

David Osborne
Ted Gaebler

LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO

La influencia
del espíritu
empresarial en
el sector público

La reinención del gobierno



PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Títulos publicados:

1. G. O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 1. Europa meridional*
2. G. O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 2. América Latina*
3. G. O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 3. Perspectivas comparadas*
4. G. O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*
5. S. P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*
6. J. J. Donahue, *La decisión de privatizar*
7. N. Tenzer, *La sociedad despolitizada*
8. R. A. Dahl, *La democracia y sus críticos*
9. J. R. Jorrat y R. Sauti, *Después de Germani*
10. M. Wiewiorka, *El espacio del racismo*
11. M. Albert, *Capitalismo contra capitalismo*
12. J. Lacouture, *Jesuitas, 1. Los conquistadores*
13. K. Boulding, *Las tres caras del poder*
14. H. Arendt, *La condición humana*
15. G. Delannoi y P. A. Taguieff, *Teorías del nacionalismo*
16. C. Smith, *La teología de la liberación*
17. L. Emmerij, *El enfrentamiento norte sur. Un polvorín en el mundo moderno*
18. J. Lacouture, *Jesuitas, 2. Los continuadores*
19. J. L. Gordillo, *La objeción de conciencia*
20. S. P. Huntington, *La tercera ola*
21. K. R. Popper, *En busca de un mundo mejor*
22. D. Osborne y T. Gaebler, *La reinventación del gobierno*
23. J. Riechmann y F. Fernández Buey, *Redes que dan libertad*
24. F. Calderón G. y M. R. Dos Santos, *Sociedades con atajos*
25. J. M. Guéhenno, *El fin de la democracia*
26. S. G. Payne, *La primera democracia española*
27. E. Resta, *La certeza y la esperanza*
28. M. Howard Ross, *La cultura del conflicto*

350.001
B. 081/14

David Osborne
Ted Gaebler

La reinención del gobierno

La influencia
del espíritu empresarial
en el sector público



 Ediciones Paidós
Barcelona-Buenos Aires-México

Título original: *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*

Publicado en inglés por Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Traducción de Marco Aurelio Galmarini (caps. 1-6)
y Fernando Pardo Gella (caps. 7-11)

Cubierta de Víctor Viano

1.ª edición, 1994

1.ª reimpresión, 1995

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© 1992 by David Osborne and Ted Gaebler
© de todas las ediciones en castellano,
Ediciones Paidós Ibérica, S.A.,
Mariano Cubí, 92 - 08021 Barcelona
y Editorial Paidós, SAICF,
Defensa, 599 - Buenos Aires

ISBN: 84-7509-986-6

Depósito legal: B-37.040/1995

Impreso en Gràfiques 92, S.A.,
Torrassa, 108 - Sant Adrià de Besós (Barcelona)

Impreso en España - Printed in Spain

*A mis padres,
Chris y Earl Osborne
—D.O.*

*A mi hija, Robin,
y a mi hijo, Christopher
—T.A.G.*



SUMARIO

Agradecimientos	11
Prefacio	15
Introducción: Una <i>Perestroika</i> norteamericana	25
1. Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar	55
2. Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente	85
3. Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios	121
4. Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de las organizaciones regidas por reglas	165
5. Gobierno dirigido a los resultados: financiar el producto, no los datos	205
6. Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia	241
7. El gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar	277
8. El gobierno previsor: más vale prevenir que curar	307
9. El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo	347
10. El gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado	383
11. Juntando las piezas	421
Apéndice A: Opciones alternativas de prestación de servicios	447
Apéndice B: El arte de medir los rendimientos	467
Índice analítico	481

AGRADECIMIENTOS

Este libro trata de los pioneros de una nueva forma de gobernar. No versa tanto sobre nuestras ideas como sobre las ideas de estos pioneros. A ellos se lo debemos todo.

Tal vez el pensador más influyente, individualmente considerado, haya sido Peter Drucker. Su libro titulado *The Age of Discontinuity*, publicado en 1968, ofrecía un profético análisis de la bancarrota del gobierno burocrático. Sus conceptos básicos, repetidos a lo largo de los años en otros libros y ensayos, produjeron un enorme impacto, no sólo en nosotros, sino también en muchos de los empresarios públicos, acerca de a quién escribimos y de quién hemos aprendido. Reconocemos también importantes deudas intelectuales para con Robert Reich, Tom Peters, Robert Waterman y Alvin Toffler.

Entre los millares de profesionales y activistas que comparten sus ideas con nosotros, nadie ejerció una influencia mayor que Ted Kolderie, del Center for Policy Studies de Minneapolis. Ted y sus colegas del Public Service Redesign Project han escrito abundantemente sobre varios de los principios que exponemos en este libro, y de ellos hemos aprendido mucho. Otros autores que han contribuido decisivamente 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 preparación de este libro hemos entrevistado a centenares de personas; y en el desempeño de nues-

tras diversas funciones de gestión y de consulta en el gobierno hemos trabajado con millares más. Agradecemos a todas y cada una de ellas el compartir con nosotros sus intuiciones. Estamos particularmente agradecidos a aquellas que, en sus esfuerzos por prestarnos su colaboración, fueron mucho más allá del simple cumplimiento de un deber. Sería negligencia de nuestra parte no expresar específicamente nuestro agradecimiento 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 Halle, 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 *La reinención del gobierno*, una cantidad de colegas leyeron y comentaron las líneas generales, borradores de capítulos o el manuscrito entero. Además de los ya mencionados, hemos contado con el perspicaz consejo de Arne Croce, Randy Hamilton, John Judis, Barry Kaplovitz, Wallace Katz, Bill Nothdurft, Neal Peirce, Jacqueline y Garry Schneider, Phil Singerman, Brian Sobel, Robert Stumberg y Ralph Whitehead.

Otros ofrecieron el sostén financiero sin el cual este libro nos hubiera llevado más de los cuatro años que en él hemos invertido. Agradecemos enormemente a Craig Kennedy, de la Joyce Foundation, a Kavita Ramdas, de la John T. & Catherine D. MacArthur Foundation, a Doug Ross, de la Corporation for Enterprise Development y a John Austin y Allen Charkow, de los Municipal Resource Consultants (MRC).

Hubo quienes brindaron sostén al libro al abrirnos sus casas o entregar su tiempo. Queremos agradecer a Sandy Hale, Deborah Johnston y Bob Thompson, a Susan Pearson y John Judis, a Gwen Pfanku y Bill Nothdurft y a John y Roxanna Anderson por su amable hospitalidad. Estamos profundamente agradecidos a Donna Hall, sin cuyo esforzado trabajo y calidez espiritual jamás habiéramos podido terminar el libro a tiempo.

También tenemos una enorme deuda de gratitud para con diferentes personas de la industria editorial. Nuestra agente, Kristine Dahl, creyó en el libro cuando la idea de «Reinvención del gobierno» parecía aún tan extraña como el otro término revolucionario de *perestroika*. George Gibson, en Addison-Wesley, fue el único de los editores que comprendió el valor del libro ya en 1986, cuando lo compró. Bob Thompson, uno de los mejores editores de revista de los Estados Unidos, no sólo nos encargó el trabajo que nos puso en contacto por primera vez, en 1985, sino que en 1990 nos impulsó a publicar un artículo en el *Washington Post Magazine*, que creó instantáneamente un público para el libro.

Por último, agradecemos profundamente a quienes nos orientaron en el seno de Addison-Wesley. William Patrick fue el editor perfecto: absolutamente firme en los problemas fundamentales, nos permitió de muy buen grado, sin embargo, ejercer el oficio de escribir una prosa limpia oración por oración. El coordinador jefe de producción, John Fuller, que siguió el libro hasta su publicación en tiempo récord tuvo la paciencia de un santo.

El agradecimiento más entrañable está dirigido a nuestras esposas, Rose Osborne y Bonne Gaebler, así como a nuestras respectivas familias. Escribir un libro de esta naturaleza lleva muchísimo tiempo, tiempo robado a nuestras familias. Sin el calor y la paciencia con que nuestras esposas apoyaron este proyecto, jamás habríamos terminado el libro. Les debemos gratitud de por vida. Sin la alegría que nuestros hijos nos proporcionaron, los años dedicados al libro habrían parecido una eternidad.

DAVID OSBORNE y
TED GAEBLER
Octubre de 1991
Boston, Ma.
San Rafael, Ca.

PREFACIO

Sin duda, hemos elegido para este libro un título audaz. Sabemos que el descrédito del gobierno cala hondo en el alma norteamericana. Todos tenemos nuestras frases favoritas: «Es demasiado importante como para que sea el gobierno quien se ocupe», «Alimentarse en el comedero público», «Soy del gobierno y estoy aquí para ayudar», «Mi amiga no trabaja; tiene un empleo en el gobierno».

Hoy en día nuestros gobiernos se encuentran en graves dificultades; este libro está dedicado a quienes les preocupa esa realidad, a quienes les interesan los temas relativos al gobierno, ya porque trabajan en el gobierno, trabajan con el gobierno, estudian el gobierno o, sencillamente, quieren que su gobierno sea más eficaz. Está dedicado a quienes saben que algo está mal, pero no saben exactamente qué; a quienes han vislumbrado un camino mejor, pero no saben cómo emprenderlo; a quienes han realizado experimentos con éxito, pero han comprobado cómo los ignoran los que están en el poder; a quienes tienen una idea de dónde debe ir el gobierno, pero no saben cómo se llega. Es un libro para quienes buscan.

Si hubo alguna vez una época para los que buscan, es ésta. Se aproxima el milenio y todo cambia a nuestro alrededor. Europa Oriental es libre; el Imperio Soviético se disuelve; la Guerra Fría ha terminado. Europa Occidental se encamina hacia la unión económica. Asia es el nuevo centro del poder económico global. Desde Polonia a Sudáfrica, la democracia está en marcha.

La idea de reinventar el gobierno puede parecer audaz a quie-

nes ven el gobierno como algo fijo, como algo que no cambia. Pero, en realidad, los gobiernos cambian constantemente. En una época, las armerías gubernamentales fabricaban armas, y a nadie se le hubiera ocurrido permitir que empresas privadas hicieran algo tan importante. Hoy, a nadie se le ocurriría permitir que fuera el gobierno quien las fabricara.

En una época, nadie esperaba que el gobierno se encargara de los pobres; el estado del bienestar no existió hasta que Bismarck creó el primero en los años setenta del siglo XIX. Hoy, no sólo la mayoría de los gobiernos del mundo desarrollado se ocupan de los pobres sino que pagan el cuidado de la salud y las jubilaciones de todos los ciudadanos.

En una época, nadie esperaba que los gobiernos lucharan contra el fuego. Hoy, no hay gobierno que no tenga departamento contra incendios. En realidad, el simple hecho de que un gobierno acuerde contratos con una compañía privada para luchar contra los incendios, da lugar a enormes controversias.

En una época, los gobiernos eran activos inversores en la economía privada,¹ mediante el fomento a las nuevas empresas con préstamos, concesiones e inversiones de capital. De hecho, el gobierno federal dio el 9,3 por ciento de toda la tierra de Estados Unidos continental a los ferrocarriles,² como estímulo para la construcción de un sistema transcontinental. Hoy, nadie soñaría con semejante cosa.

La última vez que «reinventamos» nuestros gobiernos fue en las primeras décadas del siglo XX, aproximadamente de 1900 a 1940. Lo hicimos durante la Era de Progreso y el *New Deal*, para hacer frente al surgimiento de una nueva economía industrial, que creó nuevos y grandes problemas, así como nuevas y grandes oportunidades en la vida norteamericana. Hoy, el mundo del gobierno vuelve a estar en movimiento. El surgimiento de una economía global postindustrial y basada en el conocimiento, ha minado las antiguas realidades en todo el mundo y ha crea-

1. Véase, por ejemplo, Peter K. Eisinger, *The Rise of the Entrepreneurial State*, Madison, University of Wisconsin Press, 1988, págs. 331-332.

2. Congresista Byron L. Dorgan, «Disappearing Railroad Blues», *Progressive*, agosto de 1984, págs. 32-34.

do magníficas oportunidades y temibles problemas. Gobiernos grandes y pequeños, norteamericanos y extranjeros, federales, estatales o locales, han comenzado a responder.

Al escribir este libro hemos tenido una doble finalidad: tener un documento fotográfico de gobiernos que han comenzado este viaje y proporcionar un mapa a los que desean sumarse a la aventura. Cuando, hace quinientos años, Colón se lanzó a la búsqueda de una nueva ruta para transportar las especias de Oriente, fue a dar accidentalmente en un Nuevo Mundo. Él y los exploradores que le siguieron —Americo Vespucio, sir Francis Drake y Hernando de Soto—, todos ellos encontraron diferentes fragmentos de este Nuevo Mundo. Pero a quienes confeccionaron mapas les tocó reunir esos trozos de información, aparentemente sin relación entre sí, en un mapa coherente de los continentes recién descubiertos.

Análogamente, quienes reinventan hoy el gobierno se enfrentan en primera instancia con un problema: enjugar un déficit o recortar una burocracia. Pero también ellos han dado con un nuevo mundo. Casi sin saberlo, comenzaron a inventar una manera radicalmente distinta de hacer negocios en el sector público. Así como Colón nunca supo que había llegado a un nuevo continente, muchos de los actuales pioneros —desde gobernadores y administradores municipales, desde maestros a trabajadores sociales—, no entienden el significado global de lo que están haciendo. Cada uno ha tocado una parte del nuevo mundo; cada uno tiene ante su vista una o dos penínsulas o bahías. Pero serán otros quienes reúnan toda esta información y elaboren un mapa coherente de ese nuevo modelo que están creando.

Aspiramos a que este libro suministre algo así como un mapa: un esquema general simple y claro de una nueva manera de conducir los negocios públicos. Mostraremos instantáneas de los gobiernos empresariales ya existentes y esbozaremos diez principios sencillos sobre los cuales parecen haber sido contruidos. No ofreceremos estos principios —este «mapa»— como la última palabra sobre la reinención del gobierno, sino más bien como un borrador aproximado. Estamos observando un proceso de enorme fluidez, y creemos que nuestra instantánea es co-



recta. Pero sabemos que los pioneros continuarán sus exploraciones y esperamos que, a medida que descubran nuevas tierras, se podrán confeccionar nuevos y mejores mapas para quienes vienen detrás de ellos.

No hemos cogido nuestros diez principios de la levedad del aire, de nuestra mera imaginación. No son lo que *deseamos* que sea el gobierno. Hemos desarrollado nuestro mapa mirando alrededor de nosotros, observando las triunfantes organizaciones del sector público que vemos surgir, pieza a pieza, a lo largo y lo ancho de este país. De aquí que este libro sea, en sentido literal, producto del pensamiento de muchas personas. Nosotros, en tanto autores, somos menos inventores de nuevas ideas que sintetizadores de las ideas y la experiencia de otros. Aquellos acerca de quienes escribimos, son los que están reinventando el gobierno. Ellos son los héroes de esta historia.

Nosotros, por supuesto, somos responsables de la última versión del mapa que hemos trazado. En tanto tales, asumimos la responsabilidad por la manifestación de las creencias subyacentes que nos han impulsado a escribir y que, a no dudarlo, han animado sus conclusiones.

En primer lugar, creemos profundamente en el gobierno. No vemos en el gobierno un mal necesario. Todas las sociedades civilizadas tienen alguna forma de gobierno. El gobierno es el mecanismo que empleamos para adoptar decisiones que afectan a la comunidad: dónde hacer una autopista, qué hacer con la gente sin hogar, qué tipo de educación impartir a nuestros hijos. Es la manera en que proporcionamos servicios en beneficio de todo nuestro pueblo: defensa nacional, protección del medio, protección policial, autopistas, diques y sistemas de aguas. Es la manera en que resolvemos problemas colectivos, en que reflexionamos sobre los problemas con que se enfrenta la sociedad norteamericana de hoy día: drogadicción, crimen, pobreza, carencia de viviendas, analfabetismo, residuos tóxicos, el efecto invernadero, el coste explosivo de la asistencia médica. ¿Cómo resolveremos estos problemas? Mediante la acción colectiva. ¿Cómo actuamos colectivamente? A través del gobierno.

En segundo lugar, creemos que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz, lo cual es hoy algo sumamente raro. Creemos que los gobiernos de la era industrial, con sus extensas burocracias centralizadas y estandarizadas y sus servicios «de la misma magnitud para todas las cosas», no están a la altura de los desafíos que presenta una sociedad de la información que cambia aceleradamente y una economía basada en el conocimiento.

En tercer lugar, creemos que el problema no reside en la gente que trabaja en el gobierno; el problema reside en los sistemas en los cuales trabajan. No escribimos para zaherir a los empleados públicos, sino para darles esperanzas. A veces puede parecer que nos hayamos embarcado en una batalla contra los burocratas, pero no son ellos nuestro verdadero objetivo, sino las burocracias. Hemos conocido millares de funcionarios civiles a lo largo de los años, y la mayoría de ellos —aunque no todos, evidentemente—, eran personas responsables, talentosas, dedicadas, pero atrapadas en sistemas arcaicos que frustraban su creatividad y absorbían su energía. Creemos que estos sistemas se pueden cambiar, a fin de liberar la enorme energía de los funcionarios públicos y de potenciar su capacidad de servicio al público.

En cuarto lugar, creemos que ni el liberalismo tradicional, ni el conservadurismo tradicional tienen mucho que decir respecto de los problemas con que se enfrentan hoy nuestros gobiernos. No resolveremos nuestros problemas gastando más o menos, creando nuevas burocracias públicas o «privatizando» las burocracias existentes. Según el momento y el lugar, necesitamos gastar más o gastar menos, crear nuevos programas o privatizar funciones públicas. Pero para que nuestro gobierno vuelva a ser eficaz tenemos que *reinventarlo*.

Por último, creemos firmemente en la igualdad, en la igualdad de oportunidades para todos los norteamericanos. Es posible que algunas de las ideas que expresamos en este libro sorprendan a los lectores como ideas no igualitarias. Por ejemplo, cuando hablamos de hacer competitivas las escuelas públicas, hay quienes temen que el resultado sea un sistema de educa-

ción menos igualitario aún que el actual. Pero creemos que hay maneras de emplear la elección y la competencia para *incrementar* la equidad en nuestro sistema. Y creemos con todas nuestras fuerzas que el aumento de la equidad no sólo es correcto y justo, sino decisivo para nuestro éxito como nación. En el mercado mundial de hoy en día, Estados Unidos no puede competir eficazmente si derrocha el 25 por ciento de sus recursos humanos.

Empleamos la expresión *gobierno empresarial* para describir el nuevo modelo que vemos surgir en todo Estados Unidos. Esta frase puede sorprender a muchos lectores, que piensan que los empresarios sólo son los hombres y las mujeres de empresa. Pero el verdadero significado de la palabra originaria *entrepreneur* es mucho más amplio. La acuñó el economista francés J. B. Say alrededor del año 1800. «El empresario —dijo Say— traslada los recursos económicos de una área de más baja productividad a un área de productividad más elevada y mayor rendimiento.»³ En otras palabras, un empresario usa de una nueva manera los recursos a fin de maximizar la productividad y la eficacia.

La definición de Say se aplica por igual al sector privado, al sector público y al sector voluntario, o terciario. Los inspectores y los directores de escuela dinámicos utilizan de otra manera los recursos a fin de maximizar la productividad y la eficacia. Lo mismo hacen los administradores innovadores de aeropuertos. Los encargados del bienestar, los secretarios de trabajo, el personal de los departamentos comerciales, todos pueden trasladar los recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento. Cuando hablamos de empresarios públicos nos referimos precisamente a la gente que actúa de esta manera. Cuando hablamos de modelo empresarial, aludimos a las instituciones del sector público que actúa *habitualmente* de esta ma-

3. Citado en Peter F. Drucker, *Innovation and Entrepreneurship. Practice and Principles*, Nueva York, Harper & Row, 1985, pág. 21.

nera, que usa constantemente sus recursos según nuevas maneras para mejorar su eficacia y sus resultados concretos.

Hay mucha gente que entiende que los empresarios son, por antonomasia, personas que asumen riesgos. Huyen de la idea misma de gobierno empresarial porque, después de todo, ¿quién pretenderá que los burócratas arriesguen los dólares, que, con poco trabajo, reciben de los impuestos? Pero, como lo demuestran estudios cuidadosos,⁴ los empresarios no buscan riesgos, sino oportunidades. Peter Drucker, el sabio de la teoría de la gestión, cuenta a este respecto una anécdota que vale la pena citar íntegramente.

Hace uno o dos años asistí a un simposio universitario sobre gestión empresarial, en el que intervino una buena cantidad de psicólogos. Aunque sus ponencias difirieran en todo lo demás, todos ellos hablaron de una «personalidad» empresarial que se caracteriza por una «propensión a asumir riesgos».

Luego se pidió el comentario de un famoso y prestigioso innovador, que había convertido una innovación de un proceso de base informática en una importante empresa mundial en veinticinco años. Lo que dijo fue: «Me siento azorado antes vuestros papeles. Creo conocer más innovadores y empresarios de éxito que nadie, comenzando por mí. Nunca me he topado con una "personalidad empresarial". Sin embargo, todos los que conozco y que han triunfado tienen esto en común, y sólo esto: *no* asumen riesgos como actitud básica. Tratan de definir los riesgos que han de asumir y minimizarlos todo lo posible. De lo contrario, ninguno de nosotros habría triunfado. En cuanto a mí, de haber querido correr riesgos, me habría dedicado a los bienes raíces o al comercio de mercancías, o bien me habría convertido en el pintor profesional que mi madre quería que fuese».

Esto casa bien con mi experiencia... Los innovadores que conozco tienen éxito exactamente en la medida en que definen los riesgos y les ponen un límite. Tienen éxito precisamente en la medida en que analizan de modo sistemático las fuentes de oportunidades de innovación, para coger la oportunidad cuando se presente y sacarle provecho.⁵

4. Véase, por ejemplo, David C. MacClelland, «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.

5. Drucker, *Innovation*, pág. 139.

Drucker nos asegura que prácticamente todo el mundo puede ser empresario, siempre que la estructura de la organización estimule el talento de empresario. A la inversa, si la estructura de la organización alienta la actitud burocrática, prácticamente todo empresario puede convertirse en burócrata. Dice Drucker: «Los individuos más innovadores y con más espíritu empresarial se comportan como el más adocenado burócrata o como el político sediento de poder seis meses después de haberse hecho cargo de la gestión de una institución de servicio público». Y agrega: «sobre todo si es una institución gubernamental».⁶

La crisis de confianza de Estados Unidos en el gobierno ha convertido en una próspera industria los libros acerca de la política pública. La mayoría de ellos se refiere a *qué* es lo que el gobierno debería hacer, y la mayoría se centra exclusivamente en Washington. Este libro es distinto: se ocupa de todos los niveles de gobierno —federal, estatal y local— y su tema no es lo que hacen, sino *cómo funcionan*.

Aun cuando los medios de comunicación estén obsesionados con el gobierno federal, la mayor parte del gobierno de Estados Unidos se halla fuera de Washington. En este país hay 83.000 unidades de gobierno:⁷ un gobierno federal, 50 gobiernos estatales y miles de ciudades, condados, distritos escolares, distritos hidráulicos y distritos de transporte. La mayoría de nuestros servicios públicos los prestan gobiernos locales (ciudades, condados, pueblos y distritos). Más de 12 millones de nuestros 15,1 millones de empleados públicos trabajan para el gobierno estatal o local.⁸

Nos preocupamos enormemente por *lo que* los gobiernos hacen, pero este libro se ocupa de *cómo* operan. Durante los últi-

6. *Ibid.*, págs. 170-178.

7. 83.000 unidades gubernamentales: U.S. Department of Census, *1987 Census of Governments*, vol. 3, n.º 2, Washington, D.C., Bureau of the Census, 1991, p.v.

8. Para las cifras sobre empleados con dedicación exclusiva, véase *ibid.*, National Summary, pág. 1, cuadro 1.

mos cincuenta años, el debate político norteamericano se centró en cuestiones de fines: qué debía hacer el gobierno y para quiénes. Creemos que hoy esos debates son secundarios, pues carecemos simplemente de los medios para llegar a las nuevas metas que nos proponemos. Después de diez años de reforma de la educación y de haber invertido 60.000 millones de dólares en ella, los resultados que arrojan los test están estancados, mientras que las tasas de abandono escolar son mayores que en 1980.⁹ Después de veinte años de legislación ambiental para limpiar el aire y el agua, hay más contaminación que nunca. Tras sólo unos años del plan de ahorro y préstamo, el costo proyectado se ha disparado de 50.000 millones a 500.000 millones de dólares. Tenemos nuevas metas, es cierto, pero nuestros gobiernos no pueden llegar a ellas. Hoy, la deficiencia principal del gobierno no estriba en los *fines*, sino en los *medios*.

Esperamos que este libro ilumine los nuevos medios que en todo Estados Unidos la gente ha comenzado a desarrollar —a trancas y barrancas, por ensayo y error— para responder a los intereses y necesidades del público. Cuando investigamos esta cuestión, nos asombró el volumen de cambio que se está produciendo en nuestras ciudades, condados, estados y distritos escolares. Habrá lectores que encontrarán difíciles de tragar nuestros hallazgos. Los instamos a que suspendan el juicio y sigan leyendo, hasta haber percibido por sí mismos la vasta ola de cambios que atraviesa al gobierno norteamericano. Creemos que se sorprenderán.

Nuestro propósito no es criticar al gobierno, como han hecho tantos autores, sino renovarlo. Tenemos tanta confianza en el futuro del gobierno como desazón ante su situación actual. No ocultamos la magnitud del problema, ni desconocemos la dificultad para resolverlo. Pero, puesto que hemos visto tantas instituciones públicas que, de oscuras burocracias se han transformado en organizaciones innovadoras, flexibles, capaces de reacción, creemos que las soluciones existen de verdad.

9. U.S. Department of Education, comunicación personal. Los resultados de los test se refieren al Scholastic Aptitude Test (SAT) y al American College Testing Program (ACT).

Marcel Proust dejó escrito: «El verdadero descubrimiento no consiste en buscar nuevas tierras, sino en mirar con ojos nuevos». ¹⁰ La meta que nos movió a escribir este libro es mirar con ojos nuevos. Deseamos fervientemente que cuando lo haya terminado, nunca vuelva usted a contemplar el gobierno con los mismos ojos. Rogamos que entonces decida sumarse a los millares de norteamericanos que ya están trabajando para reinventar sus gobiernos.

10. Citado en *The Homegrown Economy*, vídeo preparado por la administración de Latimer, St. Paul.