

Ministro departamental: *¿Quiere usted decir que no?*

Servidor público: *Sí.*⁹

Harry Truman expresó una vez la misma idea mientras contemplaba la ascensión de Dwight Eisenhower a la Casa Blanca. Eisenhower había sido comandante de las fuerzas aliadas durante la Segunda Guerra Mundial. Estaba acostumbrado a dar órdenes y que se las obedeciera. Pero ahora comandaría una burocracia civil. "Se sentará detrás de ese enorme escritorio y dirá: 'Hagan esto' y 'hagan aquello' —observó Truman—. ¿Y saben ustedes lo que va a pasar? Nada."

En 1961, el presidente Kennedy ordenó que se retiraran de Turquía los misiles estadounidenses. Más de un año después, durante la crisis cubana de los misiles, se quedó pasmado cuando Kruschchev ofreció quitar los misiles de Cuba si nos llevábamos los nuestros de Turquía. Según se vio, el Departamento de Estado había emprendido indolentes consultas con nuestros aliados acerca

9 En Roger Vaughan, "Bridge over garbled waters", manuscrito inédito.

del retiro, hasta que por fin ideó un plan de cinco años para desmantelar los misiles. En las fuerzas armadas, esto se conoce como "revista lenta."

Lo mismo sucede constantemente en la educación. Cuando muchos estados ordenaron reformas desde la cúpula en el decenio de 1980, la mayoría de los distritos escolares se apresuraron a informar sobre su cumplimiento. Pero los reformadores que visitaron los planteles descubrieron un cuadro completamente distinto. Los cursos recientemente exigidos no eran sino los viejos cursos con nuevos nombres; los servicios "correctivos" requeridos eran mínimos; se aplicaban los exámenes pedidos, pero algunos maestros enseñaban casi todas las respuestas de los exámenes antes de tomarlos. (Ralph Tyler, profesor de ciencias de la educación en Stanford y líder en su campo durante cincuenta años, dice que esto sucede continuamente en todo el mundo.)¹⁰ Para empeorar las cosas, las órdenes exigían que maestros y directores dedicaran enormes cantidades de tiempo al papeleo con el fin de documentar el supuesto cumplimiento. Ocasionaron así una feroz animadversión. Como vimos para los casos de Harlem Este y Minnesota, los incentivos funcionan mucho mejor.

Aunque pueda obligarse al cumplimiento de las órdenes, a menudo se generan efectos colaterales perniciosos. Cuando los tribunales ordenaron la implantación de transportes para eliminar la segregación racial en las escuelas, por ejemplo, las familias blancas abandonaron las escuelas públicas urbanas. En el presente, los distritos escolares recurren cada vez más a los incentivos, como escuelas imanes y sistemas de colegios opcionales, para integrar sus planteles, con un éxito mucho mayor.¹¹

10 "Education guru is optimistic about future", *Stanford Observer*, enero-febrero de 1990, pp. 8-10.

11 Véase David Armor, "After busing: education and choice", *Public Interest*, núm. 5, primavera de 1989, pp. 24-37.

Qué se necesita para que un mercado funcione

Criticar los programas no implica argumentar que los mercados son siempre mejores. Algunos tienen fallas profundas. Cuando un número pequeño de firmas domina un mercado, la auténtica competencia suele desaparecer. Cuando los clientes carecen de información adecuada, a menudo sufren atropellos. Los capitalistas han depredado a la población pobre e inculta a lo largo de nuestra historia, desde la época en que los vendedores de aceite de víbora comerciaban falsas medicinas hasta los escándalos más recientes en los que oscuras compañías hipotecarias se han aprovechado de propietarios de bajos ingresos.

Para operar con eficacia y justicia, los mercados requieren de varios elementos que se resumen más abajo. Cuando un gobierno considera un mecanismo de mercado para resolver un problema, debe ver si existen estos seis elementos. Si no es así, por lo general se puede reestructurar el mercado para introducir los elementos faltantes. En caso contrario, tal vez sea mejor quedarse con el mecanismo administrativo.

Oferta. Debe existir una oferta adecuada del servicio, trátase de guarderías, asilos para ancianos, viviendas para la población de bajos ingresos u hogares grupales para retardados mentales. Tiene que haber proveedores suficientes para garantizar la competencia.

Demanda. Los clientes deben contar con suficiente poder adquisitivo para comprar el producto o el servicio y tienen que sentir el deseo de ejercer ese poder adquisitivo. En el mercado de la capacitación laboral, por ejemplo, muchos clientes particulares no pueden costear el servicio. Un buen número de corporaciones no se sienten motivadas a pagarlo,

porque con frecuencia a sus trabajadores capacitados se los roba la competencia.

Asequibilidad. Los vendedores deben ser de fácil acceso para los compradores. A menudo esto exige intermediarios que se ocupen de las transacciones. Por ejemplo, los compradores de valores no se reúnen con los vendedores, sino que recurren a agentes de bolsa para realizar las transacciones. En servicios como el de capacitación laboral, los intermediarios son raros. Cuando sí existen, bajo la forma de programas públicos, pocas veces son visibles o de fácil acceso para el público.

Información. Cuando los consumidores carecen de información adecuada sobre el precio, la calidad y los riesgos de un producto o servicio, sus decisiones serán erróneas. Acabarán pagando demasiado por un producto de mala calidad o, peor aun, perdiendo su hogar a manos de una compañía hipotecaria sin escrúpulos.

Reglas. Estas se establecen generalmente por medio del gobierno.

Vigilancia. Como en cualquier actividad, quienes son capaces de aprovecharse de las personas desinformadas deben saber que pueden ser aprehendidos y castigados.

Restructuración del mercado

Puede parecer extraño que se sostenga que existen opciones mercantiles para la mayoría de los programas administrativos. Pero hay un número casi infinito de formas en las que el gobierno puede estructurar el mercado para lograr sus fines. Se las emplea continuamente; muchas, como los créditos fiscales y las cuotas al usuario, son tan comunes que apenas las notamos.

Los seis elementos reseñados en el recuadro de la página siguiente proponen otras tantas estrategias básicas para transfor-

mar el mercado. Hemos visto buen número de ejemplos de casi todas en uso. Consideremos sólo algunas de las más destacadas (para una exposición de los mecanismos de mercado que no se cubren aquí, entre ellos la política de adquisiciones, las asociaciones entre el sector público y el privado, los préstamos, las garantías para préstamos y las inversiones participativas, véase el apéndice A):

Fijación de las reglas del mercado. El sector público ha hecho esto desde el día en que se inventó el gobierno. Las leyes de zonificación establecen las reglas para el desarrollo de bienes raíces. Las leyes sobre acciones fijan las reglas para las bolsas de valores. Incluso algo tan sencillo como el mercado de taxis se regula mediante leyes públicas.

Los gobiernos cambian constantemente las reglas del mercado para solucionar problemas. Consideremos un único ejemplo: los seguros de automóviles. En tanto los tipos de seguros han aumentado persistentemente, los estados han probado una serie de reformas del mercado para mantenerlos bajo su dominio. Algunos, como Massachusetts, han aplicado mecanismos de mando y control, con los cuales reglamentan a las compañías aseguradoras y fijan sus tipos. (Establecido en nombre del consumidor, el método acaba por resultarle a éste sumamente costoso, pues elimina la competencia.) Otros estados, incluidos Nueva York y Florida, han reducido las primas limitando la capacidad de demanda del consumidor.¹² (Esto se conoce como reforma de la acción civil.) Tres estados han reducido los tipos mediante la adopción de sistemas en los que no se imputan culpas, de suerte que las personas lesionadas reciben un reembolso automático de sus propias compañías aseguradoras, suprimiéndose así los litigios para el establecimiento de la culpa. Otros 18 han optado por leyes para no imputar culpas, las cuales han resultado contraproducentes.¹³ Este proceso de constante restructuración del mercado continuará, sin duda, en tanto existan conductores de automóviles.

12 Jacob Sullum, "Totaled!", *Reason*, noviembre de 1990, pp. 30-35.

13 Peter Spiro y Daniel Mirvish, "Whose no-fault is it, anyway?" *Washington Monthly*, octubre de 1989, pp. 24-28.

Divulgación de información entre los consumidores. Si se permite a los consumidores escoger entre proveedores competitivos, el gobierno puede impulsar cambios fundamentales con la mera publicación de información sobre la calidad de cada proveedor. Cuando el gobierno federal comenzó a publicar las marcas de puntualidad de las aerolíneas, tuvo una drástica influencia, mucho mayor que la lograda por cualquier orden reglamentaria. Cuando Arizona empezó a publicar los tipos de seguros para autos, viviendas y hospitales, obligó a los proveedores a competir con base en el precio. Cuando California exigió a las compañías dar a conocer todas las sustancias tóxicas hasta que el estado las declarara seguras, no sólo desalentó el uso de tóxicos, sino que castigó a las corporaciones por demorar el proceso de reglamentación.¹⁴

Visalia recurrió a la información con el fin de fomentar la eficiencia energética. Por una tarifa, las personas que venden sus viviendas pueden inspeccionar ahora su consumo de energía y obtener una calificación del Consejo de Corredores de Bienes Raíces. Los vendedores pagan la tarifa para agregar valor a sus casas probando que consumen energía de manera eficiente. Cerca de una docena de estados operan ahora sistemas parecidos. En San Francisco, esas inspecciones son obligatorias y se exige a los vendedores que sus viviendas u oficinas satisfagan ciertos criterios. La Comisión de Servicios Públicos de la ciudad estima que la medida permitió un ahorro de 5 millones de dólares en los costos de la energía durante sus primeros cinco años, incluso antes de que se extendiera a los inmuebles comerciales.¹⁵

Creación o aumento de la demanda. Los gobiernos crean o cambian los mercados continuamente, mediante el estímulo de la demanda: otorgando recursos a la población para comprar servicios, exigiendo la adquisición de ciertos servicios o, sencillamente, alentando su uso. Los vales estatales (y sus equivalentes) han

14 Cass R. Sunstein, "Remaking regulation", *American Prospect*, otoño de 1990, p. 80.

15 Kathleen Sylvester, "Global warming: the answers are not always global", *Governing*, abril de 1990, p. 48.

contribuido a estimular el surgimiento de funcionales mercados de guarderías. La ley para reclutas del ejército generó una fuerte demanda de educación superior, después de la Segunda Guerra Mundial. La ley sobre energía de San Francisco creó una demanda de inspecciones sobre consumo de energía.

Catalización de proveedores del sector privado. Los gobiernos hacen, constantemente, tratos con corporaciones privadas para aumentar la oferta de algunos productos o servicios. En 1988, el Departamento de Planificación de Desarrollo Económico de St. Paul convenció al First Bank de comprometer 94 millones de dólares, durante cinco años, para el desarrollo económico y habitacional en comunidades de bajos ingresos. En 1990, el Consejo de la Reserva Federal presionó a los bancos de Massachusetts para que comprometieran 1 000 millones de dólares en préstamos para comunidades de bajos ingresos.

Algunas ciudades han incorporado incluso la realización de esos tratos a sus procesos de zonificación. Para prevenir el deterioro de su centro urbano, Scottsdale creó una serie de incentivos para que las industrias se encargaran de ciertos beneficios infraestructurales, como garajes de estacionamiento y mejoras viales. Las que así lo hacen pueden obtener una autorización para aumentar la densidad y la altura de sus edificios, además de otros factores. Seattle, San Diego y Tampa han desarrollado sus propias versiones de este método, llamado zonificación por incentivos.¹⁶

Creación de instituciones de mercado para llenar lagunas. A menudo, los inversores privados se abstienen de intervenir en ciertos sectores del mercado porque las ganancias son demasiado escasas, porque ignoran los beneficios que pueden obtenerse o

16 Acerca de Seattle, véase Robert H. McNulty, R. Leo Penne, Dorothy R. Jacobson y Socios por Lugares Habitables, *The return of the livable city*, Washington, D.C., Acropolis Books, 1986, p. 287. Con respecto a la zonificación por incentivos en general, véase Terry Jill Lassar, *Carrots and sticks: new zoning downtown*, Washington, D.C., Urban Land Institute, 1989).

porque los prejuicios nublan su visión. Entre las lagunas típicas de un mercado figuran los préstamos a pequeñas empresas, así como a empresas pertenecientes a minorías y a mujeres. En la actualidad, muchos gobiernos estatales y locales impulsan la formación de corporaciones privadas o semipúblicas para llenar estas lagunas. Esto no carece de precedentes: en las primeras etapas de la historia de Estados Unidos, los gobiernos estatales contribuyeron a organizar e iniciar buen número de corporaciones privadas. Muchas de las compañías más grandes de Japón también comenzaron como firmas gubernamentales.¹⁷

Impulso de la formación de sectores nuevos en el mercado. En ocasiones, los gobiernos no se limitan a generar una corporación para expandir la oferta de un servicio, sino que crean todo un sector en el mercado. Consideremos las organizaciones para la preservación de la salud (OPS). Al primer plan de pagos por adelantado para atención médica grupal —precursor de las modernas OPS— lo instauró el Departamento de Aguas y Energía de Los Angeles en 1929. Al cabo de cuatro decenios, las OPS continuaban siendo pocas. Admirado de sus ventajas, el Congreso promulgó en 1973 la ley sobre Organizaciones para la Preservación de la Salud, con el fin de estimular su creación. Ofreció financiamiento federal para contribuir a la fundación de OPS privadas y ordenó a los empleadores que pagaban seguro médico que ofrecieran a sus empleados la opción de afiliarse a una OPS, si contaban con una en su región. Los estados también se han esforzado por fomentar el crecimiento de las OPS. Hoy, gracias en parte a la campaña gubernamental, las OPS prestan servicio a una significativa porción del mercado.

En el decenio de 1980, varios gobiernos estatales siguieron estrategias similares para el desarrollo económico. Pensilvania animó la formación de una industria de capital inicial, la cual proporciona capital de riesgo en las primeras etapas de una compañía. Michigan impulsó tanto la formación de una industria de

17 Peter Drucker, *The age of discontinuity*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1978, p. 134.

capital inicial como un nuevo sector financiero, compuesto por corporaciones de desarrollo comercial e industrial (CODCI), que se especializan en el otorgamiento de préstamos a largo plazo a pequeñas firmas manufactureras.¹⁸

Riesgo compartido con el sector privado para ampliar la oferta. Recordemos la historia de la Agencia de Reurbanización Comunitaria de Tampa, expuesta en el capítulo 1. Fue un ejemplo clásico de participación en el riesgo. Al garantizar los préstamos bancarios durante cinco años y subsidiar el trabajo de procesar los préstamos, Tampa convenció a los bancos de otorgar créditos que, de otro modo, habrían evitado. "Consolidamos el mercado y se lo ofrecimos a los prestamistas privados", dice Fernando Noriega, director de Reurbanización Comunitaria.

Compartir el riesgo es bastante común. Durante el decenio de 1930, el gobierno federal apuntaló el sistema bancario asegurando los depósitos. La Administración para la Pequeña Empresa garantiza, desde hace tiempo, los préstamos a la pequeña empresa y a los negocios pertenecientes a minorías. El gobierno federal ha creado casi todo un mercado de préstamos estudiantiles, garantizando créditos bancarios a estudiantes universitarios. Y muchas ciudades han compartido el riesgo del comercio de bienes raíces con los urbanizadores privados.

Cambios en la política de inversiones públicas. La mayoría de los gobiernos invierten grandes cantidades de capital: sus fondos de pensión, saldos en efectivo y fondos de reserva. Al escoger en qué van a invertir, pueden tener una importante influencia en la oferta de capital en diferentes mercados. En 1982, cuando al Departamento del Tesoro de Michigan se le permitió invertir en capital de riesgo hasta 5% de su fondo público de pensiones, entonces de 6 000 millones de dólares, hizo que el estado pasara, de no contar casi con ningún capital de riesgo, a la abundancia de éste.¹⁹ Otros estados no tardaron en imitarlo.

18 Para mayor información sobre las estrategias de Pensilvania y Michigan, véase Osborne, *Laboratories of democracy*.

Muchos gobiernos estatales y locales también han desarrollado políticas para colocar sus saldos en efectivo en bancos que siguen ciertas estrategias de préstamo específicas. Estos se conocen como programas de depósitos concatenados, y se los ha utilizado para casi todos los propósitos que podrían ocurrírseles. Illinois empleó uno para fomentar los préstamos a las empresas de las minorías, desde fines del decenio de 1960. Diez años después, Santa Mónica, en California, recurrió a este método con el fin de alentar los préstamos para conservación de la energía. Ohio lo utilizó para impulsar los préstamos a la pequeña empresa durante los primeros y difíciles años de los ochenta. Y Boston anunció en 1991 que lo emplearía para fomentar los préstamos a las comunidades minoritarias.

Los fondos públicos pueden retirarse, además de invertirse. Como lo descubrió Sudáfrica, su retiro puede constituir un arma poderosa. Los fondos públicos para pensiones han generado la formación del Consejo de Inversionistas Institucionales, el cual desalienta ciertas actividades de las corporaciones, como la compra masiva de acciones para alzar su precio y los inflados salarios de la administración, amenazándolas con retirarles el dinero.

Intermediación entre compradores y vendedores. Como señalamos anteriormente, los mercados en los que a los compradores no les resulta fácil encontrar vendedores requieren de intermediarios. A veces el sector público puede desempeñar este papel. Las tarjetas y oficinas de oportunidades en Michigan se habían concebido para que actuaran como agentes accesibles, cordiales, entre compradores y vendedores de educación y capacitación para adultos. La Corporación Estatal de Conocimientos de la Bahía de Massachusetts (a la que ya han copiado por lo menos una docena de estados) actúa como intermediaria entre las empresas que necesitan trabajadores calificados y los vendedores de capacitación laboral. Utiliza el anzuelo del capital inicial —normalmente, el 100% durante el primer año, 50% durante el segundo y una porción menor durante el tercero— para lograr que corporaciones e instituciones educati-

19 *Ibid.*, pp. 154-158.

vas instauren nuevos programas de capacitación. Puesto que su función primaria consiste en poner en contacto a compradores y vendedores, financia los programas de capacitación que desean los primeros, programas que responden a las verdaderas necesidades del mercado y que, en consecuencia, alcanzan índices de colocación laboral sumamente elevados.²⁰

Fijación del precio de las actividades mediante el Código Fiscal. El incentivo fiscal es, sin duda, el método favorito de Estados Unidos para provocar un cambio en el mercado. Lo utilizamos para alentar a la población a comprar viviendas y a hacer donativos a obras de caridad, para animar a las empresas a contratar a personas de bajos ingresos e invertir en investigación y desarrollo, y para impulsar a las instituciones a declararse "no lucrativas" o adoptar planes para dar a los empleados la propiedad de acciones. A veces, incluso usamos los impuestos para desalentar conductas que no estamos preparados para proscribir por ley, como fumar e ingerir bebidas alcohólicas. Desde luego, podríamos aplicar este último método mucho más ampliamente. Pensemos en todas las cosas que a los estadounidenses les gustaría desalentar pero que no se deciden a prohibir: pornografía, carteleras, comida chatarra, violencia en la televisión. Un impuesto severo puede servir para estos fines.

Fijación del precio de las actividades mediante recargos tributarios directos. Un recargo tributario directo es una forma de impuesto concebida para imponer el costo social generado por una actividad, como conducir vehículos automotores o construir nuevas subdivisiones, directamente sobre los que se ocupan de ella. La idea es sencilla: transformar los costos públicos en costos privados, de suerte que las personas y las instituciones no puedan desviar el costo de sus actividades hacia terceros. Según la Corporación Rand, los impuestos a los cigarrillos en Estados Unidos son, en la actualidad, casi bastante elevados como para lograr esto, pero no así los impuestos a las bebidas alcohólicas.²¹

20 Para mayor información sobre la Corporación Estatal de Conocimientos de la Bahía de Massachusetts, véase *ibid.*, pp. 206-207.

21 George Will, "Constructive irritability", *Boston Globe*, 16 de julio de 1989.

Consideremos la conducción de vehículos automotores, que no sólo contamina el aire, sino que exige costosos caminos. Los caminos son un bien público además de privado —pues benefician a todos los estadounidenses, sean o no conductores—, por lo que los gobiernos no exigen a los automovilistas que paguen su costo total. Pero, por desgracia, apenas piden que paguen *parte* del costo. "Un economista efectuó un estudio en el cual demostraba que, por cada nueva milla de ruta sin cobro de peaje construida en Los Angeles, el costo real de la construcción, si se asigna sólo a los vehículos que utilizan la nueva ruta, sería de trece centavos de dólar por milla durante la vida útil de esa ruta —dijo Norm King, administrador de Moreno Valley, California, en un discurso de 1988—. El dinero que genera el impuesto a la gasolina en la actualidad es aproximadamente de un centavo de dólar por milla".²²

Si una comunidad construyera una nueva autopista para aliviar el tráfico a la hora de entrada y salida de las oficinas, señaló King, la masa de los contribuyentes subsidiaría más de 90% del costo. "Ahora bien, yo no les pediría a ninguno de ustedes que pagara la gasolina que necesito para llegar a mi trabajo. No obstante, por alguna razón, no tenemos ningún empacho en pedir a nuestros vecinos que paguen el costo del camino para que nosotros vayamos a trabajar".²³

Los recargos tributarios directos se han vuelto comunes en zonas de alto crecimiento, como California, Florida y los condados suburbanos que rodean Washington, D.C. Se los utiliza para obligar a los urbanizadores a cubrir el costo de caminos, sistemas de tránsito, alcantarillado, sistemas de agua y escuelas que se convierten en una necesidad cuando construyen nuevos centros habitacionales. Después de que la ley sobre Administración del Crecimiento de 1985, en Florida, exigió que los gobiernos locales tuvieran

22 Norman R. King, "Managing demand for government services: toward a new public administration ethic" (discurso pronunciado ante la Asociación para la Administración de la Ciudad de Michigan, 17 de febrero de 1988).

23 *Ibid.*

el dinero para toda la infraestructura y los servicios requeridos antes de aprobar una nueva urbanización, la mitad de los 67 condados de Florida adoptaron los recargos tributarios directos.²⁴ Para 1988, 58% de las comunidades que respondieron a una encuesta realizada, en todo el país, por la Asociación Nacional de Constructores de Viviendas utilizaban algún tipo de recargo tributario directo, cifra que se había duplicado durante los cinco años anteriores.²⁵

Administración de la demanda mediante cuotas al usuario. Una tercera variación del método de la fijación de precios consiste en la cuota al usuario, que puede aplicarse para administrar la demanda de servicios. Los gobiernos tradicionales, enteramente centrados en la prestación de servicios, han descubierto que nunca logran superar la demanda. Construyen nuevas carreteras para aliviar los embotellamientos, y en pocos años esas carreteras se encuentran congestionadas. Construyen nuevos terrenos de relleno, y unos años después están saturados.

"Tenemos el instinto visceral de proveer más cosas —advierte Norm King—. Nuestra historia ha enfatizado la parte del proveedor: cómo construir más caminos, una planta de tratamiento de aguas negras de mayor capacidad o un nuevo terreno de relleno". Pero, dado que los gobiernos, de todos los niveles, han alcanzado sus límites fiscales, este enfoque los lleva directamente a la bancarota. Debemos "ver qué podemos hacer para reducir la demanda de un producto a fin de que, en principio, no tengamos que invertir esos fondos".²⁶

Para retardar la saturación de los terrenos de relleno, los gobiernos elevan ahora el precio de la recolección de basura. Para administrar la demanda de carreteras, aumentan las cuotas, cons-

24 Associated Press, "Study: fees not able to pay all costs of growth", *Miami Herald*, 30 de noviembre de 1990, p. 28.

25 William E. Schmidt, "Developers paying new fees for public services", *Nueva York Times*, 31 de octubre de 1988.

26 "Managing demand for government services: toward a new public administration ethic".

truyen carriles especiales para los automóviles de uso colectivo y ofrecen incentivos a los empleadores para que disminuyan el tráfico de las horas pico adoptando horarios flexibles, así como automóviles y furgonetas de uso colectivo para sus empleados. Incluso, comienzan a aplicar tarifas extraordinarias para las horas de mayor tráfico. (Nuestras compañías telefónicas utilizan, desde hace tiempo, tarifas extraordinarias para las llamadas de larga distancia, y las aerolíneas hacen lo mismo con los boletos de avión.) El sistema de transporte subterráneo de Washington, D.C., cobra más durante las horas pico, y el Departamento de Transportes de California ha negociado franquicias con cuatro compañías privadas para la construcción de autopistas de cuota que aplicarán tarifas extraordinarias en las horas de mayor tránsito. Singapur, Noruega y Holanda ya emplean este tipo de tarifas. Según el economista Steven A. Morrison, varios estudios han calculado que los beneficios potenciales en Estados Unidos alcanzarían aproximadamente los 8 000 millones de dólares.²⁷

La objeción principal contra la administración de la demanda consiste en que las cuotas al usuario discriminan a la población de bajos ingresos. Pero, como señalamos en el capítulo 7, eso depende de la manera en que se gasten las entradas que aquéllas generen. Si se las destina al transporte de masas, favorecerán a la gente de escasos recursos. Otra objeción se refiere a la ineficiencia e inconveniencia de las casetas de cobro. Pero la tecnología para cobrar a los automovilistas de forma automática, sin casetas, ya está en boga en varios sitios del país. Un sistema con rayo láser lee una tarjeta electrónica instalada en los vehículos de los conductores que van y vienen regularmente de su trabajo y les cobra de acuerdo con la hora del día.

Refuerzo de la comunidad. Cambiar el mercado implica más que reestructurar la economía lucrativa privada. También implica fortalecer las comunidades. Por ejemplo, varios estados otorgan sub-

27 Steven A. Morrison, "Pricing the crowds off the roads", *Boston Globe*, 14 de mayo de 1991.

venciones a corporaciones para el desarrollo comunitario, las cuales refuerzan las comunidades de bajos ingresos mediante la construcción de viviendas, la creación de empleos, el mejoramiento de la seguridad pública y otras acciones semejantes. Washington, D.C., cuenta con una ley sobre conversión de condominios, que concede a los inquilinos el derecho de adquirir sus edificios cuando los arrendadores los transforman en condominios. Fort Collins, en Colorado, ha instituido un proceso de zonificación, por el cual los urbanizadores deben satisfacer a los representantes de la comunidad y obtener su aprobación antes de que el municipio les autorice las nuevas urbanizaciones. Y, desde luego, el gobierno estadounidense canaliza miles de millones de dólares por año a las iglesias y otras organizaciones comunitarias, por medio de la deducción fiscal de las contribuciones a entidades caritativas.

Aplicación del pensamiento orientado al mercado a otra tarea gubernamental: la reglamentación

Hasta el momento, la mayor parte de nuestra argumentación se ha centrado en la superioridad de los mecanismos de mercado sobre los administrativos. Pero estos últimos se aplican, en lo primordial, a la prestación de servicios. La reglamentación es un asunto completamente distinto. En el campo de las medidas reglamentarias, los gobiernos tradicionales recurren a mecanismos de mando y control: fijan normas y ordenan a la gente que las acate.

La protección ambiental ofrece un ejemplo perfecto. Desde que instauró la Agencia de Protección Ambiental (APA), el gobierno federal se ha basado esencialmente en una estrategia de mando y control. Washington ha probado varios mecanismos de mercado: créditos fiscales para la conservación de energía, diversos experimentos para la sustitución de emisiones, un impuesto reducido a los consumidores de gasolina. Pero la APA se ha dedicado sobre todo a fijar normas y a llevar a juicio a las empresas o los gobiernos locales que las

violan. Con frecuencia, ha llegado incluso a dictar qué tecnología debe usar la empresa o el gobierno para cumplir sus normas.

Esta estrategia ha arrojado algunos resultados positivos. La calidad del aire en la mayoría de las zonas metropolitanas ha mejorado. Los Grandes Lagos se encuentran mucho más limpios hoy que en 1970, y se ha depurado buen número de ríos. Las prohibiciones que pesan sobre sustancias tóxicas como el DDT y el bifenil policlorado han reducido en gran medida nuestra exposición a ellas.

Pero la estrategia de mando y control no ha sido un rotundo éxito. Ciudades como Nueva York, Los Angeles, Boston y Houston sobrepasan constantemente las normas de la APA para la calidad del aire; Los Angeles las rebasa 140 días al año. La mitad de los norteamericanos continúan viviendo en condados cuyo aire está calificado de insalubre por la Asociación Estadounidense para la Salud Pulmonar.²⁸ La APA ha reglamentado menos de 20 contaminantes del aire o del agua, entre cientos. Y la campaña ha sido, en su totalidad, sumamente costosa. Según la misma APA, en 1990, corporaciones, gobiernos e individuos de Estados Unidos gastaban 115 000 millones de dólares para cumplir los reglamentos ambientales de la federación. Algunos estudios indican que se podría haber logrado los mismos resultados con otros métodos con 25% del costo.²⁹

La estrategia de mando y control tiene una serie de inconvenientes.

Primero, no cambia los incentivos económicos subyacentes que mueven a compañías o individuos. Como las órdenes de la APA contrarían directamente los incentivos económicos, las industrias y empresas a menudo se esfuerzan por encontrar alguna forma, legal o no, de eludirlos. Se dedica mucho tiempo y dinero a luchar contra los reglamentos y a evadirlos, y los vertederos de basura ilegales aumentan.

28 David Callahan, "The greening of the tax system", *American Prospect*, otoño de 1990, p. 90.

29 Sunstein, "Remaking regulation", p. 77.

Segundo, la estrategia de mando y control está fundada en la amenaza de sanciones, pero en el medio político muchas de esas sanciones no pueden evaluarse. La ley sobre Aire Puro, promulgada en 1970, ordenaba, en un principio, que la calidad del aire urbano cumpliera las normas de la APA para 1987. En 1989, 96 ciudades aún no las cumplían. Pero, ¿qué podía hacer la APA? Siempre que intentaba imponer sanciones con consecuencias reales, los representantes del Congreso de las ciudades afectadas armaban un escándalo.³⁰

Tercero, la reglamentación basada en el mando y control es un proceso muy lento. Exige a la APA establecer cuál es el nivel de riesgo de la exposición a miles de sustancias, con suficiente exactitud como para sostener el asunto ante un tribunal. La reglamentación de la APA suele ser cuestión de todo o nada. Puesto que las consecuencias son tan graves, ya que exige a la industria reducir gradualmente o suspender el uso de la sustancia de que se trate, los intereses en juego son muy altos. De ahí que la industria lleve casi todas las decisiones a la corte, mientras que, con frecuencia, también lucha en el Congreso. El proceso no sólo se hace eterno, sino que los encargados de las regulaciones se vuelven sumamente cautelosos con respecto a la toma de decisiones, pues saben que encontrarán una oposición feroz.

Cuarto, los reglamentos que especifican la tecnología precisa que debe usar la industria para controlar la contaminación desalientan la innovación tecnológica. La mayoría de los reglamentos federales exigen a la industria adoptar la "mejor tecnología disponible" cuando instalan plantas y equipos nuevos. La APA define esa tecnología y las empresas deben usarla. Si desarrollan una tecnología mejor, deben convencer a la burocracia de la APA de volver a definir sus normas, proceso que, en el mejor de los casos, es costoso e incierto. Por ello, al contrario de los mercados competitivos, los reglamentos de la APA desaniman a las empresas a buscar nuevas tecnologías para resolver sus problemas. También

30 "A clean-air era", *Boston Globe*, 19 de noviembre de 1990.

las desaniman a clausurar sus plantas viejas y sucias para abrir otras más limpias, pues la mejor tecnología disponible se exige principalmente en instalaciones e industrias nuevas. Hasta la propia Comisión Asesora sobre Innovación Tecnológica y Economía de la APA concluyó hace poco que el sistema reglamentario desalienta el desarrollo de una tecnología innovadora para el control de la contaminación.³¹

Quinto, como el método de mando y control impone los mismos requisitos a las industrias de todo el país, resulta sumamente costoso. No importa lo que cueste, exige que todos usen la misma tecnología y cumplan las mismas normas. Este método de aplicar lo mismo en el nivel general provoca tremendos desperdicios, ya que pide a las industrias limpias hacer las mismas inversiones que las industrias sucias; a las industrias rurales, hacer las mismas inversiones que las industrias urbanas.

Sexto, el método de mando y control obliga a la APA a concentrarse primordialmente en las instituciones grandes, sean empresas privadas o gobiernos. Tras veinte años de trabajar en este campo, algunos ambientalistas creen que podría obtenerse ahora mayores beneficios si se concentraran en individuos y pequeñas empresas. Pero es muy difícil hacer esto con el método de mando y control. En el nivel político, resulta peligroso andar dando órdenes a individuos y pequeñas empresas, y hacer cumplir los reglamentos es una pesadilla.

Por último, la reglamentación basada en el mando y el control tiende a estar centrada en los síntomas, en lugar de en las causas. Los reglamentos exigen tecnologías específicas para los automóviles, pero no prestan atención al número de personas que conducen. La APA exige depuradores en las chimeneas de las industrias que usan energía de carbón, pero hace caso omiso del tipo de carbón que éstas queman.

31 Laura Ost, "Cleaning up: a governing guide", *Governing*, abril de 1991, p. 36.

Política reglamentaria basada en el mercado: incentivos en lugar de órdenes

Durante veinte años, los economistas nos han dicho que hay una sencilla manera de salir de estos problemas. "Cuando se creó la APA —escribe James Q. Wilson—, los economistas que habían estudiado el asunto sostuvieron, casi unánimemente, que el método más eficiente para reducir la contaminación consistía en imponer a los responsables un recargo por emanaciones. La APA prestó oídos sordos a este consejo y, en cambio, llevó a juicio a los contaminadores".³²

Al igual que con otros recargos tributarios directos, la idea es asegurar que todos, tanto productores como consumidores, afrontemos los costos y las consecuencias totales de nuestras decisiones, *cuando* tomamos esas decisiones. Esto se logra incluyendo el costo que el contaminador impone a la sociedad en el precio del producto, trátase de gasolina, pesticidas, electricidad generada por carbón o bienes que contengan clorofluorocarbonos. Cuando se hace esto, la gente tiene un incentivo para no contaminar. Y las empresas que no gasten dinero ni tiempo en reducir la contaminación se colocan en desventaja competitiva.

Los economistas se refieren a estos costos sociales como "factores externos". Peter Drucker señala que, en el pasado, hemos incluido los factores externos en el precio de la producción industrial. "Durante el siglo pasado, todos los países desarrollados hicieron que los accidentes industriales pasaran de ser un factor externo a un costo directo de los negocios —afirma—. Todos los países desarrollados adoptaron la compensación laboral, por la cual el empleador paga una prima de seguros basada en su propia

32 James Q. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, p. 13.

experiencia con los accidentes, que convierte el daño provocado por operaciones riesgosas en un costo directo de los negocios".³³

Algunas sustancias son tan perjudiciales que no hay más remedio que prohibirlas, añade Drucker. Pero esto no es una medida práctica para toda actividad peligrosa. (¿Cabe imaginar que se prohíba conducir automóviles, pilotar aviones, limpiar ropa en seco o asar carne?) En tales casos, los recargos tributarios directos, los recargos por emanaciones y otros incentivos mercantiles tienen muchas ventajas. Crean poderosos incentivos económicos para que todos —empresas e individuos— cambien de comportamiento, pues elevan el costo de las actividades contaminantes. Los consumidores no necesitarán entonces nada rebuscado a fin de determinar qué producto es más perjudicial para el ambiente; les bastará mirar el precio. Conducir un vehículo muy contaminante que ensucie el aire en grado significativo se volverá costoso. La electricidad industrial generada por carbón, que produce lluvia ácida, resultará gravoso. Tirar pañales desechables que agotan los terrenos de relleno saldrá caro.

Este método no sólo ofrece a todos mensajes claros sobre el costo de la contaminación por medio de los precios, sino que permite decidir la mejor respuesta. Quienes deseen continuar conduciendo el sucio automóvil que consume mucha gasolina, pueden hacerlo. Pero si prefieren conducir un coche limpio, que consume energía de manera eficiente, ahorrarán dinero. Quienes quieran seguir usando energía costosa, pueden hacerlo. Pero si prefieren instalar paneles de energía solar en el techo, gastarán menos.

Si la contaminación se volviera un desembolso significativo, las industrias harían cuanto estuviera en sus manos para evitarla: mediante el desarrollo de tecnologías más limpias, cambiando los combustibles que queman, reciclando materiales y conservando la energía. El motivo de la ganancia constituye un incentivo poderoso para las innovaciones. Un sistema de "impuestos verdes", como se lo conoce,

33 Peter Drucker, *The new realities*, Nueva York, Harper and Row, 1989, pp. 135-136.

liberaría la creatividad de las corporaciones estadounidenses, a fin de encontrar formas más limpias de vivir, trabajar y producir.

Los impuestos verdes también alentarían a la gente a tratar la causa profunda del problema, en lugar de atender sólo a los síntomas. En el pasado, obligamos a las industrias alimentadas por carbón a instalar depuradores. El incentivo del precio las impulsaría a encontrar el proceso productivo que cueste y ensucie menos, quizás cambiando a un combustible más limpio. En el pasado, obligamos a los fabricantes de automóviles a instalar convertidores catalíticos. Los recargos por emisiones o los impuestos verdes a la gasolina los impulsarían a encontrar el tipo de transporte más limpio y práctico.

Los impuestos verdes también podrían evitar, en parte, las prolongadas batallas legales que se suscitan con los reglamentos de "todo o nada", porque los intereses en juego serían menores. Darían más flexibilidad a los gobiernos: al elevar o bajar el recargo, variarían la presión. Resultarían mucho más baratos, pues alcanzarían sus objetivos de un modo más eficiente. Y generarían ingresos públicos, que podrían emplearse tanto para limpiar la contaminación como para invertir en actividades preventivas; por ejemplo, en el transporte de masas.

Los incentivos del mercado parecen ser la moda del futuro. A finales del decenio de 1980, comenzaron a atraer bastante atención. Al ver a Europa Occidental debatir acerca de los impuestos verdes, varias organizaciones ecologistas respaldaron la idea. (Las naciones europeas siempre han tenido impuestos a la gasolina muy elevados, que han contribuido a limitar significativamente la contaminación del aire. Ahora están empezando a aplicar la misma idea a otros productos.)³⁴

Estados y ciudades también comenzaron a experimentar. Iowa, Minnesota y Oregón fijaron impuestos a pesticidas y fertilizantes

34 Véase Susan Owens, Victor Anderson e Irene Brunskill, *Green taxes: a budget memorandum*, Londres, Institute for Public Policy Research, 1990, citado por Callahan, "Greening of the tax system".

agrícolas, para luego destinar parte de los ingresos a la protección de las aguas subterráneas.³⁵ Florida aprobó un impuesto al papel no reciclado, además de una ley que exigía el cobro de un recargo por eliminación de desechos en ciertos depósitos, si 50% de su contenido no estaba reciclado para octubre de 1992. Oregon y Nueva Jersey dieron créditos fiscales para inversión con el fin de adquirir equipo de reciclaje.³⁶ El Distrito para la Administración de la Calidad del Aire de la Costa Sur, en California, convenció a la APA de que lo exentara de los términos acerca de "la mejor tecnología disponible", para poder usar las nuevas tecnologías según se fueran desarrollando. Y Seattle atrajo muchísima atención al crear un programa de reciclaje voluntario que usó el precio como móvil, pues cobraba 14 dólares por cada bote de basura que no se separara para su reciclaje. En 1990, Seattle reciclaba 37% de sus desperdicios, más que cualquier otra ciudad del país.³⁷

En Washington, la ley sobre Aire Puro de 1990 estimuló el interés por las estrategias basadas en el mercado, pues incluía un programa para la sustitución de emanaciones con el fin de controlar la lluvia ácida. La sustitución de emanaciones es un mecanismo de mercado que actúa como un impuesto verde: los contaminadores pueden pagar por ensuciar o innovar para ahorrar dinero. La APA la probó primero en el decenio de 1970. Ofreció créditos a las firmas que redujeran la contaminación del aire por debajo del nivel fijado por la ley y les permitió traspasar los créditos entre diferentes fuentes de contaminación dentro de la misma compañía o vender a firmas ubicadas dentro de la misma zona general. La idea consistía en alentar a las empresas a cumplir los objetivos de la APA, pero permitiéndoles planear el camino más innovador y económico para lograrlo. Si podían reducir una fuente de contaminación sin mucho gasto, utilizaban los créditos generados para compensar otras que

35 Callahan, "Greening of the tax system", p. 92.

36 "Recycling pays, but not in cash", *Governing*, marzo de 1989, p. 65.

37 Véase Randolph B. Smith, "Aided by volunteers, seattle shows how recycling can work", *Wall Street Journal*, 19 de julio de 1990, pp. 1, A5; y "Recycling life's debris", *Governing*, octubre de 1990, p. 47.

resultaban más costosas. La medida estimuló sólo a un reducido mercado de sustitución de emanaciones, pero aun así se calcula que ahorró a las empresas entre 5 000 y 12 000 millones de dólares.³⁸

En 1982, la APA extendió la idea para que se eliminase el plomo de la gasolina. Si las refinerías producían gasolina con un contenido de plomo menor a los requisitos de la APA, obtenían créditos que podían vender a otras refinerías, cuya gasolina aún no había satisfecho los niveles exigidos. Esto dio origen a un activo mercado de créditos, en parte debido a que compradores y vendedores tenían un contacto mutuo mucho mayor en la industria refinadora, relativamente homogénea. La APA estimó que el programa de sustitución ahorró 20% del costo de reducir el plomo de la gasolina.³⁹

En 1990, la lluvia ácida constituía el problema ambiental más polémico que afrontaba el Congreso. La administración de Bush recomendó —y el Congreso aprobó— un sistema de sustitución de emanaciones, por el cual las plantas de energía eléctrica que funcionan con carbón reciben, en esencia, créditos por la cantidad de emisiones de dióxido de sulfuro que se les permiten. Pueden usar cualquier medio para reducir sus emanaciones, y si emiten menos de lo autorizado, pueden vender sus créditos a otras compañías. Paul Portney, de Recursos para el Futuro, un instituto de investigaciones que contribuyó a abrir camino al concepto de incentivos de mercado, estima que la medida reducirá el costo de cumplir las normas, de 8 000 millones de dólares anuales a 4 000 millones.

En 1991, los proponentes de una reglamentación ambiental basada en el mercado encontraron de pronto que concordaban con la opinión pública. La prensa comenzó a escribir acerca de los impuestos verdes y otros incentivos de mercado, algunos congre-

38 Robert Hahn y Robert Stavins, "Incentive-based environmental regulation: a new era from an old idea?", *Ecology Law Quarterly* 18, núm. 1, 1991.

39 *Ibid.*

sistas empezaron a introducir proyectos de ley y la comunidad ecologista pasó con precaución a apoyar la idea. En 1988, Robert Stavins de Harvard publicó un estudio, junto con los senadores Timothy Wirth y John Heinz, en el cual se reseñaban 36 métodos basados en el mercado para tratar problemas ambientales.⁴⁰ En enero de 1991, Stavins declaró a la revista *Fortune*: "Hace dos años nos quejábamos de que nadie nos escuchaba. Hoy casi parece que la noche se hubiera convertido en día".⁴¹

Surgimiento de mercados inteligentes

Estrategias basadas en el mercado como las que acabamos de describir son posibles sólo gracias a que la era de la información ha aumentado radicalmente nuestra capacidad para medir la contaminación y cuantificar sus efectos. Apenas en el decenio pasado, por ejemplo, hemos desarrollado monitores de emisiones continuas que pueden medir las emanaciones sulfúricas de una planta de energía, o sistemas electrónicos que registran qué automóvil pasa y a qué hora, sin caseta de cobro. Las empresas están desarrollando, inclusive, sistemas capaces de medir la contaminación emitida por los tubos de escape de los automóviles que pasan. Este tipo de tecnología posibilita el uso de mecanismos de mercado de una manera que no podíamos soñar hace sólo un decenio.

El Instituto para Futuros Alternativos, dirigido por el futurista Clement Bezold, llama a esta tendencia el surgimiento de "mercados inteligentes", mercados en los cuales compradores y vendedo-

40 Robert N. Stavins et al., *Project 88 — Harnessing market forces to protect our environment: initiatives for the new president*, Washington, D.C., Project 88, diciembre de 1988. Para más información sobre los métodos basados en el mercado para la reglamentación ambiental, véase Robert N. Stavins et al., *Project 88 — Round II; Incentives for action: designing market-based environmental strategies*, Washington, D.C., Project 88, mayo de 1991.

41 Tomado de "The most fascinating ideas for 1991", *Fortune*, 14 de enero de 1991.

res tienen acceso a una cantidad de información mucho más vasta que antes. Una de las consecuencias, apunta Bezold, es que los consumidores comienzan a "votar conscientemente por sus valores con sus dólares". Las firmas inversionistas "socialmente responsables" invierten ahora el dinero de sus clientes sólo en las corporaciones que satisfacen ciertos criterios. El Consejo de Prioridades Económicas ha publicado un libro que clasifica las corporaciones y sus productos de acuerdo con nueve valores. El ecologista Denis Hayes, promotor del Día de la Tierra, ha iniciado una organización que certificará los productos que son sanos para el medio ambiente. La organización venderá un sello verde oficial a las compañías, que lo colocarán en esos productos. "Nuestro objetivo es ayudar a los consumidores estadounidenses a votar con sus billeteras en cuestiones ambientales —dice Hayes—. Esperamos que el sello verde se convierta en catalizador de un cambio radical en los hábitos de compra de los consumidores".⁴²

Algunos productos ya vienen con etiquetas que indican su eficiencia energética: automóviles, calentadores de agua, hornos, refrigeradores y acondicionadores de aire. Unos 12 estados han instaurado sistemas voluntarios para calificar el consumo de energía de las viviendas, como lo hizo Visalia. En la zona de Washington, D.C., una compleja organización de consumidores clasifica los planes de salud regionales según la satisfacción del cliente, el precio y otros factores, para compararlos públicamente en *The Washington Consumer Checkbook*. Y los investigadores del sistema de atención de la salud empiezan a establecer nuevas medidas para evaluar la calidad de diversos prestadores de servicios médicos.

Con la tecnología de las computadoras, no sólo se ha vuelto posible desarrollar esa información, sino ponerla a disposición inmediata de gran número de personas. Pensemos en el sistema de inversión en recursos humanos y en la tarjeta de oportunidades de Michigan: fueron tentativas para crear un mercado inteligente de capacitación laboral mediante el uso de tarjetas de crédito

42 "Guidance Planned for Green Consumer", *Boston Globe*, 15 de junio de 1990.

"inteligentes", kioscos de información electrónica y un sistema de computación con datos acerca del desempeño de todos los proveedores estatales de capacitación laboral o educación para adultos. Al facilitar el surgimiento de mercados inteligentes como éste, los gobiernos pueden dar a los ciudadanos el poder de configurar el mercado de acuerdo con sus propias necesidades y valores.

Reestructuración de los mercados dentro del sector público

No sólo existen mercados en el sector privado, sino también en el sector público. Cuando es así, por lo general los llamamos sistemas: el sistema de educación pública, el sistema de capacitación laboral, el sistema de salud mental. Pero son mercados, al igual que lo son el sistema financiero, el bancario y el de atención médica. Si aplicáramos el pensamiento orientado al mercado a nuestros sistemas públicos, alcanzaríamos muchos logros.

Por desgracia, pocas personas piensan en el gobierno de este modo. Hasta la gente de negocios deja de lado su pensamiento mercantil cuando trabaja con el gobierno. Norm King cuenta una anécdota sobre el Consejo Municipal de Palm Springs, cuyos miembros, empresarios, no podían entender la idea de bajar la demanda del agua aumentando su precio:

La ironía es que nuestros hombres de negocios locales, a menudo conservadores, cuya existencia misma depende de comprender las leyes de la oferta y la demanda, no entienden cómo funcionan o cómo podrían funcionar los conceptos de oferta y demanda en una situación gubernamental. Así, tenemos a cinco personas, todas ellas empresarios locales, dependientes de la oferta y la demanda en sus propias ocupaciones, que se resisten a la idea de que el consumo bajará si se cobra al usuario el costo total del agua consumida. Se nos presenta aquí una dicotomía muy interesante. Como capitalistas, creemos que las leyes de la oferta y la demanda funcionan a la perfección en el sector privado, pero dudamos de su validez en el sector público. Esto es así a pesar del hecho de que un sistema de fijación de precios, llevado a la práctica de manera

*adecuada, promoverá la conservación de muchos recursos gubernamentales.*⁴³

Ted Kolderie describe un fenómeno similar en el movimiento de reforma educativa. Señala que las instituciones funcionan cuando crean incentivos apropiados. No obstante, los líderes empresariales rara vez se centran en los incentivos incluidos en el sistema de educación. Al contrario, crean "asociaciones" y patrocinan proyectos. "La participación empresarial equivale hoy, más o menos, a hacer la tarea escolar de nuestra hija —dice Kolderie—. Es un acto de amabilidad, pero de una amabilidad mal dirigida". Consiste en:

Donar computadoras. Ofrecer capacitación a los maestros de ciencias durante el verano. Reconocer a los docentes destacados. Motivar a los estudiantes para que se gradúen prometiéndoles educación universitaria. Ayudar a que se promulgue una ley que extienda el año lectivo o vuelva más rígidos los exámenes de los maestros. Es difícil criticar esos esfuerzos... [Pero] la prueba radica siempre en si tales esfuerzos cambian el sistema...

La iniciativa privada debería ser más severa. Cuando les piden apoyo, los ejecutivos deberían formular la pregunta esencial: "Si estas cosas son tan importantes, ¿por qué no son suficientemente importantes como para que el sistema mismo las realice? ¿Por qué se hacen sólo cuando nosotros las financiamos?"...

*Si la iniciativa privada pensara estratégicamente, contribuiría a que nos percatáramos de que las escuelas tienen las oportunidades y los incentivos para innovar por su propia cuenta.*⁴⁴

A lo largo de este libro hemos argumentado que la clave para transformar el gobierno consiste en cambiar los incentivos que mueven a las instituciones públicas. Esto no es más que otra forma de decir que la clave reside en *cambiar los mercados que operan dentro del sector público*. En la educación, ello podría significar pasar a un mercado competitivo en el cual los clientes encontrarán opciones y en el que los accionistas esenciales (los padres y los

43 King, "Managing demand".

44 Ted Kolderie, "Education that works: the right role for business", *Harvard Business Review*, septiembre-octubre de 1987, pp. 56-62.

maestros) tuvieran un control auténtico. En el campo de la capacitación laboral, podría significar introducir en el sistema información sobre la calidad de todos los proveedores del ramo, así como poner los recursos directamente en mano de los clientes, ofrecerles agentes accesibles y permitirles escoger entre los distintos proveedores en competencia. En lo referente a seguros de desempleo, podría significar la creación de un incentivo financiero para que las corporaciones capaciten a los empleados en nuevos campos, en lugar de despedirlos, o la instauración de un incentivo para que quienes dependen del seguro de desempleo vuelvan a capacitarse, algo que todavía se desalienta en muchos estados.

La idea es aplicar el mismo análisis que uno aplicaría a un mercado privado; hay que preguntarse: ¿qué ocurre con este mercado? ¿Qué le falta? ¿Demanda? ¿Información? ¿Competencia? ¿Cuáles son los elementos del mercado que necesitan mejorarse para que funcione con mayor eficiencia? ¿Qué otros sistemas públicos deben cambiarse para posibilitar esto? ¿Los sistemas presupuestarios? ¿Los de personal? ¿Los de contabilidad? Este es precisamente el tipo de pensamiento que Philip Power y sus colegas de Michigan aplicaron al ramo de la capacitación laboral, y que Ted Kolderie y sus colegas de Minnesota aplicaron a la educación.

Algunos llamarían a esto "enfoque de sistemas". Son pocos los gobiernos que lo utilizan. Los que adoptan la administración de calidad total, por ejemplo, se dan cuenta de que 85% de los problemas que presenta una operación típica surgen de los sistemas, y sólo 15% emanan de las personas. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de ACT en el sector público se centran en sistemas muy secundarios, que son los más fáciles de modificar: el horario de los conductores de los camiones recolectores de basura, o la forma en que se compra la flota vehicular del municipio. Cambiar esto es importante, pero el verdadero reto yace en saber si la ACT puede hacerse cargo de los grandes sistemas: presupuesto, personal y contabilidad, o educación, capacitación laboral y seguro de desempleo. Tom Mosgaller, coordinador de ACT en Madison, piensa que ACT se agotará si sólo se ocupa de los microsistemas. "Vale la pena mejorar las colas [de los camiones recolectores de basura] y reducir las lesiones en la espalda —afirma—, pero estas

cosas no transforman la cultura. Si no se mejoran esas infraestructuras fundamentales, al cabo de un tiempo los sindicatos y los empleados dirán: "Vamos, muchachos, terminen con esta porquería".

Equilibrio entre los mercados y la comunidad

Gran parte de lo expuesto en este libro puede resumirse bajo la rúbrica de un gobierno orientado al mercado: no sólo cambian los sistemas, sino la competencia, las opciones de los clientes, la responsabilidad sobre los resultados y, desde luego, la empresa pública. Pero los mecanismos de mercado no son más que la mitad de la ecuación. Los mercados son impersonales. No perdonan. Hasta los estructurados más cuidadosamente tienden a producir resultados desiguales. Esta es la razón de que también hayamos subrayado la otra mitad de la ecuación: delegar poder en las comunidades. Para complementar la eficiencia y la eficacia de los mecanismos de mercado, necesitamos la calidez y el interés de familias, barrios y comunidades. A medida que los gobiernos empresariales se alejan de las burocracias administrativas, precisan abarcar tanto los mercados como la comunidad.

En Washington, esto se llamaría moverse a la izquierda y a la derecha al mismo tiempo. Los medios informativos políticos se apresuran a etiquetar de "conservadores" a quienes apoyan los mercados y de "liberales" a quienes delegan poder en las comunidades. Pero estas ideas guardan escasa relación con las nociones tradicionales del liberalismo y el conservadurismo. No se refieren a los objetivos del gobierno, sino a sus métodos. Se las puede usar para llevar a la práctica cualquier agenda. Son capaces de ayudar a una comunidad o nación a combatir la pobreza, si ésta es su prioridad, o a reducir los impuestos y recortar el gasto, si ésta es su prioridad. *Una perestroika estadounidense* trata sobre cómo funcionan los gobiernos, no sobre qué hacen. E independientemente de lo que queramos que hagan, ¿no merecemos que vuelvan a *funcionar*?

11. Integración de las piezas

[Desde 1875 hasta el decenio de 1930, la innovación social] asumió la forma de instaurar nuevas instituciones de servicio público... Los próximos veinte o treinta años serán muy distintos. La necesidad de innovación social quizás sea todavía mayor, pero en lo esencial tendrá que producirse dentro de las instituciones de servicio público existentes. Incorporar la administración empresarial a estas instituciones puede ser, por ende, la principal tarea política de esta generación.

—Peter Drucker¹

Nuestro mapa está terminado. Queda ahora a disposición de los lectores. Esperamos que les parezca una guía útil en el proceso de cambiar sus gobiernos. Utilizados casi como una lista de control, los diez principios representan una poderosa herramienta conceptual. Se puede examinar cualquier organización o sistema públicos —o cualquier problema de la sociedad— con la lista, y el proceso sugerirá un enfoque radicalmente distinto del que acostumbra asumir el gobierno. Este es el valor esencial de la lista de control: el poder de desatar nuevas formas de pensamiento y de acción.

A título ilustrativo, ofreceremos un sencillo ejercicio. ¿Qué ocurriría si tomáramos tres de los problemas más intratables que

¹ *Innovation and entrepreneurship*, Nueva York, Harper and Row, 1985, pp. 186-187.

afronta la sociedad estadounidense y los analizáramos con la lista? ¿Qué resultaría de nuestros sistemas de atención médica, educación y justicia penal si los organizáramos de acuerdo con los diez principios de la práctica del gobierno empresarial? No exponemos el ejercicio con el objetivo de proponer soluciones definitivas a estos problemas, pues no somos expertos en educación, atención médica ni justicia penal. Sólo pretendemos demostrar el poder que tienen los diez principios cuando se los emplea como instrumento analítico.

Creación de un sistema eficaz de atención médica

La atención médica se vislumbra como la próxima gran crisis. En 1991, gastamos 750 000 millones de dólares en este renglón, lo que equivalió a 12% de nuestro producto nacional bruto. Esta proporción es más del doble de la de hace treinta años. (Canadá gastó sólo 8.5% del producto nacional bruto en atención de la salud; Alemania Occidental, 8%. No obstante, ambos países tuvieron tasas de mortalidad infantil menores y expectativas de vida más altas, y sus poblaciones expresaron una satisfacción mucho mayor con sus sistemas que los estadounidenses.) Nuestro gasto está creciendo a tal velocidad que, sin cambios fundamentales, se duplicará para el año 2000, según Louis Sullivan, secretario de Salud y Servicios Humanos.

Al mismo tiempo, se estima que 34 millones de personas carecen de cualquier tipo de seguro médico. Las compañías aseguradoras se niegan a cubrir a mucha gente, los hospitales quiebran y cada sector del mercado intenta desesperadamente traspasar sus costos a otros. Los médicos se quejan con amargura de la negligente y excesiva reglamentación que fijan gobiernos y compañías aseguradoras en el intento por controlar los costos. Y está claro que la situación pronto llegará al punto de ebullición: en una reciente encuesta nacional, 89% de los estadounidenses dijeron que nuestro sistema de atención médica requería un cambio "fundamental."

Las nuevas tecnologías que han prolongado radicalmente la expectativa media de vida han aumentado el costo de la atención

de la salud en todo el mundo desarrollado. Pero la inflación ha sido mayor en Estados Unidos, debido a la mala estructuración de nuestro sistema médico. Este es curativo, no preventivo: está construido para tratar enfermedades, no para preservar la salud. Se trata de un sistema sumamente jerarquizado, en el que se reservan demasiadas funciones para médicos muy especializados y de elevados salarios, y demasiado pocas para ayudantes, paramédicos y enfermeros. Nuestros programas públicos, como Medicare y Medicaid, están excesivamente centralizados y reglamentados; casi todas sus normas se fijan en Washington y requieren exenciones para llevar a cabo cualquier experimentación. Su financiamiento se basa en los insumos, no en los resultados, y rara vez promueven la competencia de los precios entre los prestadores de servicios. Los clientes casi nunca reciben información suficiente sobre cuestiones de desempeño para hacer una elección fundamentada entre médicos, hospitales y planes de seguros, de suerte que el sistema no está configurado por las decisiones de los clientes, sino por las preferencias de los proveedores (hospitales, médicos, compañías aseguradoras, organizaciones para la preservación de la salud —OPS—, Medicaid y Medicare).

Quizás más importante es el hecho de que nuestros gobiernos han renunciado a su función de timonel en la atención de la salud. La fijación de políticas ha quedado en manos, principalmente, del sector privado: compañías aseguradoras, hospitales, OPS y la profesión médica. El gobierno se limita a reaccionar. Rara vez trata de ordenar este mercado. Sólo paga las cuentas que se le presentan: la de los pobres, ancianos y empleados públicos.

En un sistema empresarial de atención médica, el gobierno asumiría la función del timonel. Fijaría las reglas, quizás creando un mecanismo para negociar toques a los costos de la atención médica, exigiendo que todos los estadounidenses estén asegurados y brindando financiamiento, por lo menos, para los desempleados y la población de bajos ingresos. Pero no pretendería ponerse en los remos. Dejaría la práctica de la medicina en manos privadas.

Un sistema empresarial fomentaría la competencia, en particular mediante planes de pago por adelantado, los cuales permiten a

los consumidores buscar el mejor precio. Dejaría que los clientes escogieran sus médicos y hospitales. Evaluaría y publicaría los resultados —encuestas a los clientes, alcances médicos y medidas semejantes—, para que los usuarios elijan no sólo con base en el precio, sino también en la calidad. Crearía fuertes incentivos para la atención preventiva, en parte alentando convenios de pago por adelantado, bajo los cuales las aseguradoras se beneficiarían con la prevención de enfermedades, y en parte propiciando una conducta preventiva (tal vez encareciendo actividades como fumar y beber).

Un gobierno empresarial conservaría la naturaleza descentralizada de nuestro sistema, que cuenta con muchas instituciones diferentes de atención de la salud, pero presionaría por reducir la jerarquización, para que una mayor parte de la atención médica de rutina quedara en manos de profesionales menos costosos, como paramédicos, parteras, ayudantes médicos y enfermeros. Alentaría un comportamiento empresarial en las instituciones de atención de la salud, obligándolas a sobrevivir en un mercado competitivo (aunque cuidadosamente estructurado). Y ordenaría ese mercado de suerte que satisficiera las necesidades sociales. Sólo con exigir a las aseguradoras y a los planes de pago por adelantado que acepten a todos los solicitantes, por ejemplo, se acabaría con la práctica corriente de competir por el negocio de los pacientes de bajo riesgo y echar el resto sobre los hombros del sector público.

Este tipo de sistema compartiría algunos rasgos del modelo canadiense, pero su paralelo más cercano —aunque no idéntico— se encuentra en Alemania (en realidad, en la ex Alemania Federal). El gobierno alemán lleva el timón del sistema, que se compone de más de 1000 compañías aseguradoras (en su mayoría, no lucrativas, de un modo muy semejante a Cruz Azul/Escudo Azul), pero paga menos de 14% de la atención. (El gobierno estadounidense se ocupa poco del timón, pero paga más de 40% de toda la atención médica.) El estado alemán exige que todos estén asegurados, pero sólo subsidia a los desempleados y a quienes trabajan por su cuenta. Las primas se pagan mediante deducciones en las nóminas, y se reparten por la mitad entre el empleador y el empleado. Los consumidores eligen sus médicos y su compañía de seguros, pero el gobierno fija reglas de pago y procedimientos uniformes, así

como topes a los costos generales. Los honorarios de los médicos se establecen mediante negociación con los fondos de seguros.

El sistema alemán es el mejor del mundo, según la opinión de muchos expertos. Los alemanes gastan poco más de la mitad de lo que nosotros gastamos, per cápita, en atención de la salud. Gastan sólo el 8% del producto nacional bruto en este renglón, en comparación con nuestro 12%. Mantienen bajo control la inflación en el campo médico de una manera mejor que cualquier otra nación desarrollada. Pero todos poseen seguro de salud y disfrutan de beneficios mucho más generosos que los estadounidenses.²

Transformación de la educación pública

La educación pública tradicional constituye un ejemplo clásico del modelo burocrático. Es centralizada, vertical y se rige por las reglas. Cada escuela es un monopolio, los clientes tienen pocas opciones y ninguno de los puestos laborales depende del desempeño. Se trata de un sistema que garantiza la estabilidad, no el cambio.

Los clientes de la educación pública —niños, familias y empleadores— han cambiado drásticamente en los últimos cincuenta años. No obstante, la mayoría de las escuelas se conservan igual que hace medio siglo. Todavía exigimos a la mayoría de los niños que asistan al plantel más próximo a su casa, como lo hacíamos en la época del caballo y la calesa. Continuamos organizando los calendarios escolares como si se necesitara a los niños en la granja durante todo el verano. Seguimos programando el día como si mamá fuera a estar en casa a las tres de la tarde. Aún ofrecemos a cada alumno el mismo plan de estudios de doce años, grado por grado. Seguimos evaluando el progreso de los estudiantes con

2. Para una buena descripción del sistema médico alemán, véase el artículo en tres partes, "Health crisis: the German cure", que apareció en el *Boston Globe* los días 12, 13, 14 de mayo de 1991.

créditos académicos, usando el mismo sistema diseñado en 1910. Y continuamos poniendo a los maestros frente a niños sentados en fila, con el objetivo principal de que ellos hablen.

"Gracias a las investigaciones, sabemos que la gente recuerda alrededor de 10% de lo que escucha, 20% de lo que ve, 40% de lo que discute y 90% de lo que hace —dice Adam Urbanski, vicepresidente de la Federación Estadounidense de Maestros—. Pero continuamos aplicando esencialmente un único estilo de enseñanza: 'Yo hablo, y ustedes escuchan y aprenden'."³

En 1983, con la publicación de *A nation at risk*, nuestros líderes anunciaron lo que la mayoría de la población ya sabía: el viejo sistema estaba fallando. Durante el decenio de 1980, probaron todos los remedios convencionales. Aumentaron el gasto total en educación pública en 29%, descontando la inflación. Promulgaron importantes leyes de reforma educativa en 47 estados, las cuales, en su mayoría, aceptaban el antiguo modelo, pero le ordenaban que se acelerase, exigiéndole más cursos, más exámenes y un horario escolar más prolongado.

Los críticos llamaron a esto la estrategia de "más cantidad, más tiempo y más esfuerzo" para la reforma educativa. Al igual que casi todas las estrategias de mando y control, fracasó. Los índices de deserción escolar fueron mayores en 1990 que en 1980.⁴ Las calificaciones en dos importantes exámenes de ingreso a la universidad (el Examen Académico Estándar y el de Aptitud Académica) sólo se elevaron aproximadamente 1.5% entre 1982 y 1987, para luego mantenerse o caer.⁵ En los exámenes aplicados para comparar el desempeño estudiantil entre las naciones industriales avanzadas, obtuvimos peores resultados en 1990 que en 1980.⁶

3 Diego Ribadeneira, "Educators say school reform is not enough", *Boston Globe*, 13 de noviembre de 1990.

4 Departamento de Educación de Estados Unidos, comunicación personal.

5 *Ibid.*

6 David Pierpont Gardner, "If we stand, they will deliver", *New Perspectives Quarterly*, otoño de 1990, p. 4. Gardner, presidente de la

A finales del decenio de 1980, muchos reformadores educativos habían renunciado a las respuestas tradicionales. Comenzó a formarse un consenso en torno a la idea de la restructuración. En septiembre de 1989, en la Cumbre de la Educación, el presidente y los gobernadores adoptaron la restructuración como orden del día y respaldaron varios principios de la práctica del gobierno empresarial: "mayor capacidad de elección para padres y alumnos", "un sistema de contabilidad centrado en los resultados, y no en el acatamiento de normas y reglamentos", "descentralización de la autoridad y de la responsabilidad sobre la toma de decisiones, para traspasarlas a los planteles escolares", un sistema de personal que "ofrezca auténticas recompensas al éxito con los estudiantes" y "verdaderas consecuencias por el fracaso", además de una "participación activa, sostenida, de la comunidad empresarial y los padres de familia."⁷

¿Cómo sería un sistema escolar restructurado de acuerdo con estos y los otros cinco principios?

Los gobiernos estatales y los consejos escolares tomarían el timón del sistema, pero dejarían remar a otros. Fijarían normas de calidad mínimas, evaluarían el desempeño, obligarían al cumplimiento de objetivos, como la integración racial y la igualdad social, y establecerían los mecanismos financieros necesarios para alcanzar las normas de calidad y las objetivos. Pero los distritos escolares no *operarían* las escuelas. Estas serán dirigidas —con base en algo semejante a contratos o vales— por muchas organizaciones diferentes: maestros, universidades, hasta entidades comunitarias. Sería relativamente fácil crear una nueva escuela pública. Los maestros trabajarían para el colegio, no el distrito escolar. El manejo del timón estaría separado del manejo de los remos.

Universidad de California, presidió la comisión que produjo *A nation at risk*.

7 "Cumbre de la Educación del Presidente y los Gobernadores, Universidad de Virginia, 27-28 de septiembre de 1989, Declaración Conjunta", p. 4.

Los padres tendrían un control mucho mayor sobre las escuelas de sus hijos, como ocurre en New Haven o en Chicago. Los planteles tendrían que competir por atraer estudiantes, y el financiamiento de cada uno dependería de la cantidad de alumnos inscritos. Sin embargo, cada colegio dispondría de relativa libertad para definir y alcanzar su misión. La mayor parte de la autoridad se ejercería en el nivel de la escuela, y las reglas distritales o estatales serían las mínimas. Los directores de los planteles tendrían que cumplir normas muy elementales, fijadas por el estado y los consejos escolares, con respecto al plan de estudios, duración del horario de clases y otros asuntos. Pero tendrían mucha mayor libertad para crear el tipo de escuela que, en su opinión, satisfaría mejor las necesidades de sus clientes. Cada colegio elaboraría su propio presupuesto, con base en el número de estudiantes inscritos, y retendría los fondos que no gastase. El plantel decidiría cuánto pagar a sus maestros, si ofrecerá premios al desempeño, a quién va a contratar y a quién va a despedir. La inamovilidad de los puestos se eliminaría o se la redefiniría en términos radicales.

El estado evaluaría y publicaría muchas clases distintas de resultados: calificaciones en los exámenes, evaluaciones de otros trabajos estudiantiles, encuestas sobre la satisfacción de padres, alumnos y maestros, honores ganados por los estudiantes (académicos y no académicos), índices de deserción escolar, índices de ingreso en la universidad, incluso quizás evaluaciones realizadas por paneles neutrales de observadores expertos. Los principales clientes del sistema —los padres— utilizarían esta información para escoger las escuelas a las que asistirán sus hijos. Al evaluar el desempeño, dejando empero que los padres elijan, los consejos escolares y los departamentos de educación estatales evitarían la subjetiva tarea de calificar a las escuelas. Permitirían que los padres decidieran qué escuelas son las mejores para sus niños.

Los colegios buscarían prevenir los problemas, en lugar de intentar constantemente remediar las fallas. Por ello, comenzarían a trabajar con las familias para solucionarlos en el hogar, antes de que los niños lleguen a la escuela sin preparación. Podrían trabajar con las comunidades para atacar las dificultades que debilitan los éxitos de sus estudiantes, ya fuera la drogadicción, la violencia o

la falta de relación con el mundo laboral. Podrían patrocinar programas preescolares y centros de *Head Start*.

Las escuelas se sentirían alentadas a ganar más dinero atrayendo un mayor número de estudiantes, inaugurando otro plantel u ofreciendo servicios nuevos. ¿Se ha preguntado el lector alguna vez por qué la mayoría de las escuelas públicas no tienen jardín de niños o servicio de guardería antes y después del horario escolar, o por qué siquiera no rentan el espacio a otras organizaciones para que presten estos servicios? Si se les permitiera quedarse con los ingresos, sin duda lo harían. ¿Se ha preguntado por qué ha surgido una nueva industria de centros de aprendizaje privados que ofrecen regularización de materias, después del horario de clases, sin que encuentren competencia por parte de las escuelas públicas? Si éstas pudieran obtener un ingreso con ello, tal vez lo harían. La Escuela Técnica Regional Blue Hills, un colegio de enseñanza media de Canton, Massachusetts, ha inscrito a adultos que desean capacitarse junto con sus estudiantes de enseñanza media, y lo ha hecho porque puede cobrar una colegiatura de 2 500 dólares por adulto. Cuando, por razones demográficas, se redujo la bolsa de clientes de la que sacaba el ingreso, el colegio actuó como lo habría hecho cualquier empresa: salió en busca de otros clientes. A su personal le encanta la idea, pues la actitud sería de los alumnos de mayor edad estimula a los estudiantes de enseñanza media.⁸

Por último, nuestros gobiernos estatales y los consejos escolares locales resolverían los problemas surgidos gracias al cambio de los reglamentos y de los incentivos del sistema que habían creado. Si la segregación racial fuera una inquietud, por ejemplo, podrían exigir que hubiera cierto porcentaje de estudiantes pertenecientes a las minorías en cada escuela, como lo hacen algunos distritos. Si las escuelas de comunidades pobres comenzaran a cerrar, de suerte que los estudiantes de bajos ingresos perdieran los planteles de sus barrios, podrían ofrecer incentivos económicos para que los maes-

8 Amy Callahan, "Postgrads enroll at Blue Hills", *Boston Globe*, 15 de octubre de 1989, Sección Semanal del Sur, pp. 1, 4.

tros abrieran nuevas escuelas públicas en esos mismos barrios, o cambiar la fórmula de financiamiento para asignar más dinero a las escuelas con grandes números de estudiantes marginados.

En conjunto, estos cambios darían origen a un sistema en el cual los padres podrían elegir qué quieren para sus hijos, y las escuelas no tendrían más opción que brindárselo, en aras de su propia supervivencia. Los colegios dispondrían de una mayor libertad, pero serían responsables directamente ante los padres. Los incentivos remplazarían a las órdenes.

El problema con la enseñanza no es que ignoremos qué funciona. Lo sabemos. Las investigaciones son claras y existe un notable consenso entre los especialistas en educación. El problema consiste en que muchas escuelas no quieren —o no pueden— llevar a la práctica lo que funciona. Hace veinte años, las compañías elaboraron programas de computadora para aprender lectura, matemáticas y hasta redacción; sin embargo, sólo un reducido porcentaje de escuelas utilizan hoy ese método de enseñanza. La iniciativa privada ha adoptado las tecnologías de la computación, con lo cual cambió radicalmente la manera de capacitar a los trabajadores, pero nuestras escuelas públicas no lo han hecho así.

El cambio institucional es doloroso y, en nuestro sistema educativo presente, este dolor puede evitarse. *Nadie tiene que cambiar. Nadie tiene que desempeñarse mejor.* La educación pública es "la única industria que poseemos donde si uno hace un buen trabajo, nada bueno le sucede, y si hace un mal trabajo, nada malo le sucede", dice David Kearns, ex alto ejecutivo de Xerox y actual subsecretario de Educación.⁹ Podemos invertir todo el dinero que queramos, pero si no cambiamos este hecho, no lograremos mejores escuelas. En realidad, 150 diferentes estudios coinciden en que no existe correlación entre cuánto se gasta en educación y cuánto aprenden los estudiantes.¹⁰

9 En Edward B. Fiske, "Lessons", *New York Times*, 26 de julio de 1989, p. B8.

10 Herbert Walberg, "Educational productivity and choice", en *Public schools by choice*, Joe Nathan (comp.), St. Paul, Minn., Institute for

¿Es utópico el tipo de sistema que acabamos de exponer? Bueno, las escuelas privadas se administran de acuerdo con la mayor parte de estos principios. El sistema de colegios parroquiales operado por la Iglesia Católica Apostólica Romana los incorpora casi todos, y produce resultados mucho mejores, por mucho menos dinero, que los sistemas equiparables de escuelas públicas. Hasta el presidente de uno de los dos principales sindicatos de maestros quiere liberar a las escuelas de la mayor parte de los reglamentos impuestos por los consejos escolares, permitir que los maestros las dirijan, pagarles según el desempeño de sus estudiantes, autorizarlos a despedir a colegas incompetentes, dejar que los padres elijan entre distintas escuelas públicas y anular cualquier cláusula de los contratos sindicales que se interponga en el camino. "No es sorprendente que nuestro sistema escolar no mejore —declara Albert Shanker, presidente de la Federación Estadounidense de Maestros—. Se parece más a la economía comunista que a nuestra economía de mercados."¹¹

Reconsideración de nuestra manera de tratar la delincuencia

Quizás el único sistema público que se encuentra en peores condiciones que los de educación y atención de la salud es el de la justicia penal. Desde 1960, el crimen violento ha aumentado a un ritmo doce veces mayor que nuestra población. Los índices de asesinatos, violaciones y robos son los más altos del mundo.¹² Nuestros tribunales y cárceles están tan atestados que los delincuentes saben que es improbable que reciban una auténtica

Learning and Teaching, 1989, p. 87.

11 Albert Shanker, "Letting schools compete", *Northeast-Midwest Economic Review*, 13 de noviembre de 1989, pp. 4-8.

12 Tim Weiner, "Senate unit calls US 'most violent' country on earth", *Boston Globe*, 13 de marzo de 1991, p. 3. Weiner citaba un informe de la Comisión Judicial del Senado de Estados Unidos.

condena. Aun así, el sistema está llevando a la bancarrota a los gobiernos estatales y de los condados. Mientras la población carcelaria creció más del doble durante el decenio de 1980, el gasto total de las correccionales estatales aumentó más del *triple*.¹³

También en este caso los problemas surgen, en parte, de una forma anticuada de abordar el asunto. En algunos lugares está en marcha una transformación radical, pero la mayoría de nuestro sistema de justicia penal se compone de enormes burocracias atadas por los reglamentos y que se limitan a reaccionar: departamentos de policía, sistemas de tribunales y sistemas carcelarios.

Nuestros gobiernos no desempeñan un papel transformador por el que intenten trabajar con otros sectores de la sociedad para fortalecer las familias y las comunidades y prevenir así el crimen. Se limitan a contratar más empleados públicos para la línea de montaje: más policías, más oficiales de la corte, más guardias carcelarios. Nadie se ocupa del timón, porque el sistema, en cualquier región geográfica, está fragmentado en muchos feudos diferentes: docenas de departamentos de policía, varios sistemas de tribunales distintos, y tres sistemas correccionales diversos (el federal, el estatal y el local).

Nuestros gobiernos rara vez ceden a las comunidades y los ciudadanos el control sobre la seguridad pública; dejan esa tarea en manos de profesionales (la policía). Casi nunca ofrecen opciones a sus clientes (servicios de mediación, foros alternativos para la resolución de disputas, tribunales comunitarios, tribunales ambientales, "salas de urgencias" para tratar casos apremiantes, indemnización de las víctimas). Rara vez permiten que la policía, los tribunales o las prisiones definan una misión y actúen de acuerdo con ella; los envuelven con reglamentos y papeleos. Pocas veces recurren a la competencia: al contrario de las grandes corporaciones, los gobiernos no permiten competir a las compañías de

13 Steven D. Gold, *The state fiscal agenda for the 1990s*, Denver: National Conference of State Legislatures, 1990, pp. 78-79. Gold informa que el gasto de las correccionales estatales se triplicó entre 1980 y 1988.

seguridad por la provisión de protección policiaca. Y casi nunca vinculan el financiamiento de la policía, los tribunales o las prisiones con los resultados, como la cantidad de arrestos y condenas, los índices de reincidencia o encuestas para determinar la satisfacción de los clientes. Se limitan a inyectar más dinero a medida que se elevan los insumos: cantidad de delitos, de casos, de presidiarios.

Consideremos una alternativa sugerida por nuestros diez principios. El sistema estaría administrado, en los niveles estatal y local, por organizaciones timoneles; llamémoslas consejos coordinadores de seguridad pública. El consejo estatal financiaría los locales, quizás instituidos al nivel de los condados. Estos consejos reunirían a los representantes de todos los prestadores de estos servicios (comisarios de los condados, fiscales del estado, fiscales de distrito, defensores públicos, jefes de policía) y de algunos de los clientes (coaliciones cívicas, organizaciones de barrio, superintendentes escolares). Los consejos estarían al timón de sus sistemas locales, pero no remarían.

El consejo estatal financiaría los consejos locales con base en la competencia. Los segundos recibirían la mayoría de los fondos según la densidad demográfica y las necesidades, pero competirían por las gratificaciones, fundadas en las estrategias que escogieran y su desempeño. Las fórmulas de financiamiento los alentarían, por ejemplo, a realizar una planeación estratégica, a invertir en medidas preventivas, a encuestar a sus clientes, a conferir poder a las comunidades por medio de la vigilancia policial orientada al barrio y a convencer a las agencias participantes de adoptar presupuestos y sistemas de personal regidos por el sentido de misión. Nadie tendría la obligación de ocuparse de estas cosas, pero los incentivos serían claros. El consejo estatal evaluaría todos los resultados que pudiera —índices de delincuencia y de reincidencia, tiempos de respuesta, funcionamiento de los tribunales— y recompensaría con fondos adicionales a quienes mejor se desempeñaran.

Los consejos locales usarían, a su vez, buen número de mecanismos diferentes para alcanzar sus objetivos: contratos, vales, capital inicial, asociaciones. Podrían invertir en organizaciones comunitarias, presionar a las autoridades de los conjuntos habita-

cionales del estado para que cedieran la administración a los residentes y contratar a entidades para que trabajaran con las familias problemáticas. Podrían tratar de cambiar el mercado ofreciendo un seguro parcial a los bancos que invirtieran en zonas de alta criminalidad. Hasta podrían animar a sus ciudades a solicitar que los distintos departamentos de policía compitieran por el contrato para ofrecer protección policiaca, como lo hacen algunas de las "ciudades por contrato" del sur de California.¹⁴

Este tipo de enfoque, que incorpora la mayor parte de nuestros principios, representaría un cambio revolucionario. Sin embargo, no está muy alejado de lo que la Comisión del Gobernador para el Gobierno del Pueblo recomendó al mandatario de Florida, Lawton Chiles, en octubre de 1991.

Un nuevo paradigma

Lo que estamos describiendo no es nada menos que un viraje en el modelo básico del ejercicio del poder usado en Estados Unidos. Este viraje se está verificando en todo nuestro entorno, pero como no lo buscamos —pues suponemos que todos los gobiernos deben ser grandes, centralizados y burocráticos—, rara vez lo vemos. Estamos ciegos a las nuevas realidades porque no encajan en nuestras preconcepciones.

John Bryson, científico político de la Universidad de Minnesota, lo expresó a la perfección cuando lo entrevistamos hace varios años:

14 En *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, p. 352, James O. Wilson habla de un estudio que muestra que, tras considerar las diferencias en cuanto a población, índices de delincuencia y otros factores, "los gastos de operación (per cápita) de una comisaría resultaban menores en los condados donde la contratación era común." Cita a Stephen L. Mehay y Rudolfo Gonzalez, "Economic incentives under contract supply of local government services", *Public Choice* 46 1985, pp 311-325.

En el pasado, dejábamos funcionar los mercados hasta que fallaban; entonces respondíamos con burocracias públicas. Estamos luchando por concebir un modelo nuevo, algo a mitad de camino entre los mercados y la burocracia pública. Hasta ahora no existe una teoría que lo guíe. La gente no tiene una idea clara de por qué no funcionan las prácticas del pasado, ni de cómo podría ser un modelo nuevo, de suerte que no puede aprender del éxito o el fracaso: no hay un marco teórico que la gente pueda usar para integrar sus experiencias.

Lo que más necesitamos para que esta revolución triunfe es, en otras palabras, un nuevo marco para comprender el gobierno, una nueva forma de pensar en el gobierno; en suma, un nuevo *paradigma*.

El historiador Thomas Kuhn introdujo la noción de paradigma hace tres decenios, en un libro titulado *The Structure of scientific revolutions*.¹⁵ Según la definición de Kuhn, un paradigma científico era un conjunto de supuestos sobre la realidad —un modelo o patrón aceptado— que explicaba el mundo de mejor manera que cualquier otro conjunto de supuestos. Podía ser tan amplio como la física newtoniana o tan específico como la noción de que sólo existe vida en la Tierra. Cada paradigma científico tenía su propio conjunto de reglas e ilustraba su propio conjunto de hechos. Mientras explicara la mayoría de los fenómenos observados y resolviera la mayoría de los problemas que la población deseaba resolver, continuaba predominando. Pero en cuanto nuevos fenómenos comenzaban a contradecirlo, el paradigma sucumbía ante las dudas crecientes. A medida que estas anomalías se multiplicaban, entraba en crisis. Finalmente, alguna persona estructuraba un nuevo paradigma —como la mecánica cuántica de Einstein— y se producía un amplio viraje.

Kuhn sostenía que los seres humanos tratan la realidad social de una manera muy semejante, "que algo parecido a un paradigma es un prerrequisito para la percepción misma."¹⁶ Su obra describía

15 Thomas S. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, 2a. ed. Chicago, University of Chicago Press, 1970.

casi perfectamente lo que sucede hoy con nuestra visión del gobierno.

Cada uno de nosotros tiene una imagen mental del gobierno, un conjunto de supuestos que guían nuestras percepciones. Desde el decenio de 1930 hasta el de 1960, lo que podría denominarse el paradigma del *New Deal* reinó como modelo supremo. Durante los decenios de 1960 y 1970, comenzaron a aparecer anomalías. Muchos defensores del gobierno del *New Deal* estaban ciegos a ellas, debido a su paradigma. Otros —en particular, los jóvenes y quienes se percataron de que costeaban el gobierno del *New Deal* sin percibir beneficios directos— resintieron agudamente las anomalías. Cuando rechazaron el paradigma del *New Deal*, los jóvenes se volvieron hacia doctrinas radicales, mientras que la gente de derecha retomó el paradigma previo de una sociedad de mercado libre y un estado de *laissez faire*. Barry Goldwater estructuró este punto de vista en 1964, el cual triunfó en 1980 con la elección de Ronald Reagan.

Pero muchas personas dedicadas a la práctica, en especial en el nivel de los gobiernos estatales y locales, necesitaban algo más que un paradigma del siglo XIX para hacer frente a las nuevas realidades. Tenían pocas opciones: *debían* enfrentar la revuelta contra los impuestos, el triste estado de la educación pública, los desbordados costos de las cárceles y *Medicaid*. Washington permanecía empantanado en un estancamiento ideológico, entre un partido que continuaba aferrado al paradigma del *New Deal* y otro casado con el paradigma del *laissez faire*, pero los líderes estatales y locales visionarios comenzaron gradualmente a realizar ajustes, desarrollando prácticas y vocabularios nuevos. De pronto, el campo gubernamental rebosaba de novedosas y expresivas frases: "asociaciones entre el sector público y el privado", "prestación alternativa de servicios", "contratación por fuera", "delegación de poder", "Administración de calidad total", "administración participativa", "privatización", "distribución de la carga." Aparecieron todos los

16 *Ibid.*, p. 113.

síntomas de lo que Kuhn llamó la crisis del paradigma: las reglas tradicionales se desdibujaron, la experimentación se extendió rápidamente y se pusieron en duda las prácticas que antes gozaban de tal aceptación que sencillamente formaban parte del entramado (servicio civil, presupuestos por renglones de gastos, inamovilidad de los maestros).

Cuando entramos en esta etapa, nuestros líderes nacionales parecieron casi desquiciados, como si la realidad los hubiera rebasado. La política nacional resultaba cada vez más incomprensible. La población deseaba resolver problemas que los viejos paradigmas simplemente no trataban. Los partidos discutían temas (la bandera, las licencias a presidiarios, el patriotismo) que tenían poco que ver con las inquietudes primordiales de los electores. De ahí que se viniera abajo la participación en las urnas, y algunos de los mejores candidatos dejaron sus cargos o se negaron, desde un principio, a postularse para la contienda electoral, tal como a menudo los científicos abandonan sus campos durante las crisis de los paradigmas.

En el vacío, los políticos optaron por las campañas negativas. La situación eran tan confusa, tan inestable, que les parecía riesgoso informar con exactitud a los electores sobre cuál era su posición. En cambio, les hablaban de lo malos que eran sus opositores. Esto produjo una repulsa mayor contra la política y, por asociación, contra el gobierno.

Sin un paradigma nuevo, los partidos no tenían más opción que aferrarse al viejo. Kuhn es explícito sobre este punto: "Sólo se declara que una teoría científica no es válida cuando se dispone de una candidata alternativa para que ocupe su lugar."¹⁷ Como no tenían un enfoque nuevo que ofrecer, los políticos no podían hacer otra cosa que quedarse parados al borde del abismo y esperar que alguien apareciera con alguno antes de que los electores se hartaran y los empujaran al vacío.

17 *Ibid.*, p. 77.

En esta situación, la tradicional política de partidos se volvió casi irrelevante. Hace unos años, Ted Kolderie refirió una conversación en la cual el ex gobernador de Minnesota, Elmer Andersen, cuando se le pidió que nombrara a las personas que tenían la capacidad para ser gobernadores algún día, replicó: "Me parece que esa no es en realidad la pregunta apropiada."

"En una época en que el público tiene claridad interna con respecto a su situación y adónde quiere llegar, los funcionarios por elección son muy importantes", dijo Andersen.

Entonces, éstos saben lo que deben hacer y están en posibilidades de lograrlo, con cierto desacuerdo marginal, desde luego, sobre cómo hacerlo y con qué rapidez.

Pero nos hallamos ahora en una época en que el público no tiene ninguna claridad acerca de su situación y de adónde quiere llegar. De suerte que, inevitable y comprensiblemente, los funcionarios elegidos vacilan. Deben aguardar que se desarrolle ese consenso. Y el trabajo de desarrollar el nuevo consenso tiene que ser realizado por otras personas.

"Según el gobernador Andersen —concluyó Kolderie—, la verdadera pregunta de hoy es quién está integrando una nueva comprensión de los problemas y nuevas ideas para la acción, a las cuales, en su momento, responderán los funcionarios elegidos."¹⁸

Quienes integran "una nueva comprensión" no suelen ser las personas que se han dedicado mucho tiempo a la política o al gobierno. "Casi siempre, los hombres que llegan a estos descubrimientos fundamentales para un nuevo paradigma han sido, o muy jóvenes, o acaban de entrar en el campo cuyo paradigma cambian —nos dice Kuhn—. "...al estar poco comprometidos, por su práctica previa, con las reglas tradicionales de la ciencia normal, están más capacitados para ver que esas reglas ya no definen un juego practicable y para concebir otro conjunto que pueda remplazarlas."¹⁹

18 Ted Kolderie (comps., *An Equitable and Competitive Public Sector*, Mineápolis, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984, p. 29.

Mientras recorríamos el país para conversar con los empresarios públicos, esta realidad nos sorprendió una y otra vez. Los hombres y mujeres que sistematizan una nueva forma de gobernar son relativamente nuevos en el servicio público. Muchos son jóvenes; muchos se dedicaron antes a otras profesiones, como periodistas, gente de negocios o activistas sociales. Cuando entraron en el gobierno, percibieron las anomalías sin ideas preconcebidas.

Estos nuevos líderes no llevan a cabo su revolución mediante los canales convencionales de los partidos políticos. De hecho, la política convencional se interpone en su camino. Muchos de los cambios que realizan implican métodos más racionales, pero la política no es una actividad racional. Con frecuencia, los políticos no toman decisiones con base en lo que producirá mejores resultados, sino en lo que les permitirá reelegirse. Como se les recompensa por repartir tajadas del pastel entre grupos de electores, muestran poco interés por transformar el pastel. Puesto que responden a intereses creados organizados para proteger lo que ya poseen, suelen desatender los intereses no organizados que se beneficiarían con el cambio. Los medios de comunicación refuerzan estas tendencias al informar más sobre el drama político —los conflictos, los regateos, los escándalos— que sobre la sustancia del gobierno. El resultado consiste en un ambiente en el que un cambio significativo es riesgoso y a los políticos se les castiga más por intentar algo y fracasar que por ejercer un gobierno mediocre o ineficiente.

Puesto que, con frecuencia, la crisis no les deja otra opción, los líderes empresariales encuentran vías para superar estos obstáculos, tal como lo hicieron sus antecesores progresistas cuando impusieron la racionalidad de la burocracia a la maquinaria política. Algunos han desarrollado estrategias muy refinadas para salvar los obstáculos políticos y burocráticos (tema que deberá esperar hasta otro libro). Hemos identificado, en el recuadro de las próximas páginas, algunos elementos que posibilitaron su éxito; entre ellos,

19 *Structure of scientific revolutions*, p. 90.

la crisis, el liderazgo, la visión y la confianza. Cuando existe un número suficiente de estos elementos, hasta los ambientes más politizados cederán. Y una vez roto el dique, el cambio sobrevendrá como una marejada. No somos tan pueriles como para sugerir que el proceso es fácil. Pero sí creemos que es *inevitable*, al igual que lo fue la transición de la regla de la maquinaria al gobierno progresista.

Se puede advertir cómo opera el proceso observando la educación, el sistema público que más se ha aproximado a un cambio en el paradigma. La población estuvo quejándose de las escuelas durante diez años antes de que nuestros líderes declararan la crisis oficialmente en 1983. Pasaron entonces cinco años de fracasos del viejo paradigma, hasta que un grupo de líderes visionarios de Minnesota —estado con una sana infraestructura cívica y un alto grado de confianza— convenció a la legislatura de probar un método radicalmente nuevo. Al cabo de dos años, seis estados lo habían imitado, y tanto los gobernadores como el presidente respaldaban lo que equivalía a un nuevo paradigma en el campo de la educación. Conceptos como opciones y competencia —ideas secundarias cuando iniciamos la investigación para este libro— se convirtieron de improviso en la orden del día para el presidente y los gobernadores. "Cuando los paradigmas cambian —nos indica Kuhn—, el mundo mismo cambia con ellos."²⁰

20 *Ibid.*, p. 111.

La (R)evolución empresarial

En nuestro estudio sobre las organizaciones públicas, hemos discernido una serie de factores en los que se apoya un cambio fundamental. No es preciso que todos estén presentes, pero dondequiera que vimos una transformación total, por lo menos la mitad se percibían con toda evidencia:

Una crisis. La necesidad continúa siendo la madre de la invención. La forma más común que asume en el gobierno es la de una crisis fiscal, pero las crisis económicas, políticas y hasta naturales, como los terremotos, pueden dar origen a la demanda de cambio. Cuando no hay crisis, los líderes imaginativos a veces la crean. Como escribió Shakespeare: "Dulces son las aplicaciones de la adversidad."

Liderazgo. No hay nada más importante que el liderazgo. Normalmente, el líder es un alcalde, un administrador municipal, el gobernador o el presidente, pero el liderazgo puede asumir muchas formas. En ciertos sitios, un grupo de líderes actúan conjuntamente, algunos del sector público, otros del sector privado. En ocasiones, los líderes presionan al gobierno desde fuera, como lo hizo Martin Luther King; en otras, son jefes de departamentos o administradores internos del régimen. Un elemento importante del liderazgo consiste en la capacidad de defender y proteger a las personas que, dentro de la organización, están dispuestas a arriesgarse al cambio.

Continuidad del liderazgo. Cuando los líderes van y vienen, resulta imposible instrumentar un cambio fundamental. En casi todos los ejemplos que conocemos, los líderes más importantes —ya sea George Latimer de St. Paul, Rudy Perpich de Minnesota o Kimi Gray de Kenilworth-Parkside— han asumido un compromiso a largo plazo. No obstante, los líderes del gobierno, en particular los políticos por elección, están a menudo demasiado ocupados trepando por la escalera

del éxito para permanecer en el mismo puesto más que unos años. Ninguna organización correrá el riesgo de transformarse si cree que su líder se marchará en uno o dos años.

Una infraestructura cívica sana. John Parr, director ejecutivo de la Liga Cívica Nacional, utiliza la noción de infraestructura cívica para describir las redes informales de compromiso cívico que diferencian a las comunidades fuertes de las débiles. Las ciudades y los estados que cuentan con infraestructuras cívicas sanas son aquéllos en los cuales los ciudadanos, las organizaciones comunitarias, las empresas y los medios de difusión están consagrados al bienestar público. A los gobiernos que disfrutaban de este compromiso les resulta mucho más fácil realizar cambios fundamentales.

Visión y metas compartidas. No basta que un líder tenga una visión del cambio; debe lograr que otros líderes comunitarios lleguen a compartirla. "El elemento clave consiste en una visión colectiva del futuro de una ciudad o un estado, un sentido de hacia dónde se encamina —explica Parr—. Si no se ha configurado esto, es muy difícil que operen los enfoques innovadores, pues la gente se sentirá muy confusa con respecto al papel del gobierno. No entenderá por qué éste cambia."

Una visión compartida no es lo mismo que un consenso. Los líderes empresariales agrupan a sus comunidades en torno a sus concepciones, en lugar de aceptar un consenso basado en el mínimo común denominador. Esto no elimina el conflicto; se limita a garantizar que un segmento suficiente de la comunidad comparte la visión de los líderes para vencer a la oposición.

Confianza. Cuando la gente se embarca en un cambio fundamental, es un apoyo la confianza de quienes están en el poder: que el consejo municipal confíe en el alcalde, que la iniciativa privada confíe en el gobernador, que los presidentes de los sindicatos confíen en el administrador municipal. "Si se busca en retrospectiva qué tuvo más importancia para el desarrollo de las instituciones cívicas y políticas, se advierte que fue la confianza basada en las relaciones

personales —dice Scott Fosler, ex presidente del Consejo del Condado de Montgomery, en Maryland, y ahora vicepresidente de la Comisión para el Desarrollo Económico—. Es algo que hoy hemos perdido."

Recursos externos. Un cambio fundamental es difícil y doloroso y está rodeado de incertidumbre y riesgos. La mayoría de las organizaciones que se embarcan en esta empresa necesitan ayuda externa de fundaciones, consultores, entidades cívicas, hasta de otros gobiernos. La Liga de Ciudadanos en Minnesota, el Fondo para la Ciudad de Nueva York, la Fundación Lilly en Indianápolis contribuyeron a originar el cambio, ya fuera mediante su experiencia, sus recursos financieros o su militancia política.

Modelos para seguir. Un cambio fundamental se produce en una variedad infinita de formas; no existe un modelo único que todos puedan copiar. Pero las instituciones se sienten más tranquilas cuando ven que lo que intentan ya funciona en otra parte. Esto no sólo brinda mentores de quienes aprender, sino también la convicción de que el objetivo es alcanzable.

Una revolución mundial

Si el despertar del gobierno empresarial constituye un viraje inevitable y no una moda pasajera, como argumentamos, cabría esperar que se produjera también en otras naciones. Y, en grado asombroso, así es. Un proceso de transformación semejante está en marcha en todo el mundo desarrollado.

El gobierno británico, por ejemplo, ha obligado a los gobiernos locales a poner todos los servicios en licitación competitiva, vendió más de un millón de unidades habitacionales del estado a los inquilinos y retiró gran parte de su sistema de capacitación laboral costado con fondos públicos a la burocracia gubernamental, mediante el uso de vales y arreglos contractuales. Ha autorizado la elección de escuelas públicas y alentado a los planteles que desean

más autonomía a separarse de sus distritos escolares y recibir fondos directamente del gobierno nacional.

La Comisión Británica de Intervención Contable, concebida originalmente para realizar auditorías financieras, ahora verifica el desempeño de agencias, tanto nacionales como locales, a menudo comparándolas y clasificándolas de acuerdo con su eficiencia y eficacia. En 1982, el gobierno nacional adoptó un conjunto de iniciativas de administración financiera destinadas, en esencia, a crear organizaciones que comprendieran sus misiones y a evaluar los resultados. A finales del decenio de 1980, se empleaban más de 1 800 medidas evaluativas de los resultados y el desempeño.²¹ En 1991, el gobierno británico reestructuró su Servicio Nacional de Salud, separando la administración de políticas de la prestación de servicios y obligando a hospitales y agrupaciones médicas a competir por los contratos.²²

Se podría atribuir el movimiento de Gran Bretaña al gobierno conservador de la señora Thatcher, pero los socialdemócratas de Suecia han probado muchas de esas mismas medidas. "Nuestros principales esfuerzos en el pasado se dirigían a construir la estructura de un estado de bienestar social —declaró el ministro de finanzas Kjell-Olof Feldt al *New York Times* en 1989—. Ahora tratamos de remodelar ese edificio desde dentro." El *Times* resumió el problema sueco de esta manera:

El reconocimiento de que no pueden continuar elevando los impuestos constantemente está [...] obligando a los socialdemócratas a repensar cómo se administra el gigantesco sector público de Suecia, y muchos de ellos proponen un enfoque que se orienta más al mercado. Como consecuencia de las crecientes quejas por el irregular estado de la atención médica, la educación y las

21 Allen Schick, "Budgeting for results: recent developments in five industrialized countries", *Public Administration Review*, enero-febrero de 1990, pp. 26-33.

22 Francis H. Miller, "Socialized competition — British style", *Boston Globe*, 16 de agosto de 1991, p. 15.

*guarderías, el gobierno trata de inyectar más competencia en la prestación de servicios para elevar la calidad y la eficiencia.*²³

El extenso sistema sueco de capacitación y colocación laboral licita ahora por fuera la mayoría de los servicios de capacitación con contratos por desempeño, trata a los usuarios como clientes y comercializa para la industria. Los prestadores de servicios de capacitación del sector público compiten directamente con el privado, con la consigna de: "Debemos ganarlo." La mayoría de los contribuyentes pueden elegir el hospital, la guardería y cualquier otra agencia gubernamental de servicios que quieran usar. El gobierno nacional ha adoptado un ciclo presupuestario trienal, como apoyo a la planeación a largo plazo. Cada tres años, todas las agencias se someten a un profundo examen de sus gastos, desempeño, productividad y resultados.²⁴

Canadá ha otorgado a sus departamentos federales la autoridad de reasignar los recursos entre los distintos renglones de gastos y traspasar parte de sus fondos de capital de un año al siguiente. En cambio, los departamentos están sujetos a una aplicación más severa de ciertas medidas evaluativas de su desempeño.

Australia ha adoptado lo que denomina Administración y Presupuesto de Programas (APP), además de un Programa de Mejoras para la Administración Financiera (PMAF). "El PMAF/APP está desviando el foco de atención del presupuesto de los insumos absorbidos a los resultados alcanzados —expresa Allen Schick de la Universidad de Maryland—. Pretende que la cultura operativa de la administración pública australiana pase de conceder gratificaciones por el acatamiento de reglas impuestas desde el exterior a alentar a los administradores a hacer lo mejor que puedan con los recursos que tienen a la mano."²⁵ Las reformas exigieron a los departamentos recortar sus gastos 3.75% a lo largo de tres años, pero les dieron

23 Steven Greenhouse, "Sweden's social democrats veer toward free market and lower taxes", *New York Times*, 27 de octubre de 1989, p. A3.

24 Schick, "Budgeting for results."

25 Ibid.

mayor flexibilidad en sus desembolsos y el derecho de quedarse con el dinero que ahorraran por encima de ese 3.75 por ciento.

Los debates en torno a la elección de las escuelas han despertado fuertes pasiones en Canadá, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Australia, Israel y España.²⁶ Amsterdam está descentralizando no sólo su sistema escolar (pues cede la administración al plantel educativo), sino todo su gobierno municipal, ya que ha dividido la ciudad en 16 barrios administrativos.

Nueva Zelanda ha llegado más lejos en el camino empresarial. Su Partido Laborista —que sigue siendo socialista, de acuerdo con su constitución— encabezó una revisión total del estado de bienestar social neozelandés durante el decenio de 1980. Restructuró muchas funciones comerciales del gobierno, formando empresas estatales lucrativas de energía, transporte, servicios bancarios, seguros, bosques, construcción, control del tráfico aéreo, comunicaciones, difusión radiofónica y televisiva y servicio postal. Vendió otras agencias públicas al sector privado, entre ellas una compañía petrolera, varios bancos, una compañía de embarques y la aerolínea nacional. Separó los servicios gubernamentales restantes: en los que tienen la función de administrar políticas, aquéllos con funciones reglamentarias y los que se ocupan del bienestar social. Estos últimos se reestructuraron por completo, con nuevas estructuras de costos, mayor aplicación de cuotas al usuario, un aumento de las contrataciones (de prestadores de servicios, tanto públicos como privados), la intensificación de la competencia, la supresión de muchos reglamentos y una mayor libertad a los administradores para cumplir su trabajo.

De un solo golpe, Nueva Zelanda se deshizo de su antiguo sistema de servicio civil, liberando a los administradores departamentales para que negocien los contratos con sus empleados. Eliminó los reglamentos que inhibían la competencia en el sector público y en el privado, obligando a las compañías de propiedad

26 Charles Glenn, "Parent choice and American values", en *Public Schools by Choice*, pp. 44-45.

estatal, como los ferrocarriles nacionales, el sistema de telecomunicaciones y la corporación teledifusora, a entrar en mercados más competitivos. Y adoptó un sistema presupuestario centrado en el desempeño (llamado presupuesto por resultados), así como un sistema de contabilidad acumulativa que tomó como modelo la contabilidad comercial.²⁷

Por último tenemos a Europa del Este, donde la burocracia y los monopolios estatales han dado paso a los mercados y a la facultad de elección con una rapidez impensable hace cinco años. El cambio parecía imposible en Polonia, pero se dio. Parecía imposible en el resto de Europa del Este, pero se dio. Y parecía imposible en la Unión Soviética, pero se dio. El pueblo y los movimientos que hace apenas unos años se consideraban irremediabilmente aislados e idealistas encabezan ahora una revolución y gobiernan naciones.

En su discurso de toma de posesión, en 1991, el gobernador Pete Wilson de California expuso el reto decisivo de nuestra época:

No padeceremos el futuro. Le daremos forma. No nos limitaremos a crecer. Vamos a dirigir nuestro crecimiento. No experimentaremos el cambio en actitud pasiva. Lo provocaremos.

Pero para configurar nuestro futuro, necesitamos una nueva visión del gobierno.

Nuestro propósito al escribir este libro, como lo manifestamos en el prefacio, consistía en ofrecer a nuestros lectores esa visión. Nuestros gobiernos enfrentan hoy profundos problemas. En cada nivel gubernamental y en cada sistema público, la transformación es la única opción que queda. Pero la falta de una visión —de un nuevo paradigma— nos detiene. Esperamos que la perspectiva expuesta abra las puertas restantes y desate un cambio del paradigma en todo el gobierno estadounidense, desde el poblado más pequeño hasta la mayor burocracia federal. Nuestra esperanza es que este mapa les dé a ustedes el poder de transformar sus gobiernos.

27 Para mayor información sobre Nueva Zelanda, véase Graham Scott, Peter Bushell y Nikitin Sallee, "Reform of the core public sector: the New Zealand experience", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, abril de 1990.

Apéndices

Apéndice A:

Opciones para la prestación alternativa de servicios

Cuando un gobierno decide buscar alternativas para la prestación de servicios por parte de los empleados públicos, se topa con una gama de opciones. ¿Funcionaría mejor la contratación? ¿O los vales resultarían más eficaces? ¿Sería adecuada una asociación? ¿O se desempeñaría mejor una corporación paraestatal? Las 36 opciones que hemos descubierto a lo largo y ancho de Estados Unidos son las siguientes:

1. *Establecimiento de normas y sanciones legales.* Sin duda, la forma más común de acción gubernamental para alentar o desalentar cierta actividad es la ley. Al convertir una actividad en ilegal, el gobierno puede reducirla al mínimo; al volver legal una actividad que antes no lo era, se puede multiplicar por mil —sin otra intervención de los empleados públicos— la disponibilidad de ese servicio. (Consideremos el efecto que tuvo el fallo del Supremo Tribunal de Justicia en el caso de *Roe contra Wade*, en 1973, con respecto a la asequibilidad del aborto.) Y al exigir una actividad —trátase de una acción afirmativa o de la pasteurización de la leche—, el gobierno puede transformarla en la norma.

2. *Reglamentación o eliminación de reglamentos.* Se pueden lograr cambios trascendentales en la prestación de servicios sin ningún otro recurso que una simple modificación de los reglamentos. Cuando el gobierno federal eliminó los estatutos sobre correo expreso que regían el Servicio Postal, permitiendo la competencia

para la entrega inmediata, nació una industria enteramente nueva. Hoy, Federal Express, United Parcel Service y sus competidoras entregan cotidianamente millones de encomiendas de un día para otro. Cuando los estados comenzaron a exigir a las compañías de luz que ofrecieran verificación gratuita del consumo de energía a los dueños de casas, transformaron lo que había sido hasta entonces una industria muy pequeña.

3. *Supervisión e investigación.* El gobierno federal inspecciona la carne, la leche y otros alimentos. La Administración Federal de Salud y Seguridad Laboral vigila la seguridad en el lugar de trabajo. Otras agencias federales supervisan la minería a cielo abierto, las plantas de energía nuclear, los vertederos de desperdicios y otros peligros ambientales. Los gobiernos estatales y locales investigan las quejas contra comercios, supervisan e investigan casos de racismo por parte de arrendatarios y vigilan que los edificios cumplan los códigos contra incendios y de seguridad. Con una pequeña inversión, los gobiernos pueden elevar drásticamente la calidad de bienes o servicios privados, sin más esfuerzo que supervisarlos e investigar las quejas.

4. *Concesión de licencias.* Al otorgar licencia para ciertas actividades, los gobiernos determinan quién puede ejercerlas y quién no: quién puede conducir un taxi y quién no, qué pueden hacer los enfermeros y qué no, cuáles edificios se pueden usar como guarderías y cuáles no. Al cambiar los requisitos para las licencias, los gobiernos aumentan o reducen la prestación de servicios casi de la noche a la mañana. Cuando se flexibilizan los requisitos de las licencias para guarderías, asilos y actividades semejantes, millares de prestadores de servicios no gubernamentales entran en acción.

5. *Política fiscal.* El gobierno federal alienta a la gente a comprar viviendas y contribuir a obras de caridad permitiéndoles deducir los intereses hipotecarios y los donativos de sus ingresos gravables. Los gobiernos estatales y locales ofrecen respiros tributarios para animar a las industrias a instalarse o expandirse dentro de sus fronteras. Pensilvania anima a las firmas a contratar a beneficiarios del sistema de bienestar social ofreciéndoles un crédito fiscal. Por el otro lado, los gobiernos gravan con frecuencia las actividades

que desean desalentar. Los ejemplos más comunes son los "impuestos al pecado" sobre artículos como los cigarrillos y las bebidas alcohólicas. Minnesota exige, incluso, que los farmacéuticos compren "sellos fiscales" y los peguen en el paquete de los medicamentos, con lo que tiene una base más para llevar a juicio a los traficantes de fármacos y confiscar sus bienes.

6. *Subvenciones.* Casi todos los estadounidenses son elegibles para una subvención gubernamental en determinado momento. Nuestros gobiernos conceden subvenciones a artistas, científicos dedicados a la investigación, urbanizadores que construyen viviendas para la población de bajos ingresos, pequeñas empresas, escuelas, estudiantes, hospitales, organizaciones comunitarias, corporaciones no lucrativas y, desde luego, a otros gobiernos. En 1987, el gobierno federal distribuyó 112 000 millones de dólares en subvenciones.¹

7. *Subsidios.* No sólo todos los estadounidenses son aptos para un subsidio en cierto momento de sus vidas, sino que la mayoría los reciben. El sistema de seguridad social es un subsidio; el de bienestar social, otro. Nuestros programas agrícolas ofrecen subsidios. La deducción fiscal de los intereses hipotecarios constituye un subsidio, que se administra por medio del sistema tributario. Una segunda categoría de subsidios se compone de los fondos que se otorgan, no a los individuos, sino a las instituciones, con el fin de bajar, para el público, el costo de un servicio. Subsidiamos las instituciones educativas, los hospitales, las escuelas de medicina, a los urbanizadores que construyen viviendas para la población de ingresos medios y bajos, y a muchísimos otros que producen servicios que consideramos benéficos para el interés público.

8. *Préstamos.* En 1987, el gobierno federal tenía préstamos por cobrar por valor de 234 200 millones de dólares; los gobiernos estatales y locales tenían miles de millones más.² Estos préstamos

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.

financiaban casi todo lo imaginable. Algunos se otorgaban con la tasa de interés del mercado; otros ofrecían tasas de interés subsidiadas (por ejemplo, los préstamos para estudiantes); unos terceros estipulaban la condonación de cierta parte de la deuda. A lo largo de los años, por ejemplo, muchos estudiantes de medicina recibieron préstamos que se les condonaron si luego prestaban servicio, durante un número de años convenido, en las fuerzas armadas o en una zona que carecía de médicos.

9. *Garantías para préstamos.* Nuestros gobiernos garantizan préstamos privados incluso con más frecuencia que con la que prestan dinero por su propia cuenta. Al absorber parte o la totalidad del riesgo, alientan a los bancos privados y a otros prestamistas a otorgar préstamos con propósitos públicos (por lo menos teóricamente). De acuerdo con Lester Salamon, "las garantías de los préstamos se convirtieron en el principal vehículo para el crecimiento" de la actividad interna federal durante el decenio de 1970: para 1987, el gobierno federal tenía, por cobrar, garantías de préstamos por un valor de más de medio billón de dólares.³ Nuestros gobiernos garantizan los préstamos a estudiantes, empresas (desde la más pequeña, que se acaba de iniciar hasta la Corporación Chrysler), compradores de viviendas, exportadores, granjeros y muchos otros.

10. *Contratación.* La contratación es más vieja que el mismo gobierno de Estados Unidos. Como lo apunta E. S. Savas: "Fue un empresario privado, bajo contrato con los monarcas españoles, quien navegó hacia el Nuevo Mundo en 1492."⁴ Cuando el gobierno federal quiso que hubiera servicio postal al oeste del río Mississippi, contrató a ochenta jinetes, conocidos colectivamente como el *Pony Express*. Nuestros gobiernos contratan desde hace mucho a compañías privadas para la construcción de caminos, sistemas de

2 Lester M. Salamon, "The changing tools of government action: an overview", en *Beyond Privatization*, p. 5.

3 *Ibid.*, pp. 5, 10.

4 E. S. Savas, "The key to a better society", *World and I*, enero de 1988, p. 22.

alcantarillado, edificios y casi todos los demás componentes de nuestra infraestructura. Nuestra institución de Defensa emplea a 6 millones de personas; de ellas, 3.4 millones trabajan para contratistas privados.⁵ Nuestro Departamento de Salud y Servicios Humanos contrata a Cruz Azul/Escudo Azul para que administre *Medicare* en beneficio de millones de personas.

Pero la contratación no se limita a esas tareas predecibles. La ciudad de Chelsea, en Massachusetts, ha contratado a la Universidad de Boston para que dirija su sistema de escuelas. San Francisco contrata a una firma privada para el análisis de su presupuesto. El ex gobernador de Massachusetts, Michael Dukakis, dio contratos por fuera para efectuar buena parte de su campaña estatal de recaudación de impuestos. Setenta y dos ciudades del sur de California, que se han agrupado en la Asociación de Ciudades por Contrato, contratan a proveedores tanto públicos como privados para la mayoría de sus servicios. (Muchas contratan, por ejemplo, a la Comisaría del Condado de Los Angeles para sus servicios de policía.) La primera ciudad por contrato, Lakewood, tiene hoy 73 000 habitantes, pero sólo 170 empleados.⁶ (Para más información sobre este tema, véase el capítulo 1.)

11. *Concesión de franquicias.* Esta consiste en una contratación con cierta peculiaridad: el gobierno otorga la franquicia, pero los usuarios del servicio pagan directamente al productor. Por lo regular, se la emplea cuando un servicio es un monopolio natural (o cuando la entrada en el negocio está sumamente restringida) pero el gobierno desea que las compañías privadas compitan por el derecho de prestarlo. Los gobiernos conceden franquicias a cadenas de restaurantes para operar los restaurantes de las autopistas de peaje. Se las conceden a compañías de luz, gas y otros servicios, de televisión por cable, de autobuses, y a concesionarias.

5 Wendell M. Hannaford Jr., "Peace may be the only dividend", *State Government News*, agosto de 1990, p. 25.

6 Jonathan Marshall, "Troubled cities put services out to bid", *San Francisco Chronicle*, 3 de junio de 1991, p. 1, A6.

12. *Asociaciones entre el sector público y el privado.* Al igual que la contratación, las asociaciones florecieron durante el decenio de 1980. La mayoría de las ciudades, al margen de su tamaño, se involucraron en algún tipo de negocio de bienes raíces, en empresas conjuntas con urbanizadores. Indianápolis creó una empresa conjunta para quemar 2 000 toneladas de basura por día y producir vapor, que vendía como calefacción. El condado Dade, en Florida, celebró tratos con compañías privadas para operar escuelas públicas, ubicadas en propiedades de aquéllas, para los hijos de sus empleados. Seattle y otras muchas ciudades instauraron programas llamados "Adopte un parque", por el cual las compañías privadas ayudaban a financiar y mantener los parques públicos. Dallas hizo lo mismo con las bibliotecas.

St. Paul creó asociaciones con firmas lucrativas, organizaciones no lucrativas y fundaciones. El alcalde George Latimer advirtió que, cuando una fundación o una firma lucrativa ponían recursos sustanciales sobre la mesa, él podía convencer a la ciudad de hacer cosas que jamás habría intentado por propia cuenta. "Una vez establecida, resulta difícil corregir la maquinaria del gobierno municipal, sin importar la velocidad con que cambien las circunstancias sociales y económicas —escribieron él y Dick Broeker, el vicealcalde—. La participación de las fundaciones puede lograr que las cosas se produzcan por fuera de las restricciones del gobierno convencional... El truco consiste en eludir la burocracia paralizada o anticuada e iniciar una acción directa."⁷

13. *Asociaciones entre dos o más instituciones públicas.* Mineápolis y St. Paul se unieron con el fin de establecer el Fondo para la Vivienda Familiar, de carácter no lucrativo. Independence, en Missouri, subsidia el sistema escolar para mantener sus planteles abiertos durante doce horas diarias y ofrecer servicio de guardería antes y después de clases. Muchos gobiernos comparten servicios, los comercian o se contratan uno a otro para su prestación.

7 George Latimer y Richard Broeker, "Recycling an older city with foundation support", inédito, agosto de 1981.

Corporaciones privadas o paraestatales. Cuando los gobiernos empresariales desean emprender tareas de naturaleza económica, a menudo crean corporaciones privadas, no lucrativas, o corporaciones paraestatales, que son prácticamente idénticas. Baltimore fue pionera en el uso de corporaciones urbanizadoras privadas, no lucrativas, para la reurbanización de la zona del Puerto Interior. St. Paul fundó la Corporación para el Desarrollo de Lowertown, la Corporación Distrital para el Desarrollo de Sistemas de Calefacción y la Corporación de Recursos Energéticos, que realizaba supervisiones de energía y otorgaba préstamos a propietarios de viviendas y arrendadores para que los invirtieran en sistemas de conservación de energía. Phoenix creó una corporación no lucrativa con el fin de dirigir un albergue para personas sin hogar.

15. *Empresa pública.* Cuando el sector privado no quiere o no puede prestar ciertos servicios económicos —o cuando los funcionarios públicos piensan que el precio es demasiado alto—, los gobiernos organizan a veces sus propias empresas. Son comunes las compañías de luz, gas, etc., de propiedad municipal. Varias ciudades son dueñas de sistemas de televisión por cable. Visalia fue propietaria de un equipo de beisbol de las ligas menores durante seis años. Las autoridades públicas creadas por muchos estados y ciudades —por ejemplo, las autoridades de puertos o de puentes y túneles— son empresas públicas. El gobierno federal posee por lo menos 30 corporaciones públicas, entre ellas la Autoridad de Tennessee Valley, la Corporación de Crédito para Bienes de Primera Necesidad y la Corporación de Inversiones Privadas en Ultramar.⁸ (Para más información sobre la empresa pública, véase el capítulo 7.)

16. *Adquisiciones.* De un modo semejante, los gobiernos alienan ciertas actividades comprando únicamente a compañías que se dedican a ellas. La ciudad de Nueva York adquiere los servicios de procesamiento de nóminas en bancos que invierten en barrios de bajos ingresos. Los Angeles da preferencia a contratistas que

8 Lloyd D. Musolf, "The government-corporation tool: permutations and possibilities", en *Beyond privatization*, p. 231.

ofrecen instalaciones para guarderías. Muchos gobiernos separan un porcentaje de sus adquisiciones para firmas pertenecientes a las minorías o para pequeñas empresas.

La política de adquisiciones del gobierno puede tener un enorme impacto; en ocasiones, origina toda una industria. El gobierno federal creó las industrias de la computación y de los semiconductores financiando el desarrollo de computadoras con propósitos militares durante y después de la Segunda Guerra Mundial, y solicitando después unidades cada vez más pequeñas para instalarlas en sus misiles balísticos y vehículos espaciales. La Administración de Servicios Generales dio un gran impulso al desarrollo comercial de bolsas neumáticas para automóviles al ordenar, en 1984, que se equiparan con ellas 5 000 Ford Tempos. En total, los gobiernos federal, estatales y locales compran anualmente bienes y servicios por valor de cerca de mil billones de dólares, equivalente a 18% del producto nacional bruto.⁹

17. *Seguros.* El gobierno federal busca prevenir el pánico financiero asegurando a quienes realizan depósitos en bancos e instituciones de ahorro y préstamo. Asimismo, administra sistemas de seguros de desempleo, seguros de compensación laboral y seguros médicos para ancianos y personas de bajos recursos. El estado de Illinois lucha contra la segregación racial autorizando la formación de distritos de equidad habitacional en Chicago, los cuales ofrecen un seguro contra la caída de los precios que provocaría una variación repentina en la composición racial del distrito. El condado Montgomery, en Maryland, cerró un trato con Cruz Azul/Escudo Azul, mediante el cual se ofrece un seguro médico para situaciones de catástrofe a los residentes del condado, por 53,80 dólares anuales por familia.

18. *Gratificaciones, premios y primas.* Cuando los departamentos de policía o el FBI ofrecen una recompensa por cualquier información conducente al arresto de los criminales, utilizan em-

9 Ralph Nader, "Big consumer", *Mother Jones*, noviembre-diciembre de 1990, pp. 21-22.

pleados no gubernamentales para que los ayuden a resolver sus problemas. Cuando los gobiernos asignan premios y retribuciones a individuos particulares y organizaciones, alientan el comportamiento que recompensan, ya sea el heroísmo individual o el desarrollo comunitario de viviendas para la población de bajos ingresos. Ambos métodos pueden canalizar las energías particulares hacia objetivos públicos, sin incrementar el uso de empleados públicos ni del dinero de los contribuyentes.

19. *Modificación de la política de inversiones públicas.* Como se indicó en el capítulo 10, la mayoría de los gobiernos son inversionistas financieros. Al cambiar el lugar y la forma en que invierten, pueden alentar o desalentar casi cualquier conducta: el *apartheid* en Sudáfrica, los préstamos a comunidades minoritarias aquí, en Estados Unidos, y hasta la conservación de energía. La elección del lugar en que se invierten los fondos de pensiones públicas se ha vuelto más deliberada, y muchos gobiernos han desarrollado programas de depósitos condicionados, por los cuales sólo colocan su dinero en los bancos que acceden a cumplir cierto objetivo social. (Véase también el capítulo 10, p. 000.)

20. *Asistencia técnica.* Los gobiernos ofrecen frecuentemente asistencia técnica a empresas, a organizaciones comunitarias y a otros gobiernos, para que estén en mejores condiciones de prestar un servicio valioso. El *Catalogue of federal domestic assistance* alista 21 servicios de asesoría diferentes para las empresas.¹⁰ Muchos estados financian la asistencia técnica de los gobiernos locales. Massachusetts creó dos corporaciones paraestatales que ofrecen asistencia técnica a organizaciones de desarrollo con base en las comunidades. Pensilvania paga a destacadas organizaciones de desarrollo comunitario para que trabajen con otras, a fin de que les transmitan sus conocimientos.

21. *Información.* A veces el gobierno logra una tremenda influencia con el mero hecho de proporcionar información al público.

10 Salamon, "The changing tools of government action: an overview", en *Beyond privatization*, p. 7.

Un estudio de 1989 sobre los patrones de los préstamos bancarios, efectuado por el Banco de la Reserva Federal de Boston, obligó a los bancos de Massachusetts a comprometerse a realizar inversiones nuevas por valor de 1 000 millones de dólares en las comunidades de las minorías. El informe presentado por el inspector general de sanidad en 1964, en el que condenaba el consumo de cigarrillos, ocasionó una drástica baja, a lo largo de veinticinco años, del porcentaje de estadounidenses fumadores. La información acerca del colesterol, las grasas y otros componentes alimenticios también ha tenido cierto efecto. El columnista George Will ha argumentado que "la acción gubernamental más eficaz, en relación con su costo, consiste en la difusión de información sobre salud."¹¹ (Véase también el capítulo 10, p. 393.)

22. *Referencias.* Muchos gobiernos operan servicios de referencias, por los que canalizan personas y organizaciones hacia la gente que ofrece los servicios que necesitan. Muchos estados brindan servicios de referencias a empresas que buscan ayuda para las actividades de exportación, financiamiento, modernización de su tecnología de producción y otras semejantes. Connecticut opera un servicio de referencias de guarderías muy eficaz; los padres pueden conseguir una lista de todos los que, en su zona, ofrecen servicios de guarderías y hablar con el empleado estatal que supervisa la calidad de los diferentes planteles.

23. *Voluntarios.* Según una encuesta efectuada a mediados del decenio de 1980,¹² casi tres de cada cuatro ciudades encuestadas informaron que utilizaban voluntarios. más de 42% de las ciudades empleaban voluntarios en sus departamentos de bomberos. (De hecho, muchos departamentos de bomberos pequeños se componen enteramente de voluntarios.) El Departamento de Parques y Actividades Recreativas de Dallas utilizaba 1 200 voluntarios para

11 George F. Will, "Access to fashion", *Boston Globe*, 8 de enero de 1989.

12 Sydney Duncombe, "Volunteers in city government: advantages, disadvantages and uses", *National Civic Review*, septiembre de 1985, pp. 356-364. La encuesta fue realizada por la Oficina de Investigaciones sobre Asuntos Públicos de la Universidad de Idaho.

su labor normal y otros 4 800 para eventos especiales. Muchas ciudades tenían empleados de tiempo completo que coordinaban el trabajo voluntario. En Florida, los voluntarios prestan servicio como tutores, intérpretes, padres adoptivos, conductores, oradores y ayudantes de compras, contaduría y limpieza.¹³ En Massachusetts, el Departamento de Protección Ambiental ha comenzado a recurrir a abogados voluntarios para que medien en las disputas relativas al uso de terrenos pantanosos.¹⁴

24. *Vales*. Cuando los gobiernos desean otorgar a determinados grupos de personas la capacidad de adquirir bienes o servicios específicos, a menudo utilizan vales. El gobierno federal proporciona a la población de bajos ingresos vales de comida para comprar en tiendas de abarrotes y vales de vivienda que la ayudan a pagar la renta. Algunos estados brindan a la gente de bajos ingresos vales que contribuyen al pago de las guarderías. Más de 100 ciudades de Vermont y Maine ofrecen a sus estudiantes de enseñanza media vales para asistir a escuelas privadas. Wisconsin proporciona vales hasta a 1 000 niños pobres de los indios milwaukeees para que asistan a escuelas privadas. (Para una exposición más detallada sobre los mecanismos de los vales, véase el capítulo 6.)

25. *Recargos tributarios directos*. En el capítulo 10 describimos los recargos tributarios directos como una forma de impuesto destinada a imponer el costo social ocasionado por una actividad, como conducir automóviles, desarrollar bienes raíces o generar energía eléctrica, directamente sobre las personas que se benefician de ella. Al elevar su costo, los gobiernos la desalientan. Asimismo, se aseguran que quienes se benefician no puedan transferir el costo a otras personas que no sean sus clientes. Los recargos tributarios directos a urbanizadores se están convirtiendo en una práctica común, y los recargos por emanaciones, contra la contaminación, son el tema de un creciente debate.

13 Keon S. Chi, "Private-public alliances grow", *State Government News*, enero de 1986, pp. 10-13.

14 James L. Franklin, "Volunteers to mediate environmental cases", *Boston Globe*, 18 de septiembre de 1990, pp. 25, 26.

26. *Impulso de acciones no gubernamentales.* El condado de Los Angeles contribuyó a organizar una red de 1 200 iglesias y grupos comunitarios, con 20 000 voluntarios, que distribuía 16.000 toneladas de alimentos al año entre las familias de bajos ingresos. Cuando la campaña del sector público terminó, quedaron 350 despensas de alimentos y ollas populares. Minneápolis impulsó la formación de una serie de redes de barrio, en las que participaban organizaciones comunitarias y empresas, para lograr que las corporaciones locales contrataran a los residentes de bajos ingresos. (Un empleado municipal, a quien la comunidad de empresarios le pagaba el salario, actuaba como coordinador y mediador.) La Autoridad de Vivienda del Condado de Contra Costa, en California, unió a bancos y a una compañía asesora no lucrativa con el fin de que ayudaran a los propietarios de casas a construir unidades adicionales, en barrios de viviendas unifamiliares, como un medio barato de ampliar la oferta de casas para rentar.

27. *Alianzas de líderes no gubernamentales.* Con frecuencia, todo lo que un gobierno debe hacer es unir a los principales interesados en resolver un problema. Varios estados operan programas de cooperación sindical administrativa, las cuales hacen poco más que formar alianzas de empleadores y líderes sindicales. Ray Flynn, alcalde de Boston, convocó una Cumbre para la Supervivencia Infantil en 1990, cuyo propósito fue reunir a todos los responsables de la atención médica en la ciudad para idear una respuesta a la creciente tasa de mortalidad infantil en la comunidad negra de Boston. Es común que alcaldes, gobernadores y presidentes celebren conferencias para llamar la atención hacia problemas particulares.

28. *Persuasión.* En ocasiones, ni siquiera se necesita formar alianzas; los líderes públicos pueden lograr un resultado con sólo persuadir a las personas involucradas. El presidente Kennedy revirtió un aumento del precio del acero mediante la persuasión. El gobernador Bruce Babbitt de Arizona estimuló la creación de por lo menos 100 programas de guarderías para después de las horas de clase al llamar la atención hacia el fenómeno de los niños que quedaban solos en sus casas. El alcalde Art Agnos de San Francisco criticó a las iglesias, impulsándolas a abrir sus puertas a las personas sin hogar.

29. *Capital inicial.* St. Paul brindó capital inicial a un programa de reciclaje no lucrativo, para que pudiera ampliar sus servicios a toda la ciudad. Visalia distribuía capital inicial constantemente: para una nueva piscina, para la Liga Menor, para el trabajo de desarrollo económico de la Cámara de Comercio. Arkansas proporciona 5 000 dólares de capital inicial a las comunidades con el fin de que sus empleadores privados trabajen unidos en la organización de programas de administración de calidad total. Massachusetts y Pensilvania han recurrido al capital inicial para impulsar la formación de redes de pequeños manufactureros que trabajan en el mejoramiento de la productividad.

30. *Inversiones participativas.* En ocasiones, los gobiernos realizan inversiones participativas para alentar o apoyar una actividad deseada. El Fondo Estratégico de Michigan ha invertido entre 12 y 15 millones de dólares en acciones para impulsar la formación de empresas de iniciativa privada y corporaciones de desarrollo industrial. La Asociación Ben Franklin de Pensilvania ha invertido en cinco fondos privados de capital inicial. Muchos estados alientan a sus fondos públicos de pensiones a invertir en capital de riesgo. El gobierno federal tuvo acciones de Chrysler durante la mala época de esta empresa.

31. *Asociaciones de voluntarios.* Algunos gobiernos animan a barrios, distritos comerciales o grupos de empleadores a formar sus propias asociaciones para la prestación de servicios. Seattle contrata a asociaciones de barrio, St. Paul las financia para que presten algunos servicios; Kansas City les ofrece una rebaja parcial de sus impuestos a la propiedad si optan por renunciar a los servicios municipales; la ciudad de Nueva York y otros municipios autorizan a los propietarios de negocios en los distritos comerciales de los barrios a cobrar impuestos a sus miembros para financiar mejoras.

32. *Coproducción o autoayuda.* Muchos gobiernos ayudan a los ciudadanos a producir servicios por cuenta propia. En muchas ciudades, los programas de compra de vivienda urbana permiten a las personas adquirir casas por un precio irrisorio siempre que las renueven. Las autoridades de los conjuntos habitacionales del estado contratan a los residentes para que administren sus propie-

dades. Y, desde luego, los gobiernos locales ofrecen apoyo —aunque sólo consista en el uso de los jardines escolares y los parques— a quienes organizan ligas de beisbol, futbol *soccer* y otros deportes. La Liga Menor constituye una clásica operación de autoayuda.

33. *Quid pro quo*. Cuando se produjo la rebelión contra los impuestos, los gobiernos se apresuraron a exigir a las empresas que costearan más servicios. Muchos urbanizadores pagan ahora los caminos nuevos, los cruces de autopistas y otras mejoras a cambio del derecho de construir sus propias urbanizaciones. (En San Antonio, Mundo Marino accedió a ayudar a sufragar una nueva carretera sin cobro de peaje.) Ciudades como San Francisco, Oakland y Boston utilizan programas de enlace, por los que los urbanizadores deben invertir en viviendas para la población de bajos ingresos o en guarderías a cambio del derecho de construir edificios de oficinas en el centro urbano. Muchos gobiernos colocan sus reservas de dinero sólo en los bancos que convienen en mantener sucursales en comunidades pobres u otorgar préstamos a empresas pequeñas o pertenecientes a las minorías. El condado Montgomery, en Maryland, pide incluso a los urbanizadores que construyan unidades habitacionales del estado en sus urbanizaciones privadas, a cambio de concesiones en las leyes de zonificación.

34. *Administración de la demanda*. En lugar de gastar cada vez más para mantener el paso la creciente demanda de servicios, algunos gobiernos buscan reducir esta demanda. Para bajar la demanda de agua, Tucson y otras ciudades ordenan el uso de excusados con tanque de capacidad mínima en todas las viviendas nuevas. Para bajar la demanda de autopistas, los gobiernos elevan el precio de los peajes o los pasajes durante las horas de mayor tránsito, ofrecen descuentos a los automóviles que llevan tres o más pasajeros y construyen carriles especiales para autobuses y automóviles de uso colectivo. Para disminuir los llamados a ambulancias y autobombas, algunas ciudades cobran las llamadas que resultan ser innecesarias. (Para una exposición más detallada sobre la administración de la demanda, véase el capítulo 10.)

35. *Venta, intercambio o uso de propiedades*. Visalia autorizó al distrito escolar local la construcción de una nueva escuela después

del arreglo de un intercambio y venta de un terreno de cuatro parcelas. Orlando consiguió un palacio municipal gratuito cuando permitió a un urbanizador edificar dos torres de oficinas en el mismo terreno de casi tres hectáreas. El condado de Fairfax, en Virginia, cedió a un urbanizador privado unas 60 hectáreas de un terreno público privilegiado —cuyo valor oscilaba entre 50 y 60 millones de dólares— a cambio de la construcción de una nueva sede para el gobierno del condado.

36. *Reestructuración del mercado.* Como explicamos en el capítulo 10, los gobiernos configuran constantemente el mercado privado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Las leyes de zonificación determinan dónde se ubicarán las urbanizaciones y de qué tipo serán. Los programas agrícolas federales garantizan un precio fijo y un mercado a muchos productos del campo. Los aranceles y las restricciones a la importación protegen los mercados en beneficio de los productores internos. Los códigos de construcción y las leyes para controlar las rentas conforman a los mercados de bienes raíces.

Cómo seleccionar la mejor opción

Los gobiernos empresariales no sólo pueden elegir una de estas 36 opciones, sino una de las infinitas variaciones y combinaciones de ellas. Con todas estas flechas en su carcaj, necesitan desarrollar una metodología que los ayude a encontrar la flecha correcta para el objetivo en cuestión. Como lo expresó la Comisión Asesora sobre el Futuro del Vocero de la Cámara de Florida: "Necesitamos una política y una técnica de evaluación que puedan aplicarse rutinariamente a cada solicitud de inicio, continuación o expansión de un servicio. La pregunta que debe responderse es dónde obtendrá el estado el mejor trato."¹⁵

15 *Florida Sunrise: issues and options: choosing strategies for the future, issue paper notebook*, vol. 1, Tallahassee, Fla., Comisión Asesora sobre el Futuro del Vocero de la Cámara, julio de 1987, p. 204.

La mejor metodología —o marco analítico— que hemos hallado es la expuesta en la obra de E. S. Savas, de 1987, *Privatization: the key to better government* (Chatham House Publishers, Chatham, Nueva Jersey).¹⁶ Aunque defiende la privatización, Savas realiza una cuidadosa distinción entre el papel del gobierno de "proveer" bienes y servicios necesarios y el problema separado de quién los "produce" mejor. En otras palabras, Savas es un defensor pragmático de la privatización, más que un ideólogo.

En su obra, Savas divide los bienes y servicios en cuatro categorías: bienes privados, bienes de cuota, bienes comunes y bienes colectivos. Expone las diferentes opciones para proveer cada uno de ellos y luego examina los puntos débiles y fuertes de diez sistemas distintos para la prestación de servicios: servicios gubernamentales, ventas gubernamentales, acuerdos intergubernamentales, contratos, franquicias, concesiones, vales, sistemas de mercados, servicios voluntarios y autoservicios. Por último, elabora una lista de criterios mediante los cuales se puede juzgar cada sistema y analiza los puntos débiles y fuertes de cada una de las diez opciones a la luz de esos criterios. Estos son:

- "especificidad del servicio" (cómo puede definirse específicamente un servicio, para que los gobiernos expliquen con exactitud lo que quieren a los productores privados);
- "disponibilidad de productores" (¿los hay en número suficiente, por ejemplo, como para asegurar la competencia?);
- "eficiencia y eficacia";
- la "escala" del servicio (de qué tamaño debe ser la organización para que pueda producirlo);
- "relación entre costos y beneficios" (el grado en que quienes usan el servicio pagan directamente por sus beneficios);
- "respuesta a los consumidores";

16 Traducido al español como *Privatización. La clave para un gobierno mejor*, Ediciones Gemika, México, D.F., 1989. N. de la Ed.

- "susceptibilidad al fraude";
- "igualdad económica";
- "igualdad para las minorías";
- "respuesta a la dirección del gobierno"; y
- "las dimensiones del gobierno" que requiere el sistema para la prestación del servicio

Otra pregunta que deben formularse quienes toman las decisiones públicas cuando van a determinar cómo manejar cada servicio es qué sector lo produciría mejor: el público, el privado o el tercer sector. Cada uno de éstos posee su conjunto de puntos débiles y fuertes, como señalamos en el capítulo 1.

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

- administrar políticas;
- reglamentar;
- garantizar la igualdad;
- prevenir la discriminación y la explotación;
- asegurar la continuidad y la estabilidad de los servicios; y
- garantizar la cohesión social (mediante la mezcla de razas y clases, por ejemplo, en las escuelas públicas).

En contraste, hasta los prestadores empresariales de servicios públicos son menos aptos para:

- realizar tareas complejas;
- emular los éxitos de otras organizaciones;
- prestar servicios que requieren un ajuste rápido ante el cambio;
- prestar servicios a poblaciones muy diversas; y
- prestar servicios que se vuelven obsoletos en corto tiempo.

Las organizaciones gubernamentales burocráticas fallan en muchos otros puntos, como hemos visto. Tienen problemas, por

ejemplo, con tareas que requieren flexibilidad, transformaciones rápidas, respuesta a los clientes y una amplia particularización de los servicios.

El *sector privado* es casi lo opuesto. Se desempeña muy deficientemente en las primeras tareas alistadas, pero muy bien en las segundas. Cuando las actividades son de naturaleza económica, o cuando exigen una orientación hacia la investigación, el sector privado es mucho más eficiente que el sector público y el tercer sector. También se desempeña mucho mejor en la emulación de experimentos de éxito, porque la motivación de las ganancias atrae a inversionistas e impulsa a las compañías privadas a imitar a sus competidores afortunados.

Cuando no se generan ganancias o éstas son pocas, por otra parte, el sector privado rara vez se interesa o resulta eficaz. Un estudio sobre los asilos, por ejemplo, reveló que las instituciones no lucrativas tendían a ofrecer una elevada calidad, pero carecían de incentivos para ampliarse; las instituciones lucrativas tenían grandes incentivos para expandirse, pero era más frecuente que brindaran una atención de mala calidad.¹⁷

Las empresas lucrativas están más acostumbradas a innovar que las instituciones públicas o no lucrativas, ya que a menudo deben innovar para sobrevivir. Por la misma razón, están mucho más habituadas a adaptarse a los cambios rápidos y a abandonar las actividades de poco éxito u obsoletas. Asimismo, suelen emplear a personas con más conocimientos y mayor capacitación profesional que las organizaciones públicas o del tercer sector. De ahí que, cuando las tareas son sumamente técnicas o complejas, el sector privado goce frecuentemente de una enorme ventaja. "Se han hecho muchas observaciones sarcásticas acerca de los riesgos del programa de viajes tripulados a la Luna basado en la actividad de millares de firmas privadas lucrativas, contratadas por licitación", escribió William Niskanen en 1971. No obstante, "el programa estadounidense de viajes a la Luna [...] ha resultado una de las

17 Joe Nathan, *Free to teach*, Mineápolis, Winston Press, 1983, p. 154.

actividades públicas de éxito más espectaculares que ha habido en los últimos años.¹⁸

Por otro lado, las grandes compañías privadas, como las grandes organizaciones públicas, son decididas monopolistas. A menudo poseen suficiente influencia política como para convencer a las legislaturas y los consejos municipales de que les otorguen el monopolio total en la producción de cierto servicio o bien.

El *tercer sector* suele desempeñarse mejor en tareas que:

- no generan ningún margen de ganancia o éste es escaso;
- exigen compasión y compromiso hacia otros seres humanos;
- requieren un enfoque amplio, holístico;
- requieren una profunda confianza por parte de los consumidores o clientes;
- necesitan trabajo voluntario; y
- requieren atención personal, dedicada (como guarderías, asesorías y servicios a minusválidos o enfermos).

El tercer sector también se desempeña mejor en lo que respecta a hacer valer los códigos morales y la responsabilidad personal por la conducta. Si una institución dirige albergues para gente sin hogar, escuelas o guarderías, a menudo debe poner en vigor un código de comportamiento (por ejemplo, los residentes de un albergue no deben consumir bebidas alcohólicas ni drogas). Las instituciones públicas suelen tener problemas en este campo, pues a sus empleados se les ha inculcado la idea de que un gobierno no tiene que imponer ningún conjunto particular de valores a sus ciudadanos. A las firmas lucrativas también se les dificulta, pues puede costarles dinero, por ejemplo, la expulsión de un estudiante que les está pagando. Pero las organizaciones religiosas, los grupos comunitarios y otros semejantes —que normalmente deben su

18 William A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971, p. 217.

existencia al cumplimiento de una misión— suelen contar a la vez con un fuerte sentido de los valores y con la voluntad para hacerlos cumplir, pese a las implicaciones financieras.

Por otra parte, las organizaciones del tercer sector prefieren, con frecuencia, prestar servicios sólo a cierta población (sólo a católicos, sólo a los pobres, sólo a los hispanos) y excluir a otras. Asimismo, son menos eficaces que los gobiernos o las organizaciones del sector privado en actividades que les exigen generar amplios recursos por cuenta propia, que requieren un algo grado de preparación profesional o se benefician con las economías de escala.

Hemos resumido los puntos débiles y fuertes de cada sector en los siguientes cuadros:

Cualidades deseables en los productores de servicios

(A = nivel alto; B = bajo; M = medio)

| | <i>Público</i> | <i>Privado</i> | <i>Tercero</i> |
|---|----------------|----------------|----------------|
| <i>Puntos fuertes del sector público</i> | A | D | M |
| Estabilidad | | | |
| Capacidad para ocuparse de actividades fuera de su misión central (p. ej., acción afirmativa) | A | B | M |
| Impenetrabilidad a los favoritismos | A | M | B |
| <i>Puntos fuertes del sector privado</i> | | | |
| Capacidad de responder a circunstancias en rápido cambio | B | A | M |
| Capacidad de innovar | M | A | M |
| Tendencia a emular éxitos | B | A | M |
| Tendencia a abandonar lo obsoleto o fallido | B | A | M |
| Disposición a correr riesgos | B | A | M |
| Capacidad de generar capital | M | A | B |
| Preparación profesional | M | A | M |
| Capacidad de captar economías de escala | M | A | B |
| <i>Puntos fuertes del tercer sector</i> | | | |
| 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 |

Actividades mejor adaptadas a cada sector

(E = eficaz; I = ineficaz; D = depende del contexto)

| | Público | Privado | Tercero |
|--|---------|---------|---------|
| <i>Mejor adaptadas al sector público</i> | | | |
| Administración de políticas | E | I | D |
| Reglamentación | E | I | D |
| Imposición de la igualdad | E | I | D |
| Prevención de la discriminación | E | D | D |
| Prevención de la explotación | E | I | E |
| Fomento de la cohesión social | E | I | E |
| <i>Mejor adaptadas al sector privado</i> | | | |
| Actividades económicas | I | E | D |
| Actividades de inversión | E | E | D |
| Generación de ganancias | I | E | I |
| Fomento de la autosuficiencia | I | E | D |
| <i>Mejor adaptadas al tercer sector</i> | | | |
| Actividades sociales | D | I | E |
| Actividades que requieren trabajo voluntario | D | I | E |
| Actividades que generan poca ganancia | I | D | E |
| Fomento de la responsabilidad individual | D | I | E |
| Fomento de la comunidad | D | I | E |
| Fomento del compromiso con el bienestar de otros | D | I | E |

Apéndice B: El arte de evaluar el desempeño

El gobierno es famoso por sus inacabables guarismos y formas. Para una persona de fuera, parece una industria que presta enorme atención a los números. La gente del gobierno siempre está contando algo o dando vueltas a algún reporte estadístico. Pero la mayoría de esta contabilidad se centra en los insumos: cuánto se gasta, a cuántas personas se presta servicio, qué servicio recibió cada individuo. Muy rara vez se centra en los *resultados*.

Esto es así en parte porque evaluar los resultados es muy difícil. Evaluar las ganancias en la iniciativa privada es bastante simple. Evaluar los resultados en el gobierno no lo es. Normalmente lleva varios años desarrollar criterios evaluativos adecuados: el primer intento de una agencia a menudo fracasa calamitosamente. Puede evaluar sólo la producción, no los resultados. Puede definir estos últimos en términos demasiado estrechos, con lo que lleva a los empleados a concentrarse sólo en una pequeña parte de los resultados que la organización en realidad quiere lograr. Puede establecer tantos criterios evaluativos que los empleados no saben en qué concentrarse.

Hasta Sunnyvale, California, que es quizás el gobierno más desarrollado que conocemos en lo que respecta a evaluación del desempeño, continúa teniendo algunos criterios evaluativos que piden a gritos una afinación. A medida que Sunnyvale, Phoenix y otros cientos de organizaciones gubernamentales desarrollaban sus sistemas de evaluación, aprendieron no obstante una serie de lecciones básicas:

1. Existe una enorme diferencia entre evaluar un proceso y evaluar los resultados. Cuando las organizaciones públicas se proponen evaluar el desempeño, por lo general sus administradores elaboran listas que evalúan cómo llevan a cabo cierto proceso administrativo: a cuántas personas prestan servicio, con qué rapidez se les proporciona el servicio, qué porcentaje de solicitudes se contestan en determinado periodo de tiempo. En esencia, evalúan el volumen de su producción. Pero la *producción* no garantiza los *resultados*. Una escuela vocacional puede, por ejemplo, entregar más y más diplomas a quienes terminan un programa de soldadura. Pero si estos graduados no encuentran trabajo como soldadores, ¿de qué sirvió el programa? Puede generar una producción impresionante sin generar ningún resultado positivo.

La tendencia a centrarse en el proceso es natural: los administradores evalúan lo que hacen sus agencias y, en las organizaciones regidas por las reglas, la gente considera que sus empleos siguen ciertos procesos establecidos por los reglamentos. Si los siguen fielmente y producen el volumen de producción esperado, están cumpliendo con su trabajo. Rara vez piensan en los resultados: qué efecto tiene la actividad sobre las personas que la agencia pretende servir. No obstante, un proceso ejecutado a la perfección es una pérdida de tiempo y de dinero si no logra los resultados deseados.

El Centro Nacional de Tribunales Estatales ofrece un buen ejemplo.¹⁹ Junto con el Departamento de Justicia de Estados Unidos, se propuso crear criterios para evaluar el desempeño de los juzgados. El propósito, expuesto explícitamente, consistía en centrarse no en "las estructuras y la maquinaria de los tribunales", sino en "su desempeño (*lo que realmente logran los tribunales con los medios que tienen a su disposición*)" (el subrayado es nuestro). Sin embargo, el grupo se encontró luchando constantemente con lo que el doctor Ingo Keilitz, quien contrató al personal para el proyecto, llama "el baldón del proceso." Algunos de sus integrantes

19 Véase Comisión sobre Normas de Desempeño para los Juzgados, *Trial court performance standards with commentary*, Williamsburg, Virginia, National Center for State Courts, 1990, p. 1.

supusieron que "una buena administración constituye un resultado —recuerda Keilitz—. Y nosotros les decíamos que una buena administración no es un fin en sí mismo. Discutíamos hasta ponernos morados."

Desde luego, los criterios evaluativos para un proceso pueden ser útiles. Una buena administración es importante, y la evaluación del proceso puede ayudar a las organizaciones a encontrar un asidero para mejorar su administración. Las organizaciones que utilizan la administración de calidad total de Deming, por ejemplo, evalúan constantemente sus procesos internos para ver dónde yacen los problemas y corregirlos. Además, los resultados deseados por cualquier organización dada suelen ser muy difíciles de evaluar, o no se ponen de manifiesto hasta mucho tiempo después. En tales casos, es frecuente que las organizaciones escojan criterios evaluativos para los procesos que parecen sustitutos confiables del resultado final. Por ejemplo, la Asociación Ben Franklin de Pensilvania evalúa cosas como el monto de la inversión privada obtenida para compensar cada una de sus subvenciones, bajo el supuesto de que los proyectos que atraen una inversión privada significativa tienen mejores probabilidades de contribuir al crecimiento económico que los proyectos a los que se les dificulta conseguirla.

El problema se presenta cuando las organizaciones evalúan *solamente* los procesos, como ocurre con una buena cantidad de ellas. La Universidad Técnica de Fox Valley evalúa muchos puntos del proceso: el número de cursos programados que luego se dejan de lado; el uso de técnicas de calificación que hacen énfasis en la competencia de los conocimientos en lugar de en la habilidad para aprobar exámenes escritos; la proporción de instrucción basada en computadoras que se ofrece, y otros factores. No obstante, si al mismo tiempo no evaluara la cantidad de graduados que consiguen empleo en los campos en que se capacitaron, su grado de satisfacción y el de sus empleadores, podría desarrollar cursos cada vez mejores cuyo resultado fuera una tasa de colocación laboral cada vez más baja. Cuando los robots ya han remplazado a los soldados, no tiene sentido seguir esforzándose por mejorar los cursos de soldadura.

2. *Existe una enorme diferencia entre evaluar la eficiencia y evaluar la eficacia.* La eficiencia es la medida de cuánto cuesta cada unidad de la producción. La eficacia es la medida de la calidad de esa producción: ¿hasta qué punto ésta logra el resultado deseado? Cuando evaluamos la eficiencia, sabemos cuánto nos cuesta obtener un producto específico. Cuando evaluamos la eficacia, sabemos si nuestra inversión vale la pena. No hay nada más tonto que hacer con mayor eficiencia algo que ya no debería hacerse.

Tanto la eficiencia como la eficacia son importantes. Pero cuando las organizaciones públicas comienzan a evaluar el desempeño, a menudo sólo contemplan la eficiencia. Lo típico es que un departamento de defensa tradicional evalúe cuánto le cuesta albergar y alimentar a sus tropas, y que se esfuerce por bajar esa cifra. Sin embargo, como lo expresó Bob Stone en sus "Criterios de construcción del Departamento de Defensa", de sólo cuatro páginas: "El objetivo *no* es reducir al mínimo el costo de las instalaciones durante su ciclo de vida, sino elevar al máximo el desempeño de las personas que utilizan las instalaciones."

El público quiere, sin duda, un gobierno eficiente, pero prefiere en mayor medida un gobierno eficaz. Los ciudadanos pueden sentirse complacidos de gastar menos en educación por estudiante que otros estados, pero si sus escuelas son las peores del país, probablemente no se sentirán complacidos por mucho tiempo. Pueden disfrutar de una tasa de impuestos baja, pero si ello implica que tardan una hora para llegar al trabajo por los congestionamientos en las autopistas, por lo general votan por invertir en un sistema de transporte más eficaz.

Centrarse en la eficiencia más que en la eficacia también tiende a enajenar a los empleados públicos. Cuando los gobiernos hacen hincapié en el costo de cada unidad de trabajo, suelen desarrollar una mentalidad de visera verde que desdeña la inteligencia y los conocimientos de sus trabajadores. Casi todos los empleados desean ser eficaces. La mayoría hará de buena gana lo que sea necesario para aumentar la incidencia de su organización. Pero si sus superiores se concentran sólo en su eficiencia —en la rapidez con que realizan cada unidad de trabajo—, comenzarán a sentir que se encuentran en una línea de montaje.

George Britton, administrador municipal suplente de Phoenix, observa que su ciudad se consagró casi por entero a evaluar la eficiencia durante el decenio de 1970. "Pensábamos que cada barredora debía limpiar unos cien kilómetros de calle por día", comenta:

Pero el asunto se vino abajo, pues quedó atrapado en una filosofía de visera verde. Y se le escapó formular la pregunta de por qué prestábamos ese servicio. Los gobiernos prestan un montón de servicios con mucha eficiencia, sin inquirir el por qué. Perdimos la relación entre eficiencia y eficacia. Sólo somos eficaces cuando hacemos algo que necesita hacerse.

3. *Existe una importante diferencia entre los "resultados de un programa" y los más amplios "resultados de una política."* Cuando el Centro Nacional de Tribunales Estatales desarrolló sus normas de desempeño, presentó unos criterios para los resultados que evalúan la satisfacción del público con respecto a la facilidad de acceso, la justicia, la confiabilidad, la rapidez, la independencia política y la responsabilidad de un tribunal. Para esta evaluación, los tribunales emplean encuestas al público, grupos focales y métodos semejantes. Pero ninguna de tales evaluaciones se ocupa de los resultados más amplios que mayor importancia tienen para los ciudadanos: índices de delincuencia, seguridad pública, índice de procesamientos, índices de reincidencia, justicia para las víctimas de los crímenes o grado de satisfacción con la manera en que se resuelven los litigios. Los jueces sostendrán, desde luego, que los tribunales no son las únicas instituciones responsables de cuestiones tales como los índices de delincuencia y de procesamientos y la opinión pública acerca de la seguridad. Tienen razón. Pero éstos son los resultados que más preocupan a la población.

Este dilema es el que afrontan muchas organizaciones públicas. Pueden evaluar los resultados de su programa o actividad específicos, pero esas cifras no son tan importantes como ciertas evaluaciones más amplias. Un programa de empleos para beneficiarios del sistema de bienestar social podría evaluar, por ejemplo, su índice de colocación laboral y los salarios de las personas colocadas. Pero, ¿dónde quedan el número de individuos que ingresan en las nóminas de bienestar social, la cantidad de tiempo que permanecen

es ellas y las dimensiones de la carga total de casos? Los administradores del programa de empleos sostendrán que son responsables de las cifras sobre colocación laboral, no de la carga total de casos ni de la cantidad de personas que solicitan los beneficios de bienestar social.

También ellos tienen razón. Las últimas cifras se ven afectadas por cuestiones políticas más amplias: quién es elegible, qué tan atractivo es el sistema de bienestar social en comparación con los empleos no especializados y de bajos salarios y cuál es la oferta de empleos de bajos salarios. No obstante, si el departamento de bienestar social no evalúa ambos conjuntos de cifras, puede creer que está efectuando un magnífico trabajo al sacar a la gente del sistema de bienestar social, mientras que en realidad sus nóminas continúan creciendo. Esto es precisamente lo que ha sucedido en muchos estados durante el decenio pasado. El Programa de Opciones de Capacitación y Empleo, en Massachusetts, está considerado justificadamente como uno de los mejores de la nación. Sin embargo, aunque consiguió empleo a alrededor de 10 000 personas por año entre 1983 y 1990, la carga de casos del departamento comenzó con 90 000, nunca bajó a menos de unos 84 000 y superó los 100 000 cuando se inició una recesión.²⁰

Estadísticas como ésta subrayan la importancia de evaluar tanto los resultados del *programa* como los de la *política*. Programas como Opciones de Capacitación y Empleo necesitan información acerca de la manera en que están alcanzando sus objetivos. De hecho, sus administradores recababan esa información religiosamente y siempre la usaban para afinar y mejorar su labor. Pero también necesitan información sobre tendencias más amplias, como el porcentaje de la población que depende del sistema de bienestar social o que está en la pobreza. Con estos datos, se pone de manifiesto que Opciones de Capacitación y Empleo está innovando dentro de un sistema de

20 Véase David Osborne, *Laboratories of democracy*, Boston, Harvard Business School Press, 1988, pp. 200-206; y Scot Lehigh y M. E. Malone, "Weld: revenue loss threatens '92 budget", *Boston Globe*, 23 de abril de 1991.

bienestar social más amplio, el cual contiene poderosos incentivos para que la gente se inscriba y permanezca en él. Se puede esperar que, en cierto momento, esa información sea el detonante de un intento más amplio por cambiar el sistema, en lugar de limitarse a hacer más esfuerzos por capacitar y colocar a la gente en empleos.

El cuadro de las páginas 000-000 resume las diferencias entre la producción (el proceso) y los logros (resultados), entre los resultados de un programa y los de una política, y entre eficiencia y eficacia. A continuación, ilustra esas diferencias para varios servicios públicos distintos. Al tomar el barrido de calles como ejemplo, se ilustra que se evaluaría la *producción*, o proceso, cuando se evalúan los kilómetros barridos. Pero si se quiere evaluar el *logro*, o resultado, habría que evaluar la limpieza de las calles, según la califiquen, quizás, unos observadores entrenados y objetivos. Esta última evaluación sería el *resultado del programa*. Un *resultado de la política* tomaría en consideración una pregunta más amplia: ¿cuánta basura tiran los ciudadanos en las calles y qué eficacia tiene la política pública para reducir al mínimo esta cantidad?

Para determinar la *eficiencia del programa*, una organización no tendría más que evaluar el costo por kilómetro barrido. Pero para determinar la *eficiencia de la política*, habría que evaluar el costo de alcanzar un nivel deseable de limpieza vial, por el método que sea: barrido de calles, prevención, autoayuda comunitaria. Finalmente, para evaluar la *eficacia del programa*, la ciudad podría evaluar el grado de satisfacción del ciudadano con respecto al nivel de limpieza vial. Para evaluar la *eficacia de la política*, podría preguntarse a los ciudadanos si les gustaría gastar su dinero en mantener las calles limpias, o si preferirían otros usos opcionales, como construcción o repavimentación.

Para los interesados en informarse más acerca de la evaluación del desempeño, varios expertos han escrito extensamente sobre el tema. Harry Hatry, del Instituto Urbano, ha publicado una serie de libros, en particular para los gobiernos locales. Jack Brizius, Michael Campbell y Roger Vaughan han escrito sobre la evaluación del desempeño en el gobierno estatal, para el Consejo de Asesores Políticos de los Gobernadores y para la Corporación para el Desarrollo Empresarial. En 1990, el Consejo de Normas de Contabilidad

Gubernamental publicó un informe de investigación acerca de la evaluación del desempeño, titulado *Service efforts and accomplishments reporting: its time has come*, el cual ofrece una útil visión general. Este consejo también está elaborando detallados informes de investigación sobre una variedad de campos específicos, como educación, desarrollo económico, hospitales, transporte de masas, policía y tratamientos de aguas.²¹

Los expertos suelen convenir en una serie de lecciones adicionales:

Hay que realizar análisis tanto cuantitativos como cualitativos. Es imposible cuantificar algunos resultados valiosos. Otros exigen tanto papeleo y gastos que no vale la pena cuantificarlos. Unos terceros son cuantificables, pero nadie sabe con seguridad si el programa en cuestión fue el responsable de su producción. Por todos estos motivos, es importante combinar la medición cuantitativa con la evaluación cualitativa. Los buenos administradores pueden obtener una amplia perspectiva del desempeño si se fijan en las cifras pertinentes, pero no logran una perspectiva igualmente valiosa si se dedican a observar el programa, la agencia o el proveedor, a conversar con los trabajadores y a escuchar a los clientes.

Si toda la evaluación del desempeño se realiza mediante números, los prestadores de servicios también pueden aprender a jugar con ellos. "Examinamos las cifras [de inscripciones y colocaciones

21 Para mayor información sobre el tema, véase, por ejemplo, Harry P. Hatry, Louis H. Blair, Donald M. Fisk, John H. Greiner, John R. Hall Jr. y Phillip S. Schaenman, *How effective are your community services? Procedures for monitoring the Effectiveness of Municipal Services*, Washington, D.C. Urban Institute and International City Management Association, 1977; Jack A. Brizius y Michael D. Campbell, *Getting results*, Washington, D.C., Council of Governors' Policy Advisors, 1991; Richard E. Brown, Meredith C. Williams y Thomas P. Gallagher, *Auditing performance in government: concepts and cases*, Nueva York, Ronald Press, 1983; Harry P. Hatry et al., (comps.) *Service efforts and accomplishments reporting: its time has come: an overview*, Norwalk, Connecticut, Governmental Accounting Standards Board, 1990; y Roger Vaughan, "Is It Working", *Entrepreneurial Economy Review*, julio-agosto de 1989, pp. 3-7.

laborales], pero no queremos que nuestros centros se obsesionen con ellas", explica Suzanne Teegarden, directora del Programa de Servicios Industriales de Massachusetts.

Nuestros peores centros son los que se rigen por las cifras. De uno de ellos, si la meta es inscribir a 250 personas, se puede estar seguro de que inscribirán 252. No es muy diligente y no corre riesgos. Nuestros mejores centros son los que realmente se preocupan, los creativos, los que hacen primero y preguntan después. Conocemos los centros al dedillo, de suerte que sabemos lo que significan las cifras.

Cuidado con la selección de los más aptos. Los prestadores de servicios cumplirán, por lo general, con los números que se les pidan, aunque deban recortar esquinas para lograrlo. Si tienen que colocar en empleos a mil personas por año, encontrarán a las mil personas más competentes que puedan y les brindarán capacitación, práctica conocida como selección de los más aptos. Esto es precisamente lo que sucedió durante los primeros años de la ley de Asociaciones para Capacitación Laboral. Una solución consiste en fijar objetivos para cada una de las diversas poblaciones que se tienen en la mira: 250 colocaciones entre las personas que han estado sin trabajo durante por lo menos dos años; 250 entre quienes no han terminado la escuela de enseñanza media, y así sucesivamente. Otra consiste en fijar tasas de reembolso diferentes para las distintas poblaciones. La industria de la capacitación laboral ha aprendido a utilizar esos mecanismos sin grandes dificultades.

Hay que prever una poderosa resistencia. Una información rigurosa sobre eficiencia y eficacia puede resultar sumamente amenazadora para los prestadores de servicios que dudan de su capacidad para competir. Florida abrogó un programa que recompensaba por separado a las escuelas que mejoraban su desempeño. Arizona quitó el financiamiento a un programa que publicaba los índices de colocación laboral de quienes se titulaban en las instituciones de educación y capacitación para graduados de la escuela de enseñanza media. A las universidades comunitarias y a las escuelas técnicas, la información les pareció extremadamente amenazante, pues revelaba cuán eficaces eran en lo tocante a preparar a la gente para empleos reales. "Hay grandes triunfadores

y grandes perdedores —declara George Britton, quien contribuyó a idear el sistema cuando trabajaba con el gobernador Bruce Babbitt—. Siempre que se identifica a las personas que están en el nivel más alto y en el más bajo, dentro de una operación gubernamental, resulta muy amenazante." (Sin embargo, la publicación de tales datos no es imposible. Florida lo hace ahora con éxito.)

Se debe hacer participar a proveedores y empleados en el desarrollo de los criterios evaluativos correctos. La mejor manera de hacer frente a la resistencia consiste en incorporar a proveedores y empleados al proceso de definir los criterios evaluativos apropiados. Después de todo, para utilizar los datos con eficacia, la gente debe creer en su valor. Necesitan "adueñarse" de los criterios específicos que se utilizan, sentir que proporcionan información útil y pertinente que mejorará el servicio que prestan. Es preciso escuchar imparcialmente a quienes se oponen a la idea o a determinados criterios evaluativos. Cargar a las personas con criterios inadecuados, en cuyo desarrollo no han participado, constituye una manera segura de crear resistencia, destruir la moral y alentar el engaño.

Hay que someter los criterios evaluativos a una revisión y modificación anual. Ningún criterio evaluativo es perfecto. Como la práctica gubernamental no es una ciencia, resulta imposible aislar los criterios que reflejan fielmente los logros de la actividad del gobierno. Todo lo que podemos hacer es esperar una aproximación cercana, utilizando a menudo los mejores sustitutos de que disponemos. En consecuencia, resulta sensato modificar y afinar con frecuencia los criterios para evaluar el desempeño, en particular a medida que sus fallas se revelen en la práctica. También parece sensato encomendar una verificación periódica e independiente de los criterios, para ver si en realidad evalúan lo que uno cree. (No obstante, una vez afinados, es mejor mantener constantes algunos criterios a lo largo de cierto tiempo, para estar en posibilidades de comparar el desempeño de un año con el siguiente.)

No hay que usar ni muchos ni pocos criterios. Si una organización fija pocos criterios evaluativos, éstos tal vez no reflejen todos sus objetivos. De ahí que los prestadores de servicios de esa

organización puedan sentirse impulsados a enfatizar algunos objetivos a expensas de otros. Si fija demasiados, se diluirá el poder del conjunto total de criterios. Los prestadores de servicios pueden confundirse con respecto a las prioridades y terminar recargados de papeleo, mientras que los administradores pueden verse abrumados por los detalles. Si los empleados y prestadores de servicios participan en el desarrollo de los criterios evaluativos, habitualmente son capaces de encontrar el equilibrio correcto.

Cuidado con los incentivos perniciosos. La fórmula de financiamiento que se usaba en Illinois para los asilos de ancianos durante el decenio de 1970 creó incentivos para mantener a la gente postrada en cama, según vimos en el capítulo 5. Los criterios para evaluar el desempeño que originalmente aplicaba la ley de Asociaciones para Capacitación Laboral alentaban a los prestadores de este servicio a seleccionar a los más aptos. Incentivos perniciosos como éstos pueden socavar el intento total por evaluar el desempeño. Para evitarlos, las organizaciones deben "jugar" con nuevos criterios, previendo cómo podrían responder los prestadores ingeniosos, antes de imponerlos.

Hay que mantener la función evaluativa en una oficina políticamente independiente e imparcial. Si la gente ha de basarse en datos, debe confiar en su objetividad. Por ello, es una buena idea utilizar una oficina independiente, como la Oficina del Auditor de la Ciudad de Phoenix, para que se encargue de la evaluación. En Florida, dos organizaciones privadas, TaxWatch y el Consejo de los 100 (un grupo de gente de negocios), han creado una entidad no gubernamental, Socios por la Productividad, con el fin de desarrollar criterios evaluativos de desempeño para el gobierno estatal. En Gran Bretaña, la Comisión Nacional de Auditorías no sólo verifica el desempeño de las agencias del gobierno nacional, sino también el de los gobiernos locales. Dado que publica información comparativa sobre eficiencia y eficacia, los gobiernos locales prestan mucha atención a sus estudios.

Se debe intensificar al máximo la aplicación de los datos sobre desempeño. Limitarse a desarrollar criterios evaluativos no garantiza que los administradores los apliquen para cambiar lo que hacen

ni que las legislaturas los utilicen para modificar lo que financian. El Fondo para la Ciudad de Nueva York descubrió, según Greg Farrell, que "era más fácil concebir buenos criterios y obtener datos sobre la administración que integrar en la conducta de las empresas gubernamentales [...] Los administradores del gobierno no están, en su mayoría, *acostumbrados* a tener ni a aplicar la información acerca de la administración, en especial con fines progresistas. Y con respecto a muchos asuntos, las presiones políticas son con frecuencia tan grandes que los *datos* parecen salir sobrando cuando se toman las decisiones."²² Por ello, al mismo tiempo que establecen los criterios para evaluar el desempeño, las organizaciones deben tratar de desarrollar presupuestos, sistemas administrativos y sistemas de recompensas instituidos en torno a los datos sobre desempeño, como se expuso en el capítulo 5.

22 Gregory Farrell, "Helping government do better with less", en *Fund for the City of New York, Three-Year report, 1979-1981*, pp. 5-6.

¿Qué debe evaluarse?

| | <i>Definición general</i> | <i>Barrido de calles</i> | <i>Bienestar social: capacitación</i> |
|---------------------------|---|---|---|
| Producción (o proceso) | Volumen de unidades producidas | Kilometros barridos | Número de personas capacitadas |
| Logro (o resultado) | Calidad/eficacia de la producción: grado en que permite los resultados deseados | Calificación de la limpieza de las calles | Número de personas colocadas en empleos, que trabajan y que han renunciado al sistema de bienestar social después de seis meses, un año y más. Efecto en sus vidas. |

| | | | |
|----------------------|---|---|---|
| Logro del programa | Eficacia de un programa específico para obtener los logros deseados | Calificación de la limpieza de las calles como resultado del barrido | Número de personas colocadas en empleos, que trabajan y que han renunciado al sistema de bienestar social después de seis meses, un año y más. Efecto en sus vidas. |
| Logro de la política | Eficacia de políticas más amplias para alcanzar los objetivos fundamentales | Medidas que indiquen cuánta basura tiran los ciudadanos en las calles | Porcentaje de la fuerza de trabajo potencial que está desempleada, depende del sistema de bienestar social y se halla en la pobreza; porcentaje de la población que depende del bienestar social durante más de un año, cinco años, etcétera. |

| | | | |
|---------------------------|---|---|---|
| Eficiencia del programa | Costo por unidad de producción | Costo por kilómetro de las calles baratas | Costo por persona capacitada; por colocación; por empleo conservado, etcétera. |
| Eficiencia de la política | Costo para alcanzar los objetivos fundamentales | Costo por un nivel X de limpieza vial | Costo por lograr la reducción deseada en la tasa de desempleo, de pobreza, de la carga de casos de bienestar social, etcétera. |
| Eficacia del programa | Grado en que el programa arroja los logros deseados | Grado de satisfacción de los ciudadanos con la limpieza de las calles | Número de personas colocadas en empleos, que trabajan y que han renunciado al sistema de bienestar social después de seis meses, un año y más. Efecto en sus vidas. |

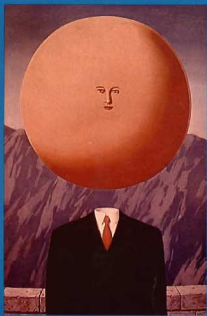
| | | | |
|-------------------------|---|--|--|
| Eficacia de la política | Grado en que se satisfacen los objetivos fundamental es y las necesidades de los ciudadanos | ¿Quieren los ciudadanos usar su dinero en esto? P. ej., ¿preferirían invertirlo en la repavimentación de las calles? | Efecto en la sociedad general: p. ej., índice de pobreza, carga de trabajo de bienestar social, índice de delincuencia, gastos posteriores para paliar la pobreza, etcétera. |
|-------------------------|---|--|--|

Un nuevo modelo de gobierno
se terminó de imprimir en los talleres de Ediciones Gernika
el mes de julio de 1994.
La edición consta de 3,000 ejemplares.

David Osborne y Ted Gaebler

UN NUEVO MODELO
DE GOBIERNO

COMO TRANSFORMA
EL ESPIRITU
EMPRESARIAL AL
SECTOR PUBLICO



GERNIKA

Este libro trata de los pioneros de una nueva forma de gobierno. Si alguna vez hubo un tiempo para los exploradores, es éste. La idea de rehacer el gobierno puede parecer audaz a quienes lo consideran como algo fijo, invariable. Pero en realidad los gobiernos cambian constantemente.

El fin del milenio se acerca y el cambio nos rodea. Europa del Este se ha liberado, el imperio soviético se disuelve, la guerra fría ha terminado. Europa Occidental se aproxima a la unión económica. Asia es el nuevo centro del poder económico mundial. Desde Polonia hasta Sudáfrica, la democracia está en marcha.



**COLECCION
CIENCIAS POLITICAS**