

## CAPÍTULO 4

### GOBIERNO INSPIRADO EN OBJETIVOS: LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES REGIDAS POR REGLAS

*Nunca digas a la gente cómo tiene que hacer las cosas. Di qué quieres lograr y te sorprenderá con su ingenio.*

General GEORGE S. PATTON<sup>1</sup>

El de la vivienda pública es uno de los sistemas más centralizados, burocráticos y disfuncionales del gobierno norteamericano. El Departamento Federal para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (en adelante HUD = Department of Housing and Urban Development) controla en la práctica todo lo que hace una agencia local en materia de vivienda. «La oficina del HUD que tenemos aquí casi está obsesionada con este libro de regulaciones que ha producido —dice Andrea Duncan, director ejecutivo de la Housing Authority of Louisville—. Si te desvías en lo más mínimo de él, te llaman la atención. Si una especificación dice que el tornillo debe ser de tres cuartos de pulgada de largo y el contratista pone tornillos de media pulgada, quieren que los quite y los cambie íntegramente.»

Con el talante empresarial que les caracteriza, Duncan y sus colegas imaginaron un modo de esquivar las reglas del HUD. Crearon una subsidiaria sin fines de lucro, Louisville Housing Services, que puede hacer cosas que la agencia oficial para cuestiones de vivienda no puede hacer ni siquiera en sueños. Puede gastar dinero en la comida de los empleados del departamento, poner en funcionamiento un programa para niños del departamento e incluso desarrollar nuevas viviendas. «Hemos establecido esto precisamente para escapar a las regulaciones del HUD, para movernos un poco más rápido», dice Duncan.

1. Citado por Roger Vaughan, «Is It Working», *Entrepreneurial Economy Review*, publicada por la Corporation for Enterprise Development, Washington D.C., julio-agosto 1989, pág. 3.

El primer gran proyecto de Louisville Housing Services fue la venta de un complejo de 100 unidades a los residentes de viviendas públicas. Su segundo proyecto fue la construcción de 36 unidades nuevas, que vendió a más residentes de viviendas públicas. Tomó dinero en préstamo (recurriendo a los ingresos de las primeras 100 hipotecas como garantía parcial), construyó nuevos bloques de pisos sólo en cinco meses y los vendió a precios que oscilaron entre 32.000 y 36.000 dólares.

«Todavía estoy trabajando en un programa de inversión con el HUD que hemos comenzado hace dos años», nos cuenta Duncan, a modo de contraste.

Hemos comprado los edificios; lo único que tenemos que hacer es rehabilitarlos. No hemos realizado ningún progreso, porque los edificios tienen pintura de plomo y el HUD no puede decidir qué hacer, cómo abordar la eliminación de la pintura con base de plomo, pues no estaba en el presupuesto y no hay suficiente dinero. No nos permiten seguir adelante mientras no aclaren este asunto, y no pueden aclararlo hasta que llegue a las autoridades regionales, luego a Washington y vuelva a recorrer ese camino en sentido contrario hasta aquí. A mi juicio es una locura. Estos edificios están desocupados. Mientras, aquí, en nuestra subsidiaria, no sólo hemos montado un negocio, sino que hemos puesto gente a vivir en las unidades, y estamos a punto de comenzar un segundo negocio. No hay comparación.

¿En qué estriba la diferencia? En que Louisville Housing Services no tiene empleados. La rige un consultor a tiempo parcial, que contrata con empresas privadas o, cuando necesita hacer algo, coge empleados del departamento fuera de horario.

En la década anterior hemos visto centenares de ejemplos del mismo tipo: empresarios públicos frustrados por sus gigantescas burocracias regidas por reglas, toman distancia y crean organizaciones pequeñas inspiradas en objetivos. Ésta es una de las razones por las que las agencias públicas y los distritos especiales son las formas de organización que hoy crecen con mayor velocidad.

Massachusetts tiene por lo menos una docena de corporaciones casi públicas para el desarrollo económico y la forma-

ción para el empleo. El Tampa General Hospital creó una corporación subsidiaria para combatir la mortalidad infantil. St. Paul y Minneapolis crearon una corporación sin fines de lucro para financiar viviendas para la gente de bajos ingresos. En sus primeros años, ayudó a más de 1.700 familias a comprar sus casas, colaboró en la financiación de más de 2.000 unidades de alquiler o cooperativas y en la creación de más de 1.000 unidades de personas amenazadas por la falta de vivienda, y dieron origen a una corporación que desde entonces ha ayudado a construir o a renovar más de 1.800 unidades. Y tenía *un solo empleado*.

Ese empleado, Tom Fulton, fue el primero que nos habló del concepto de gobierno inspirado en objetivos. Fue ya entrada la tarde de un viernes, en su oficina de Minneapolis. Habíamos ido a informarnos de su Family Housing Fund (Fondo para la Vivienda Familiar) y Fulton nos había obsequiado con relatos acerca de la inercia y el despilfarro que encontró cuando comenzó a tratar con la burocracia federal y con la estatal, los manuales de 35 páginas de regulaciones y de 20 páginas de opiniones legales. «¿Sabe usted? Ni siquiera tenemos un impreso de solicitud. Esto no quiere decir que no sepamos lo que queremos: lo que queremos son dos páginas de criterios y, cuando alguien nos solicita un préstamo, voy y las consulto. No tenemos un millar de reglas: pasamos rápidamente al corazón mismo de la cuestión. *Nuestra organización está más inspirada en objetivos que por reglas.*»

Fulton quiere decir que la fuerza conductora detrás de todo lo que hacía el Family Housing Fund era su objetivo, su *misión fundamental*. Puede que esto parezca mero sentido común, pero en el gobierno es una cosa rara. La mayor parte de las organizaciones públicas no se inspiran en misiones, en objetivos, sino que están regidas por reglas y presupuestos. Tienen una regla para cada cosa que supuestamente funcionará mal y un ítem presupuestario específico para cada categoría de gasto en cada unidad de cada departamento. En otras palabras, el cemento que mantiene unidas a las burocracias públicas es como la epoxia: viene en dos tubos separados. Uno contiene las reglas; el otro,

los ítems del presupuesto. Los gobiernos empresariales prescindieron de ambos «tubos». Se liberan de los viejos libros de reglas y eliminan los ítems sectoriales. Definen sus objetivos fundamentales y luego desarrollan sistemas de presupuesto y reglas que dejan a sus empleados en libertad para la persecución de esos objetivos.

Para gobernar una organización hacen falta algunas reglas. Pero, como dice James Q. Wilson, «para poner en práctica el juicio oficial, Estados Unidos depende de reglas en mayor medida que cualquier otra democracia industrializada».<sup>2</sup> Wilson achaca esta tendencia a nuestro sistema de controles y equilibrios, que debilita a los centros de poder al punto de que todos terminan apoyándose en reglas para controlar lo que pueda hacer cualquier otro. Pero la tendencia aumentó de un modo tremendo durante la Era Progresista, cuando los reformistas lucharon por lograr el control de Boss Tweed y sus secuaces. Para controlar el 5 por ciento de deshonestos, los progresistas crearon la maraña de trámites burocráticos que tanto frustró al otro 95 por ciento.

Hasta el día de hoy, cuando las cosas van mal, los políticos responden con una andanada de nuevas reglas. Una empresa despediría al responsable, pero los gobiernos mantienen en su puesto al culpable y castigan a todos los demás trabajando en su papaleo. Cuando se escapa el caballo, cierran la puerta del establo y dejan a todos los jinetes dentro.

Adoptamos las reglas y esa maraña de expedientes para impedir que sucedan cosas malas, naturalmente. Pero es que esas reglas impiden que sucedan cosas buenas. Obligan a los gobiernos a andar a paso de tortuga. Les impiden responder a los rápidos cambios de situación. Convierten la pérdida de tiempo y de esfuerzo en el auténtico producto de la organización.

Cuando, en los años ochenta, la Federal Aviation Administration necesitó reclutar, entregar y movilizar sus controladores a gran velocidad, los procedimientos de la administración pública hicieron imposible tal cosa. Cuando los controladores del

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

tráfico aéreo necesitaban incluso la pieza más sencilla del equipo, el procedimiento administrativo les consumía de 9 a 12 meses.<sup>3</sup>

Cuando el Massachusetts Revenue Department decidió que podía engendrar 100 millones de dólares en nuevos ingresos si contaba con 40 auditores más, la mera creación de esos puestos le llevó un año entero.<sup>4</sup>

Cuando Massachusetts puso en vigor una serie de controles tras los escándalos en la construcción de los años setenta, el ritmo de la construcción pública remitió al máximo y los precios se dispararon. Los reformistas dictaminaron que la mera apariencia de una transgresión equivalía a la negación del producto —dijo el ex director del Boston Redevelopment, Frank Logue—. «Crearon un proceso que hacía de cualquiera un cobarde.»<sup>5</sup>

Correos, en Estados Unidos, tiene un libro de reglas del tamaño de un diccionario universitario. El libro de reglas del sistema escolar de la ciudad de Nueva York tiene el tamaño de *dos* diccionarios universitarios. En esta ciudad, los administradores escolares no pueden indicar a los guardianes escolares cuándo tienen que abrir y cerrar sus escuelas, y mucho menos sancionarlos o despedirlos. En la práctica, ni siquiera pueden despedir maestros. Y la Junta de Educación no puede despedir ni trasladar a un administrador si ha desempeñado el cargo en una escuela durante tres años.

«Hemos creado una burocracia monstruosa que funciona esencialmente como un Estado con un interés propio —dice Andrew Stein, presidente del concejo municipal—. Es un Estado en que todas las prerrogativas de los grupos de poder están protegidas, en que se respetan las reclamaciones particulares de todo el mundo: guardianes, administradores, los 110 burócratas»

3. President's Commission on Privatization, *Privatization: Toward More Effective Government*, Washington D.C., President's Commission on Privatization, 1988, págs. 67-68.

4. Chris Black, «Civil Service Feels the Strain», *Boston Globe*, 26 de agosto de 1987, págs. 1, 83.

5. Charles A. Radin, «High Cost Seen in Adhering to Ward Reforms», *Boston Globe*, 26 de diciembre de 1989.

tas de Livingston Street, la junta de examinadores, etc. O sea, a todos, excepto a los niños.»<sup>6</sup>

Todo esto ejerce una nociva influencia sobre los empleados. En palabras de Tom Fulton: «Es sofocante, terriblemente embrollado. Es estar atado como Gulliver». Incapaces de hacer lo que saben que es correcto, temerosos del castigo que puede caer sobre ellos si se les sorprende en una ignorancia de las reglas, muchos empleados públicos renuncian a toda iniciativa. Se olvidan de los objetivos de su agencia y se conforman con seguir las reglas. Redactan memorándum tras memorándum, de acuerdo con la tradición, consagrada por el tiempo, de «cubrirse el culo.»

Fernando Noriega, director de la Community Redevelopment Agency de Tampa, Florida, inspirada en objetivos, lo resume perfectamente en estas palabras: «Lo que sucedió en el sector público fue un intento masivo de desmotivar a los empleados impidiéndoles todo ejercicio del pensamiento e indicándoles exactamente todo lo que tienen que hacer, así como cuándo y cómo tienen que hacerlo».

Esta tendencia al control se encarna prácticamente en todo conjunto de reglas que presida el funcionamiento del gobierno: el sistema presupuestario, el sistema de personal, el sistema de adquisición, e incluso el sistema de responsabilidades. Todas las reglas se habían establecido con las mejores intenciones. Pero su efecto acumulativo es paralizante.

El precio que pagamos es el estancamiento. Es posible que el gobierno regido por reglas evite cierta corrupción, pero al precio de un derroche monumental. ¿Podemos fijar un valor para los empleados que han renunciado a toda iniciativa? ¿Podemos fijar un valor para las burocracias cuyo volumen no deja de crecer, porque estén tan trabadas por reglas e ítems presupuestarios específicos que no puedan hacer nada nuevo sin agregar gente y recursos?

Los que están contra «el derroche, el fraude y el abuso» de-

6. Andrew Stein, «The Board of Education Surrenders to Janitors», *New York Times*, 6 de noviembre de 1987.

berían pensar dos veces cuando un político les diga que tenemos que controlar las burocracias para que no derrochen nuestro dinero. Los mecanismos de control que esos políticos apoyan hacen inevitable el derroche, un derroche increíble, monumental.

#### LAS VENTAJAS DEL GOBIERNO INSPIRADO EN OBJETIVOS

Las organizaciones inspiradas en objetivos liberan a sus empleados para ponerlos en condiciones de perseguir los objetivos de la organización con los métodos más eficaces que puedan encontrar. Esto tiene ventajas evidentes.

**Las organizaciones inspiradas en objetivos son más eficientes que las organizaciones regidas por reglas.** Esto para empezar. Los Louisville Housing Services emplea sólo un asesor a tiempo parcial. Durante diez años, el Family Housing Fund sólo tuvo un empleado; ahora tiene tres. St. Paul, Visalia, Phoenix e Indianápolis se encuentran muy por debajo de la media de empleados per capita.<sup>7</sup> Como observó Morton H. Halperin hace ya mucho tiempo,<sup>8</sup> a menudo las burocracias se sienten felices de gastar menos dinero por mayor control.

**Las organizaciones inspiradas en objetivos también son más efectivas que las organizaciones regidas por reglas: producen mejores resultados.** Obsérvese el contraste entre los Louisville Housing Services o el Family Housing Fund y el HUD. O piénsese en la educación. Todas las investigaciones muestran que la autonomía administrativa y las metas claras son factores decisivos para el éxito de las escuelas.<sup>9</sup> Como dice Sy Fliegel, de East Harlem, «Toda escuela con éxito tienen una misión, objetivos, un ideal».<sup>10</sup>

7. «The Top 50 Cities: 5th Annual Financial Report», *City and State*, 19 de noviembre de 1990, pág. 12.

8. James Q. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, pág. 179.

9. Para un repaso a la literatura de investigación, véase Mary Anne Raywid, «The Mounting Case for Schools of Choice», en Joe Nathan, comp., *Public Schools by Choice*, St. Paul, Minn., Institute for Learning and Teaching, 1989, págs. 26-27.

10. Intervención en la East Harlem Conference, auspiciada por el Departamento de Educación de Estados Unidos, 17 de octubre de 1989.

**Las organizaciones inspiradas en objetivos son más innovadoras que las organizaciones regidas por reglas.** Las organizaciones regidas por reglas ahogan la innovación, porque siempre hay alguna regla que se interpone en el camino. Stuart Butler y Anna Kondratas describen un ejemplo clásico en su libro *Out of the Poverty Trap*. Cuando una banda juvenil de Filadelfia decidió enmendarse,<sup>11</sup> sus líderes se dirigieron al consistorio con el propósito de limpiar de coches abandonados las calles. ¿Quiénes, después de todo, sabían más que sus miembros acerca de desmontar coches? Los gerentes municipales mostraron gran interés, pero hubo algo que se interpuso: los reglamentos municipales exigían que los jóvenes estuviesen asegurados, pero ¿quién pagaría el seguro? Frustrada, la banda volvió a las calles.

**Las organizaciones inspiradas en objetivos son más flexibles que las organizaciones regidas por reglas.** Si una agencia cumple una función simple, pautada y repetitiva, es posible estructurar eficazmente sus operaciones según reglas. Aun hoy, establecimientos McDonald se rigen de acuerdo con reglas extremadamente precisas.<sup>12</sup> Pero en la acción del gobierno hay cada vez menos conductas simples, pautadas y repetitivas.

Para sacar provecho de lo inesperado, las organizaciones deben contar con reglas y presupuestos flexibles. Visalia compró una piscina por la mitad de precio porque sus empleados no estaban trabados por presupuestos compartimentados en rígidos ítems sectoriales. Los maestros de East Harlem pueden dirigir escuelas eficaces porque tienen permiso para quebrantar las reglas. «Le diré algo» —dice Michael Friedman, de East Harlem, mientras señala un libro de quince centímetros de espesor titulado *Procedimientos normales de operación, Junta de educación, Ayuntamiento de Nueva York*—, «si tuviera usted que obedecer este libro, no podría dirigir ninguna de estas escuelas. No podría hacer las cosas especiales que nosotros hacemos.»

**Las organizaciones inspiradas en objetivos tienen la moral**

11. Stuart Butler y Anna Kondratas, *Out of the Poverty Trap*, Nueva York, Free Press, 1987, págs. 130-131.

12. Wilson, *Bureaucracy*, pág. 114.



más alta que las organizaciones regidas por reglas. Quien visite las escuelas de East Harlem no puede dejar de percibir el espíritu de cuerpo, tanto entre los estudiantes como entre los maestros. Quien visite la administración de Latimer en St. Paul se percata rápidamente de lo mismo. Era, lisa y llanamente, una de las organizaciones *más felices* que hemos encontrado. ¿Y por qué no? Un recién incorporado nos dijo: «Se me contrató para que aportara nuevas ideas, se me dio mucho poder y se me dijo que no me preocupara por evitar cualquier ofensa involuntaria. Me dijeron: “Nadie la tomará contigo mientras dure la luna de miel; ésa es la única manera en que podrás ver realizadas tus ideas”».

#### LIMPIAR DE CRUSTÁCEOS EL BARCO DEL ESTADO

¿Cómo se consiguen gobiernos inspirados en objetivos? La primera tarea consiste en eliminar el lastre constituido por la gran acumulación de reglas, regulaciones y actividades inútiles. Mucha gente entiende la necesidad de desregular el sector privado, pero muy poca aplica el mismo criterio al sector público. La propia administración de Reagan luchó por controlar a los burócratas, no por desregularlos.

El gobierno necesita algunas reglas, qué duda cabe. El barco del Estado necesita una o dos capas de pintura; si las quitamos hasta dejar el metal desnudo, se oxidará. El problema está en que muchos gobiernos han llegado a tener varias docenas de capas de pintura y una de crustáceos. El objetivo de la desregulación es volver a la capa o al par de capas de protección verdaderamente imprescindibles, de tal modo que el barco pueda *moverse* otra vez.

Visalia decidió que había que eliminar dos regulaciones por cada nueva que se firmaba. El Estado de Washington dio a sus escuelas la libertad para saltarse, en el siglo XXI, toda regla que se interponga en su camino. El programa de Instalaciones Módelicas de Bob Stone dio a sus comandantes la libertad para saltarse cualquier regla. «Una vez que tienen la experiencia fun-

damental para desafiar y derrotar regulaciones estúpidas —comentó Stone— cambian para siempre.»

Los líderes empresariales no sólo prescinden de las regulaciones obsoletas, sino también de los programas obsoletos. Todos los años, una empresa típica se ve obligada a tirar por la borda algunos de sus productos o servicios, porque ya no se venden. Pero en el gobierno, los responsables de la gestión carecen de incentivo para arrojar por la borda sus productos inservibles. Simplemente se limitan a agregar más y más servicios y regulaciones hasta que, finalmente, una crisis o una rebelión fiscal obliga a un corte masivo, que suele realizarse con la delicadeza de un hacha de carnicero.

En 1803, los británicos crearon un destacamento para que se estableciera en los acantilados de Dover y vigilara a Napoleón. No dejaron de financiarlo hasta 1927.

En 1939, Minnesota prohibió a las agencias oficiales comprar bienes que costaran más de 50 dólares sin aprobación del Departamento Central de Compras. A mediados de los ochenta terminó por levantar el límite para ponerlo en 1.500.

Hace un siglo, los Estados exigían a los fabricantes que esterilizaran el pelo de caballo de los colchones y exhibieran etiquetas que garantizaran su adecuada inspección y autorización. (Ya se sabe lo que ocurre con las etiquetas: «su ausencia está penada por ley».) Ya hace cincuenta años que los fabricantes no usan pelo de caballo. En 1990, un Estado se decidía a abolir la ley.

En 1935, Franklin Roosevelt creó la Rural Electrification Administration para dar electricidad a los Estados Unidos rurales.<sup>13</sup> La obra de este organismo, como dice su ex director Harold Hunter, «fue realizada hace mucho, mucho tiempo». Hoy otorga préstamos a bajo interés a gigantescas empresas de telecomunicaciones, lo cual cuesta 1.200 millones de dólares a los contribuyentes.

Para desprenderse de lo inútil, los gobiernos han intentado una variedad de métodos:

13. James Bennett, «Power Failure», *Washington Monthly*, julio-agosto de 1990, págs. 12-21.

Las llamadas *sunset laws*, que son leyes que establecen una fecha en que expirará la vigencia de un programa o una regulación civil, a menos que haya una autorización explícita en sentido contrario, lo cual obliga a revisarla. Colorado aprobó la primera ley de este tipo en 1976; en 1983, 35 Estados tenían uno u otro tipo de *sunset law*.<sup>14</sup> Florida fue más lejos: sometió a este tipo de leyes todas las regulaciones, todos los fondos de depósito y todos los comités, comisiones, consejos y juntas de asesoramiento. (Si esto parece excesivo, piénsese que California gasta 1.900 millones de dólares anuales en 400 comisiones, juntas y consejos de asesoramiento.)

Desgraciadamente, las *sunset laws* no cumplieron con su promesa. A menos que los gobiernos midan los resultados de sus actividades y regulaciones, los comités especiales se ven en dificultades para saber cuáles merece la pena conservar. Cuando, en 1882, la Common Cause inspeccionó los Estados que tenían *sunset laws*, el 46 por ciento de éstos dejó constancia de que la inadecuación de las evaluaciones de los rendimientos de la agencia planteaban graves problemas. Pero si se midieran los rendimientos, piénsese qué efecto produciría el que todas las actividades gubernamentales requirieran un voto periódico de confianza para continuar.

Las **comisiones de revisión** examinan las regulaciones o actividades del gobierno para extirpar lo inútil. Una vez más, Florida es el Estado que más lejos ha llegado. Cada veinte años se designa una Comisión de Revisiones Constitucionales para revisar y modificar la constitución estatal. Cada diez años, se convoca a una Comisión de Reforma del Presupuesto y los Impuestos para que revise los sistemas estatales en materia fiscal, presupuestaria y de planificación, así como las necesidades de ingresos y la eficiencia y productividad en el ámbito del Estado. La comisión tiene poder para proponer cambios estatutarios al Parlamento y someter a plebiscito los cambios constitucionales.

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, 1978-1982», *Arizona State Law Journal*, n.º 2, págs. 321-423.

Los **presupuestos de base cero** exigen a las agencias que justifiquen todos los elementos de su presupuesto año por año. En teoría es una buena idea, pero en la práctica se ha demostrado que es un recurso demasiado engorroso, consume demasiado tiempo, está demasiado cargado de papeleo y es demasiado fácil de manipular para los administradores. En la mayoría de los casos, murió por su propio peso.

Phoenix ha desarrollado con éxito una modificación: pide a todos los gerentes de dirección que presenten cada año una lista de recortes, con estipulación de prioridades, que asciendan al 10 por ciento de su presupuesto. El consistorio los jerarquiza y vota para eliminar los más prescindibles. El gobernador Brantstad, de Iowa, ha propuesto una revisión completa del presupuesto para cada departamento cada cinco años, cuando todos los programas desaparecerían, a menos que el Parlamento volviera a autorizarlos.

#### LA CREACIÓN DE SISTEMAS PRESUPUESTARIOS INSPIRADOS EN OBJETIVOS

Las reglas del gobierno se reúnen en sistemas: sistemas de presupuestos, sistemas de personal, sistemas de compras, sistemas de contabilidad. Todo eso llega a su culminación cuando los gobernantes deciden desregular estos sistemas, pues entonces crean los incentivos básicos que impulsan a los empleados. Si los líderes piden a los empleados que se centren en su objetivo, pero el sistema de presupuesto y el sistema de personal les incitan a seguir las reglas y a gastar en el marco de los ítems sectoriales del presupuesto, los empleados prestan atención a los sistemas. La misión de los líderes se disipará como un espejismo.

Poca gente de fuera del gobierno presta atención a los sistemas presupuestarios. Pero los presupuestos controlan todo lo que hace una agencia. Son opresivos y omnipresentes, inútiles y degradantes. Distraen del tiempo de trabajo real grandes cantidades de horas. Atrapan a los responsables de gestión en prioridades de ayer, que rápidamente se convierten en el despilfarro de mañana.

En el fondo de estos problemas hay un villano. Muchos presupuestos públicos encierran el dinero de las agencias en docenas de cuentas independientes, llamadas ítems sectoriales. Esto se hacía originariamente para controlar a los burócratas, para mantenerlos a raya, a fin de que no pudieran gastar un céntimo más de lo que el concejo o el Parlamento ordenaba gastar en cada ítem. Pero, una vez más, nuestro intento de impedir la mala administración terminó por hacer imposible la buena administración.

Si crea usted una empresa, pedirá a su contable que registre cuánto gasta en viajes, abastecimientos, personal, etc. Pero seguramente no permitirá al contable que controle cuánto gasta en cada cuenta. Lo mismo vale para los presupuestos familiares: puede que aparte usted cada mes una cantidad para la compra en el mercado, otra cantidad para la hipoteca y una tercera para los pagos del coche. Pero si se estropea el lavavajillas, encuentra usted el dinero para repararlo; y si los fabricantes ofrecen rebajas en coches nuevos, aprovechará usted la oportunidad.

Los cuadros de la administración pública no pueden hacer lo mismo. Sus fondos están encerrados en ítems sectoriales que, a menudo, son absurdamente estrechos. En uno de los cuerpos de las fuerzas militares,<sup>15</sup> los jefes de base tienen 26 cuentas diferentes, ¡sólo para reparaciones de viviendas! Un gerente típico de un departamento municipal tiene entre 30 y 40 ítems sectoriales para cada programa o división. En la mayoría de las ciudades y en muchos Estados, los Parlamentos no sólo dictan ítems, sino que también indican a cada unidad qué cantidad de empleados a tiempo completo pueden tener.

Teóricamente, un director de administración puede solicitar permiso de su oficina de finanzas o del Parlamento para transferir fondos de uno a otro de esos compartimentos estancos. Pero es peligroso, pues lo más probable es que la respuesta sea: «Nos complace saber que no necesita usted tanto en esta cuenta, de

15. *The Unified Budget Test*, Washington D.C., Deputy Secretary of Defense [Installations], marzo de 1988.

modo que retiraremos el excedente. Pero —lo lamentamos, el dinero es estricto— no podemos permitirle transferirlo a otra cuenta».

Por tanto, los directores acostumbran mantener los ítems sectoriales de que disponen. Esto crea consecuencias increíblemente perniciosas. En una base militar, una zona de viviendas no tenía aceras. El comandante no disponía de ítem sectorial para construcción de aceras, pero sí de una cuenta para repararlas. De modo que reparó las aceras de las otras dos áreas, pero dejó que los residentes de la tercera siguieran caminando sobre el barro.<sup>16</sup> En los departamentos de asistencia social, el dinero para formación profesional, búsqueda de empleo, etc., está en ítems independientes del dinero para subsidios de asistencia. En general, gastar más en formación y en búsqueda de empleo ahorra dinero en asistencia social. Pero cuando los plazos son estrictos, los Estados recortan las cuentas para formación y búsqueda de empleo. Entonces, la cuenta de asistencia —que es un título que depende de la cantidad de personas que soliciten asistencia— se dispara a los cielos.

Para decirlo en otras palabras, al encerrar el dinero en ítems sectoriales derrochamos miles de millones de dólares por año. La mayor parte de los cuadros públicos de dirección sabe dónde puede podar del 10 al 15 por ciento de su presupuesto. Pero, ¿para qué pasar por el penoso trance de transferir o despedir personal si no se puede emplear el dinero en algo más importante? ¡Sobre todo si los ahorros van a ir a manos de algún otro administrador que malgastó su presupuesto! Dadas estas condiciones, ¿quién, en su sano juicio, va a ahorrar dinero alguno?

Los administradores públicos listos gastan hasta el último céntimo de cada ítem del presupuesto, lo necesiten o no. Esto explica por qué las organizaciones públicas llegan a ser tan abultadas: *nuestros sistemas de presupuestos alientan en realidad a todo administrador público a derrochar el dinero.*

16. *Ibid.*

## El Presupuesto de Control del Gasto de Fairfield

En 1979, la ciudad de Fairfield, en el norte de California, inventó una solución. Como ocurre tantas veces, surgió de la cabeza de un extraño, sobre quien no pesaba el «siempre se ha hecho así». El director adjunto de finanzas de Fairfield era un inmigrante de Filipinas, donde había sido banquero. No podía creer como elaboraba Fairfield sus presupuestos. Sugirió al gerente del ayuntamiento, Gale Wilson, que Fairfield elaborara su presupuesto a la manera que lo hacía en su banco en Filipinas, que era más o menos la manera en que una familia elabora su presupuesto: se establece una cuenta para diversos gastos esenciales, pero si algo falla o si se presenta una oportunidad, se cambia el dinero de una cuenta a otra.

Wilson comprendió el argumento, pero dudó de que el concejo municipal lo aceptase. Luego, en 1978, la Propuesta 13 dejó un grave agujero en el presupuesto de Fairfield. En ese momento Wilson pensó que podía obtener permiso para cambiar. Propuso un presupuesto dotado con un fondo general, que eliminaba los ítems sectoriales y autorizaba a los departamentos a que se quedaran el dinero que no hubieran gastado. Cada presupuesto de departamento se determinó mediante una fórmula: recibía el mismo montante del año anterior, más una cantidad por inflación y aumento de la población de la ciudad. (El gerente municipal podía ajustar esas cantidades, y cuando los ingresos resultaban insuficientes y el concejo municipal no podía actuar, entraba automáticamente en funcionamiento un recorte generalizado a todas las categorías, sin distinción.)

El nuevo sistema partía del supuesto de que los departamentos mantendrían como mínimo el mismo nivel de servicios. Si el concejo deseaba una nueva e importante iniciativa, destinaría dinero adicional. Los gerentes aún utilizaban los ítems sectoriales para rastrear sus gastos, pero el concejo nunca los miraba ni los votaba. Se convertían en un recurso contable para ayudar a los gerentes, pero no en un recurso de control para confinarlos.

Ted Gaebler, quien seis meses después convenció a Visalia para que adoptara el sistema, sugirió a Wilson que la idea se

difundiría más rápidamente si le daban un nombre políticamente atractivo. Así fue como la llamaron Presupuesto de Control del Gasto.

El nuevo sistema transformó la manera de pensar de los gerentes respecto del dinero con que contaban. Antes, si el jefe de policía necesitaba más oficiales, pedía más dinero. Si el gerente o el concejo del consistorio decía que no, los maldecía. Nunca era culpa suya. Nadie esperaba que él estudiara minuciosamente el presupuesto que ya tenía para encontrar posibles ahorros.

Pero con el nuevo sistema, la dinámica cambió. El antiguo «lo gastas o lo pierdes» dio paso al «ahorra e invierte». El contraste fue evidente. Chuck Huchel, jefe de seguridad pública, lo veía cada día. Su presupuesto municipal llegaba según el nuevo estilo, pero el departamento de policía gozaba de buena cantidad de subvenciones federales, que llegaban según el viejo sistema. «Es asombroso —dijo Huchel—, que la misma gente se comporte de manera diferente con una y con otra dotación de dinero.

Con las subvenciones federales, preparamos un presupuesto previo, ponemos en él todas las campanas y todos los silbatos, todas las tonterías que se nos ocurre que podríamos llegar a necesitar. Cuando logramos una autorización, gastamos todo lo que hay en la lista, sea necesario o no. La gente no dice: «¡Oh, podría ahorrar un dinero aquí, o podría usar el dinero de otra manera», pues todo está ya planificado. No tienes incentivos para realizar ahorros, pues lo que no gastas, tienes que devolverlo.

Con el dinero de la ciudad, saben que todo ahorro que hagan pueden aplicarlo a otros programas o a otros equipamientos. De modo que uno dice: «¡En realidad no necesito ahora esto para que el programa funcione, de modo que no lo gastaré». Además, se vuelven creativos con tal de ahorrar dinero. Necesitábamos una protección exterior para un puesto ambulante de gasolinera, para proteger de la lluvia a la gente mientras reabastecían sus vehículos. El diseño arquitectónico correspondiente al techo de una gasolinera sumaba unos 30.000 dólares. Pensamos que era una exageración. Por tanto, alguien dijo: «¿Qué tal esas cubiertas de las paradas de autobús, las cerradas con vidrios?» Averiguamos su precio: cuestan 2.500 dólares. Pusimos una y funciona de maravilla.



Los resultados hablan por sí mismos. Hacia 1981, California había colocado a Fairfield entre sus cuatro ciudades con mayor solidez fiscal. Hacia 1991,<sup>17</sup> los departamentos municipales habían gastado 6,1 millones de dólares menos que los que se le habían asignado. El Fondo General, entonces de 30,2 millones de dólares, había gastado 28,8 millones menos que sus ingresos. Esto permitió a la ciudad hacerse cargo de varias responsabilidades que carecían de previsión presupuestaria, salvaguardar una reserva sin restricciones como cerco contra la recesión e instaurar un Fondo Intergubernamental para el Servicio de Préstamos, dotado con 20 millones de dólares, que puso en marcha préstamos para nuevos e importantes proyectos, tales como un teatro y un complejo deportivo.

El nuevo sistema presupuestario también se puso a prueba cuando, durante la recesión de 1991, los impuestos a las ventas y a la propiedad cayeron abruptamente. En primer lugar, la ciudad decidió echar mano a la mitad de su reserva de 10 millones de dólares durante los tres años siguientes, para limitar los forzosos recortes de gastos. Cuando el Estado transfirió varias fuentes de ingreso a los condados —de acuerdo con el agujero fiscal del municipio—, Fairfield se limitó a cambiar su fórmula presupuestaria para los tres años siguientes. Desde el 1 de julio de 1991 hasta el 30 de junio de 1994, los departamentos no recibirán incrementos por inflación ni por aumento de población.

«Cuando llegué de Sacramento, dice el director de finanzas Bob Leland, quien había trabajado antes en la oficina de finanzas del Estado—, mi reacción instintiva fue la de considerar este sistema una locura. Era completamente diferente a toda mi experiencia al respecto. Pero enseguida me convenció. Ahora no podría cambiarlo por otro.»

Durante los últimos diez años, tal vez otras doce ciudades adoptaron el Presupuesto de Control del Gasto, incluso Scotts Valley, Kingsburg y Porterville, en California; Chandler, Arizona, y Las Vegas, Nuevo México. Dade County, Florida, utiliza un

17. *City of Fairfield, California, 1991/92, Annual Budget and Ten-Year Financial Plan*, Fairfield, City of Fairfield, 30 de mayo de 1991, pág. 29.

sistema similar, que llama Presupuesto Operativo. Otras ciudades han abandonado sus ítems sectoriales, pero no permiten a los departamentos guardarse nada de sus ahorros. A nivel de Estado, Arizona se liberó de los ítems sectoriales utilizados largo tiempo por el gobernador Bruce Babbitt, y con gran éxito. Otros Estados emplean presupuestos de cantidades globales —o de pocos ítems sectoriales— en algunas agencias y departamentos.

Incluso el Departamento de Defensa ha experimentado el presupuesto inspirado en objetivos, como hemos explicado en la Introducción de este libro. Después de leer acerca del uso que Visalia hacía del Presupuesto de Control del Gasto, Bob Stone desarrolló su Unified Budget Test, que permitió a seis bases transferir dinero de un ítem a otro y, a una, conservar sus ahorros. Ocho bases de la fuerza aérea siguen empleando un presupuesto unificado, y el ejército redujo o eliminó muchas de sus restricciones presupuestarias. (Desgraciadamente, los comandantes de bases, en ambas armas, siguen aún sometidos a la regla de «lo gastas o lo pierdes».) Unas pocas agencias federales más, incluyendo el U.S. Forest Service o el Bureau of Indian Affairs, también se inclinaron por los presupuestos unificados.

El cambio está en proceso también en otras naciones. Suecia, Canadá, Gran Bretaña, Dinamarca y Australia dividen hoy su presupuesto en grandes categorías políticas, y Canadá permite a los responsables de cada categoría conservar y volver a usar sus ahorros.<sup>18</sup>

### **La fuerza del presupuesto inspirado en objetivos**

Fundamentalmente, el Presupuesto de Control del Gasto autoriza a las organizaciones a perseguir sus objetivos sin el estorbo de las categorías de gasto del pasado. Por esta razón le llamamos presupuesto inspirado en objetivos. Sus ventajas son inmensas:

18. Allen Schick, «Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies», *Public Administration Review*, enero-febrero de 1988, págs. 523-532; y Allen Schick, «Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries», *Public Administration Review*, enero-febrero de 1990, págs. 26-33.

**Los presupuestos inspirados en objetivos dan a cada empleado un incentivo para ahorrar dinero.** Todo el mundo empieza a considerar las cosas de otra manera. ¿Necesitamos en realidad el aire acondicionado todo el día? ¿Podríamos llegar a un arreglo mejor sobre procesadores de textos? En Visalia, cuando los mecánicos decidieron que necesitaban mejores herramientas, hasta ellos mismos comenzaron a buscar la manera de ahorrar. Durante años, uno de los calefactores del taller había enviado aire caliente al exterior. Era un motivo permanente de bromas. Lo cerraron, repararon otros varios calefactores y abrieron puertas pequeñas en las gigantescas puertas del taller para los vehículos, de modo que pudieran cerrarlas durante el invierno. En el término de dieciocho meses habían reducido el consumo de energía en el 30 por ciento. Emplearon los ahorros para comprar nuevas herramientas.

**Los presupuestos inspirados en objetivos liberan recursos para probar nuevas ideas.** Peters y Waterman observaron que los administradores públicos con espíritu empresarial constantemente ahorran recursos —«almacenando un poquito de dinero, un poquito de mano de obra»<sup>19</sup> para realizar nuevos experimentos. Los presupuestos inspirados en objetivos habilitan a los administradores públicos para tal cosa.

**Los presupuestos inspirados en objetivos dan a los responsables de gestión la autonomía necesaria para responder a circunstancias cambiantes.** Los presupuestos basados en ítems sectoriales encadenan los recursos a viejos modelos. En Fairfield y Visalia, los responsables públicos de gestión transfieren constantemente sus recursos para satisfacer nuevas necesidades y prescindir de actividades obsoletas. Esta autonomía no sólo fomenta gobiernos flexibles, sino que también estimula una moral alta y una creatividad sin cortapisas.

**Los presupuestos inspirados en objetivos crean un medio predecible.** Seis meses antes del comienzo del año fiscal, los cuadros de dirección saben con qué presupuesto contarán. No se

19. Thomas J. Peters y Robert Waterman, hijo, *In Search of Excellence*, Nueva York, Warner Books, 1982, pág. 144.

pasan meses quemándose las pestañas en un presupuesto, negociando con el departamento de finanzas y esforzándose en equilibrar tres docenas de cuentas, tan sólo para que unos legisladores a tiempo parcial, que no saben nada al respecto, introduzcan recortes en el último minuto por puro capricho político. No hay nada más frustrante que esto para un funcionario público, nada crea más escepticismo entre los funcionarios.

**Los presupuestos inspirados en objetivos simplifican enormemente la elaboración del presupuesto.** Para la gente de dentro del gobierno, la temporada presupuestaria constituye seis meses de infierno. En los sistemas tradicionales, los administradores tenían confeccionadas sus listas de aspiraciones con seis y ocho meses de anticipación, a fin de someterlas a la consideración de la oficina de finanzas. (En el Departamento de Defensa, presentan los pedidos con *tres años* de anticipación.) El Departamento de Finanzas invierte meses batiendo el parche de sus listas de aspiraciones. Finalmente, envía un presupuesto gigantesco al consistorio o al Parlamento. (El presupuesto federal de 1990 tenía 1.376 páginas. El de San Francisco tiene literalmente sesenta centímetros de espesor. El de Visalia, *dos páginas*.) Luego las comisiones parlamentarias se enfrascan en la lectura de millares de ítems sectoriales para realizar sus propios cortes y adiciones.

Después de meses de trabajo ajetreado —en el que los legisladores tienen que decir que sí o que no centenares de veces a docenas de poderosos grupos de presión— el presupuesto termina por salir a la luz. Entonces, durante semanas los departamentos proponen enmiendas presupuestarias para cubrir gastos no previstos, lo cual aumenta la pérdida de tiempo de los legisladores. «Aquí [en Fairfield] hay magia —dice Leland—. Tú les dices lo que tienen y ellos no superan ese límite. Se las arreglan para sacarle el máximo provecho.»

**Los presupuestos inspirados en objetivos ahorran millones de dólares en auditores y en funcionarios que se ocupan del presupuesto.** Nadie tiene que pasarse meses estudiando los pedidos de presupuesto para los distintos departamentos. Nadie tiene que pasarse el año entero controlando que ningún administra-

dor gaste por encima de los límites impuestos por los diferentes ítems sectoriales. Fairfield tiene únicamente un analista de presupuesto en su departamento de finanzas.

**Finalmente, los presupuestos inspirados en objetivos dejan en libertad a los Parlamentos para que se ocupen de los problemas importantes.** En los medios gubernamentales, el que la cantidad de dinero comprometida en un ítem sectorial sea inversamente proporcional al tiempo que el Parlamento invierte en discutirlo, es una perogrullada. Los legisladores, los miembros del concejo municipal y los miembros de las juntas escolares suelen ser abogados o pequeños comerciantes o pequeños empresarios. Están familiarizados con las decisiones relativas a la compra de ordenadores y a la contratación de secretarías. Se sienten útiles cuando pueden ayudar a tomar esas decisiones. Pero nada los ha preparado para enfrentarse a las grandes decisiones políticas: el SIDA, la delincuencia o las escuelas pobres. De modo que en este terreno se sienten menos cómodos.

Los presupuestos inspirados en objetivos alivian a los legisladores de decisiones de microadministración y los dejan en libertad para centrarse en los problemas importantes para cuya solución fueron electos. Una vez que tienen este lujo, normalmente aprenden a gozar de él. Nunca hemos encontrado un consistorio que hubiera adoptado el Presupuesto de Control del Gasto y hubiera desistido de él.

#### LA TRANSFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE PERSONAL REGIDO POR REGLAS

Lo único más destructivo que un sistema de presupuesto dividido en ítems sectoriales es un sistema de personal construido en torno al servicio civil. La mayor parte de los sistemas de personal de los gobiernos norteamericanos derivan de la Ley Federal de Administración Pública de 1883, aprobada después de que un decepcionado solicitante de empleo asesinara al presidente Garfield. Típica reforma progresista, la organización del funcionariado constituyó un esfuerzo bien intencionado para controlar los abusos específicos: la concesión de empleo a pro-

tegidos políticos y la manipulación política de los empleados públicos. En muchos casos, cumplió su objetivo. Pero, como si se dispararan obuses contra hormigas, dejó otros problemas en herencia. Diseñado para un gobierno de oficinistas, el régimen del funcionariado se convirtió en un corsé en la era de trabajadores del conocimiento.

Hace cincuenta años, los gobiernos no estaban sindicados, ni sus tribunales habían ilegalizado la contratación y el despido con criterios políticos, ni protegían del despido injusto a los empleados. En otras palabras, la mayor parte de las cosas que los procedimientos de la administración pública se encargaban de impedir, quedó a partir de entonces ilegalizado o imposibilitado por la concertación de convenios colectivos. Sin embargo, la mentalidad de control subsiste y crea un entramado tal que convierte a la administración pública en el arte de lo imposible.

Hace unos años, la Massachusetts Taxpayers Foundation (Fundación de Contribuyentes de Massachusetts), grupo de vigilancia sin fines de lucro, inspeccionó a los administradores estatales de Massachusetts. «Nada... despierta una repulsa tan intensa y tan unánime como los procedimientos de contratación en la administración pública —informa la Fundación—. De un modo uniforme, los administradores consideran que dichos procedimientos son más bien un obstáculo que una ayuda en la búsqueda de empleados adecuados y, no sin cierta amargura, mencionan a la administración pública como el impedimento más grave en la consecución de sus objetivos.» Para la Fundación, la administración pública es «una pesadilla», «un escándalo» y «un desastre sin atenuantes».<sup>20</sup>

En la empresa, el personal cumple una función de *apoyo*, de colaboración con los administradores para lograr una gestión más efectiva. En el gobierno, cumple una función de *control*, cosa que los cuadros de dirección sufren amargamente. Las reglas de la administración pública son tan complicadas que resultan impenetrables para la mayor parte de los cuadros de dirección. Para citar sólo un ejemplo, digamos que el manual del personal

20. Black, «Civil Service Feels the Strain».

federal tiene 6.000 páginas. Consideremos algunos de los problemas más importantes:

**Contratación.** En los sistemas de la administración pública, los cuadros de dirección no pueden tomar personal como administradores normales, a saber: anunciar un puesto de trabajo, recibir *currículum*, entrevistar a los postulantes y pedir referencias. Por el contrario, en la mayor parte de los casos los empleados se escogen de listas integradas por quienes han hecho oposiciones en la administración pública. A menudo tienen que escoger a quien haya obtenido mayor puntuación, o a uno de los tres primeros, con independencia del interés o de la cualificación de esa persona para el puesto en cuestión. (En San Francisco, si dos postulantes tienen la misma puntuación, obtiene el empleo aquel al que corresponde el número más alto en la seguridad social.<sup>21</sup>) Normalmente la elección de un empleado es para siempre. Cuando E. S. Savas estudió el sistema de la ciudad de Nueva York durante los años setenta,<sup>22</sup> encontró que cuanto más alta era la puntuación obtenida en los exámenes de la administración pública, menos probable era que se empleara al postulante en cuestión, pues en los siete meses que normalmente pasaban entre el examen y la colocación efectiva, tenía amplias oportunidades de encontrar otros empleos.

Nuestra historia de horror preferida proviene de Michigan, donde se espera que el Departamento del Tesoro, que invierte 20.000 millones de dólares en fondos de pensiones estatales, dé empleo, entre quienes obtienen buena puntuación en el examen de la administración pública, a los capitalistas más arriesgados.

**Clasificación.** Los empleos de la administración pública se clasifican según una escala, y la remuneración está determinada por la antigüedad en el puesto, no por el rendimiento. Los departamentos de personal invierten miles y miles de horas inútiles en decidir si tal o cual puesto es un GS-12 o un GS-13, en

21. Stephen Schwartz, «SF Proposal to Reform Hiring, Firing, *San Francisco Chronicle*, 18 de mayo de 1991.

22. Entrevista de los autores. Para mayor información, véase E. S. Savas y Sigmund G. Ginsberg, «The Civil Service: A Meritless 'System?'», *Public Interest*, n.º 32, verano de 1973, págs. 70-85.

comunicar a los cuadros de dirección que no pueden pagar el sueldo que desean porque la clasificación no lo permite y en bloquear sus esfuerzos para reclasificar al personal. Y, una vez aprobados, los cambios de clasificación son para siempre. En Massachusetts, donde los gobiernos locales deben contar con la aprobación del Estado, el proceso puede llevar dos años.

**Promoción.** Cuando un empleado llega al punto máximo del abanico de remuneraciones correspondiente, no puede recibir más aumentos sin obtener una promoción a un nuevo tipo de trabajo. Pero quien controla las promociones no es el *staff* de dirección, sino el departamento de personal. Rara vez las promociones tienen algo que ver con el rendimiento. En un típico trabajo de la administración pública —en el departamento de policía o en una oficina de procesamiento de datos—, los administradores tienen que promover a personas que encuentran ya en la carrera y han obtenido la puntuación más alta en el examen promocional.

**Despido individual o destitución.** Un antiguo dicho reza así: «Los trabajadores del gobierno son como los clavos sin cabeza: se los puede poner, pero no se los puede quitar». Los empleados federales no pueden ser destituidos antes de que un administrador haya invertido meses (cuando no años)<sup>23</sup> documentando cuidadosamente su bajo rendimiento y el empleado haya agotado el tiempo que consume la interposición de tres recursos, los dos primeros de los cuales llevan por sí solos un promedio de 224 días. El gobierno local y el gobierno estatal tienen sus versiones propias de este guión. El proceso lleva tanto tiempo y es tan difícil, que muy pocos gerentes de dirección destituyen alguna vez a alguien. (James Q. Wilson calcula que, en un año reciente, fueron destituidos menos del 0,2 por ciento de los empleados de la administración pública federal.<sup>24</sup>) En cambio, los administradores toleran a incompetentes, los transfieren o los promueven a cargos sin responsabilidad efectiva.

**Despidos masivos o por regulación de empleo.** Cuando los

23. Wilson, *Bureaucracy*, págs. 145-146.

24. *Ibíd.*



gobiernos reducen sus nóminas mediante despidos, los empleados de la administración pública con mayor antigüedad pueden ser preferidos a los de menor antigüedad. Los directivos medios pueden desplazar a las secretarías y éstas a los mensajeros. En los recortes que realizó el gobierno de Reagan en 1981, a una secretaria del Departamento de Energía que se había abierto camino esforzadamente hasta llegar a dirigir un programa —de lo cual estaba orgullosa— se la volvió a reducir a la categoría de secretaria. Cuando Nueva Jersey despidió a 1.000 empleados en 1991, 20.000 recibieron advertencias de que podían ser desplazados.<sup>25</sup>

Lo típico es que los despidos recaigan sobre los empleados jóvenes e inquietos y dejen a los inútiles en trabajos que ni conocen, ni desean. Para un gerente de dirección, dice Alan Rosenthal, científico político de la Rutgers University, esto equivale a «jugar a la ruleta rusa con cinco balas en la recámara». En las agencias científicas, según nos informó un ex director, este sistema desplaza a «los expertos y con gran formación y los sustituye por gente sin experiencia ni conocimiento en el campo específico. Esto privilegia la antigüedad y lleva la destrucción a su máximo nivel.<sup>26</sup>

El resultado de todo ello es un sistema en que los responsables de gestión no pueden gestionar, queda todo el personal inservible y la moral se hunde. Cuando una firma consultora encuestó a los empleados de St. Paul, incluso los que no formaban el *staff* de dirección —para cuya protección se había creado el sistema— estaban desmoralizados. Mientras que los sindicatos defendían el sistema<sup>27</sup> —en particular los sueldos y la promoción por antigüedad—, el 67 por ciento de los empleados preferían el pago basado en el rendimiento y el 96 por ciento opinó que para las promociones debía tenerse en cuenta el rendimiento. Varios años después, preguntamos al director de per-

25. Matthew Cooper y Paul Gastris, «Laughing at the Hangman», *U.S. News and World Report*, 17 de junio de 1991, págs. 28-29.

26. *Ibid.*

27. David A. Lanegran, Cynthia Seelhammer y Amy Walgrave, comps., *The St. Paul Experiment*, St. Paul, City of St. Paul, diciembre de 1989, págs. 376-377.

sonal en qué medida el régimen de funcionariado limitaba la creatividad de la burocracia, incluso después de una serie de reformas. La respuesta fue la siguiente: «¿A cuánto más del 100 por ciento puedo llegar?»

En el ámbito federal, las cosas pueden ser peores aún. Los empleados federales que conocemos nos hablan de colegas que se pasan el tiempo leyendo revistas, planeando cruceros o comprando y vendiendo acciones. Scott Shuger,<sup>28</sup> que entrevistó a varias docenas de empleados federales para *Washington Monthly*, encontró que, para la mayoría, la promoción de «personal inútil» en sus respectivas oficinas oscilaba entre el 25 y el 50 por ciento.

En este sistema, el despilfarro es alucinante. Con 17,5 millones de empleados de gobiernos civiles (de los que alrededor de 15 millones lo son a tiempo completo),<sup>29</sup> nuestra nómina se acerca a los 500.000 millones de dólares por año.<sup>30</sup> La asistencia social agrega otros 100.000 dólares, más o menos. Un estudio halló pruebas estadísticas no sólo de que el servicio civil aumentó el gasto,<sup>31</sup> sino que el aumento se «asoció positivamente con el tiempo que la administración pública lleva en funcionamiento». Nadie puede decir en cuánto podría disminuir el coste de nuestro personal con un sistema racional, pero el 20 por ciento no es una conjetura exagerada, en absoluto.

Hay gobiernos —en particular en el ámbito local—, que se

28. Scott Shuger, «How to Cut the Bureaucracy in Half», *Washington Monthly*, junio de 1990, págs. 38-51.

29. Cifras de nóminas de empleados públicos: *Statistical Abstract of the United States 1990*, cuadro 487, informa de un total mensual de 32.382 millones de dólares en 1987, alrededor de 388.000 millones anuales. Ésta es la última cifra fiable de que se dispone en 1992. Si se compensa la inflación entre 1987 y 1992, la cifra se acerca a los 500.000 millones.

30. En el gobierno federal, las prestaciones sociales llegan al 23 por ciento de la nómina, de acuerdo con la Office of Personnel Management. Si se aplica el 23 por ciento a los 500.000 millones, las prestaciones para todos los gobiernos ascienden a 115.000 millones anuales.

31. T.E. Borcharding, W. C. Bush y R. M. Spann, «The Effects on Public Spending of the Divisibility of Public Outputs», en Thomas Borcharding, comp., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham NC: Duke University Press, 1977, págs. 221-224.

han puesto manos a la obra. El alcalde Latimer impulsó ciertos cambios en St. Paul,<sup>32</sup> aunque quedó todavía a gran distancia de lo que deseaba. Iowa permite hoy a sus responsables de gestión contratar, de entre las docenas de solicitudes que recibe, uno de los postulantes con las seis mejores puntuaciones en un test de aptitud general. Eso también permite hacer caso omiso de la antigüedad en casos de despido, con autorización del Departamento de Personal. San Francisco está tratando de reformar su sistema.

El caso más dramático ocurrió en Florida, donde el gobernador Lawton Chiles convenció al Parlamento de que aplicara a la administración pública el criterio de caducidad automática cumplido un plazo determinado, siempre que no haya decisión en sentido contrario [*sunset*, véase cap. 3], mientras se dejaba en libertad a dos departamentos para que inventaran un sistema de sustitución. Si el Parlamento no ha autorizado explícitamente el sistema antes del 30 de junio de 1992, o si autoriza uno nuevo, el sistema desaparecerá.

En el ámbito federal, la Ley de Reforma de la Administración Pública de 1978 creó ciertas esperanzas, pero la administración de Reagan no hizo gran cosa para sacarle provecho. La única excepción fue el llamado China Lake Experiment, proyecto de prueba autorizado por la ley.

El China Lake Experiment revolucionó el sistema de personal del Naval Weapons Center de China Lake, California, y del Naval Ocean Systems Center de San Diego.<sup>33</sup> Clasificó todos los empleos en sólo cinco categorías (profesionales, técnicos, especialistas, administrativos y oficinistas). Redujo, a efectos de la remuneración, los 18 grados de GS (General Schedule) a cuatro, cinco o seis bandas de pago en cada categoría. Eso permitió a los responsables de gestión pagar sueldos de mercado para reclutar gente, aumentar la remuneración de los empleados sobresalientes sin tener que reclasificarlos y conceder bonificaciones y aumentos de sueldos sobre la base del rendimiento. Eso

32. Véase *The St. Paul Experiment*, págs. 372-387.

33. Wilson, *Bureaucracy*, págs. 146-148.

llevó a que los empleados cuyo rendimiento era repetidamente objeto de evaluaciones marginales pasara automáticamente a la banda inferior de remuneraciones. Y limitó la sustitución a una sola categoría, además de basarla primordialmente en tasas de rendimiento y no en la antigüedad.

El experimento, que continúa, se considera en general como un éxito clamoroso. Los empleados de los departamentos de personal, que ya no tienen que pasarse el tiempo peleando con intrincados problemas de clasificación, pueden colaborar realmente en la labor de gestión de sus jefes. Las tasas de rotación de personal han descendido, en particular en los casos de empleados cuyo rendimiento es especialmente estimado por sus jefes. Los cuadros de dirección que se quejaban de que no podían retener a sus mejores empleados han podido mejorar la calidad de sus empleados capaces. En encuestas realizadas en 1987, más del 80 por ciento de los empleados que respondieron preferían el nuevo sistema al antiguo, y el 70 por ciento apoyó incluso el sistema de pago por rendimiento.

La Federal Office of Personal Management quedó tan satisfecha de los resultados que redactó una legislación que permitía que otras agencias adoptaran básicamente el mismo sistema. Desafortunadamente, la administración de Reagan decidió que debía tener «coste neutral», lo que quería decir que ningún aumento de sueldo ni ninguna bonificación debía hacerse a costa de la reducción del personal o del descenso de los sueldos en otro sitio. En parte por esta razón, y en parte porque varios sindicatos republicanos de empleados se opusieron a cualquier paga por mérito, el Congreso dejó morir el proyecto.

Sin embargo, el China Lake Experiment muestra el camino hacia un sistema moderno de personal, al demostrar el éxito de:

- bandas anchas de clasificación y de pago;
- sueldos de mercado;
- paga basada en el rendimiento;
- prioridad del rendimiento sobre la antigüedad en la promoción y los despidos.

Otros elementos importantes a tener en cuenta son:

- sistema de contratación que permita a los administradores escoger a las postulantes más cualificados (dentro de un marco de acción legal y afirmativo);
- reclutamiento agresivo de los mejores;
- modernización de los procedimientos de apelación de los empleados destituidos.

La tarea no consiste tanto en reformar la administración pública como en definir el personal adecuado a un gobierno moderno y crearlo. Cuando preguntamos a los responsables públicos de gestión con espíritu empresarial qué harían ellos con la administración pública, la mayor parte responde: «Desmontarla y comenzar de nuevo». En verdad, algunas de las organizaciones públicas más empresariales que conocemos —incluidas Visalia, la Agencia de vivienda de Louisville y muchas otras agencias públicas o corporaciones semipúblicas— funcionan perfectamente sin funcionariado. Hace cincuenta años,<sup>34</sup> los líderes que se inclinaban por la creación de organizaciones inspiradas en objetivos —como la Administración de la Seguridad Social y el FBI— liberaron del sistema a sus agencias. Texas consiguió sobrevivir sin un sistema de administración pública.

A semejanza de la máquina de vapor, la sistematización de la administración pública constituyó en su día un valioso paso adelante. Pero ese día ya ha quedado lejano. Es evidente que necesitamos cierta protección contra la contratación y el despido regido por el clientelismo político. Pero ya es hora de escuchar a nuestros gestores públicos con espíritu empresarial y reemplazar un sistema de administración pública diseñado para el siglo XIX por un sistema de personal diseñado para el siglo XXI.

#### ORGANIZACIONES INSPIRADAS EN OBJETIVOS

Una vez que las organizaciones hayan eliminado esas perniciosas adherencias que son los presupuestos por ítems secto-

34. *Ibid.*, págs. 97-99.

riales, el funcionariado y las reglas y los programas obsoletos, les espera la tarea de definir sus objetivos y reconstruirse en función de ellos. Un barco libre de adherencias de crustáceos no es todavía un barco en viaje hacia su puerto de destino. Los empresarios públicos emplean una cantidad de estrategias básicas para montar organizaciones inspiradas en objetivos.

### La formulación de objetivos

Quizá la claridad de los objetivos constituya el capital más valioso de una organización gubernamental. Las agencias públicas buscan cada vez más esa claridad a través de la enunciación de sus objetivos. «El papel de una formulación de objetivos —explica el jefe de policía de Madison, Wisconsin, David Couper— es abordar la finalidad de la organización, llamar la atención sobre lo importante y establecer metas organizativas que alíen la práctica con los valores.»<sup>35</sup>

La experiencia de discutir a fondo la finalidad fundamental de una organización —poniendo en tela de juicio las diferentes afirmaciones y puntos de vista de sus miembros y acordando en torno a una meta o misión básica— puede ser una experiencia riquísima. Cuando se realiza correctamente, una formulación de objetivos puede impulsar a toda una organización, de arriba abajo. Puede ayudar a gente de todos los niveles a decidir qué deben hacer y qué deben dejar de hacer.

### Separar y multiplicar

Las organizaciones públicas funcionan mejor cuando tienen una única finalidad clara. Desgraciadamente, los gobiernos tienden a cargar a cada agencia con finalidades diferentes —y a menudo conflictivas— a medida que pasan los años. En 1989, los

35. David C. Couper y Sabine H. Lobitz, *Quality Policing: The Madison Experience*, Washington D.C., Police Executive Research Forum, 1991, pág. 24.

diputados Lee Hamilton y Benjamin Gilman informaron de que el Congreso había asignado a la Agency for International Development (AID) 33 objetivos, 75 prioridades y 288 requerimientos de informes.<sup>36</sup> Entre sus 33 misiones figuraban la de ganar amigos en el mundo en desarrollo, alimentar a los hambrientos, contrarrestar las iniciativas de la Unión Soviética, disponer de los excedentes agrícolas de Estados Unidos, promover instituciones democráticas y fortalecer el sistema norteamericano de apropiación pública de tierras para universidades estatales, así como las instituciones universitarias históricamente negras. No es de extrañar que el AID haya fracasado en su objetivo primario, a saber, estimular el desarrollo económico en el Tercer Mundo.

En un mundo de mercados acotados, el problema se agrava. Históricamente, la mayor parte de las instituciones públicas se diseñaban para servir a mercados masivos. Las escuelas, para educar a todos los niños; Correos, para entregar toda la correspondencia. Hoy en día necesitamos instituciones que tengan por objetivo servir a un hecho determinado: Doug Ross, que dirigió en los años ochenta el Departamento de Comercio de Michigan, enfrentó abiertamente esta realidad. Separó las funciones de desarrollo de la agencia, por un lado de las funciones de regulación, por otro lado mediante la creación de un Departamento de Desarrollo de 400 personas dentro del mismo. Luego dividió el Departamento de Desarrollo en diez equipos de acción, uno que abordaba los mercados de capital, otro la tecnología de producción, otro las pequeñas empresas. A cada uno le concedió gran autonomía— en realidad las creó como organizaciones independientes— y las alentó a que cada una desarrollara su propia formulación de objetivos.

Peters y Waterman llaman a esto separar (partir organizaciones grandes en grupos pequeños) y multiplicar (crear nuevos equipos y organizaciones).

36. Morton Kondracke, «How to Aid A.I.D.», *New Republic*, 26 de febrero de 1990, págs. 20-23.

### La organización por objetivos más bien que por cotos

Los objetivos no respetan cotos. En su libro *Neighborhood Services*, John Mudd, antiguo ex funcionario del municipio de Nueva York, dice lo siguiente: «Si se encuentra una rata en un apartamento la responsabilidad es de la inspección de vivienda; si se mete en un restaurante, la jurisdicción corresponde al departamento de salud; si sale afuera y muere en un callejón, le toca el turno al de obras públicas». Análogamente, si una mujer pobre necesita atención sanitaria, debe contar con Medicaid; si necesita dinero, ha de visitar el departamento de asistencia social; si necesita empleo, debe abrirse paso en un laberinto de programas de formación y de colocación; si necesita vivienda, tiene que atravesar un laberinto similar en otra dependencia. Mejorar la vida de los pobres no constituye el objetivo central de ninguna de estas agencias o de estos programas. Cada uno proporciona un servicio acotado.

Las organizaciones estructuradas en torno a cotos antes que a objetivos, tienden a la esquizofrenia. Los departamentos de comercio que se ocupan de asuntos relacionados con las empresas, en vez de tener un objetivo particular, deben al mismo tiempo regular las empresas existentes y tratar de reclutar nuevas empresas. Los departamentos de asistencia social que se ocupan del coto de la asistencia —en vez de tener como misión la ayuda real a los pobres— suelen, por un lado, urgir a buscar empleo, mientras, por otro lado, quitan la cobertura de salud a quienes lo consiguen.

La solución consiste en reorganizarse en torno al objetivo, no a los cotos. Cuando George Latimer asumió la alcaldía de St. Paul,<sup>37</sup> había cinco organizaciones que se ocupaban del planeamiento y desarrollo: la Port Authority, la Housing and Redevelopment Authority, la Office of City Planning, la Community Development Office y la Planning Commission. A las cinco se les encargaba al mismo tiempo tareas en distintas direcciones. Latimer impulsó una reorganización que dejó sólo tres agencias,

37. Véase *The Saint Paul Experiment*, págs. 57-71, 317-328.



cada una de las cuales abordaba un objetivo específico y con una extraordinaria eficacia en la persecución de ese objetivo.

### **La creación de una cultura en torno al objetivo**

Para impregnar a los miembros de una organización con el objetivo de la misma, los responsables de gestión crean una cultura alrededor del mismo. Articulan sus valores y modelan la conducta que se requiere.

Durante diez años, Bob Stone trató de hacerlo en el Departamento de Defensa. Stone era uno de los primeros discípulos de *En busca de la excelencia*. Había hecho leer el libro a sus ocho directores de personal y luego había tenido con ellos un día de retiro para conversar acerca del mismo. Allí decidieron que el valor primordial no era la productividad, la eficiencia ni la austeridad, sino la excelencia. Stone decidió organizar un certamen para comprobar quién era capaz de proponer la máxima que mejor reflejara ese valor. La ganadora fue «Instalaciones Excelentes-Fundación de Defensa». Hasta el día de hoy figura como membrete de todas las publicaciones y documentos oficiales.

Ren McPherson, de la Dana Corporation, uno de los líderes de la corporación, tal como los concebían Peters y Waterman, había sustituido los 55 centímetros de manuales de política por una declaración de una página en la que se expone la filosofía de la organización. Stone y su equipo decidieron redactar una declaración de valores inspirada en la de McPherson. Le llamaron Principios de Instalaciones Excelentes (véase la página siguiente).

Poco tiempo después alguien sugirió que diera una versión condensada de esa declaración de valores en una «tarjeta dorada» del tamaño de una billetera. Stone y su equipo reclutaron más de 20.000 hombres de las fuerzas armadas, incluyendo una gran parte de los más altos mandos del Pentágono para que firmaran los principios y llevaran una tarjeta.

Stone pronuncia un discurso en cada Curso de Comandantes Navales (un curso de tres semanas para los nuevos coman-

# Departamento de Defensa



## Principios de **INSTALACIONES EXCELENTES**

Estos principios orientan a todos los miembros del equipo de Instalaciones Excelentes

### **Finalidad**

Proporcionar a nuestros clientes – los soldados, marinos, infantes de marina y aviadores que defienden a los Estados Unidos – sitios excelentes para trabajar y para vivir, y excelentes servicios de base.

### **Servir a nuestros clientes**

Estámos aquí para servir a nuestros clientes y a sus familias.

Conocer a nuestros clientes y sus deseos.

Ir a su encuentro, hablar con ellos y escucharlos en sus lugares de trabajo, sus hogares y comunidades.

Transmitir al pueblo norteamericano, al Congreso y a nuestros jefes qué es lo que necesitan nuestros clientes, mediante la utilización de anécdotas que la gente pueda contar.

Mostrar un inexcusable compromiso con la mejora de las instalaciones y los servicios para nuestros clientes.

### **Gestionar la estancia**

Los centenares de miles de personas –con y sin uniforme– que trabajan en las instalaciones de Defensa son nuestro capital más importante.

Proveerles de la libertad y los incentivos necesarios para liberar su energía y su talento empresarial.

Desalentar el conformismo, la uniformidad y la centralización, porque ahogan la innovación.

Impulsar la responsabilidad y la autoridad en los niveles más bajos de la organización que sea posible, que es mucho más de lo que la mayoría piensa.

Promover la competencia mediante la provisión a la gente de las instalaciones, de un gran volumen de información acerca de lo que hace la gente de otras instalaciones en empleos similares, y luego elogiar a los vencedores

Estimular a los comandantes de las instalaciones a que asuman el mando, usen toda la autoridad de la que disponen, exijan que se los alivie del asfixiante exceso de regulación y hagan gala de un espíritu innovador.

### **Recompensa: la excelencia**

Defensa no puede permitirse menos que la excelencia. No hay mala inversión en materia de instalaciones excelentes para nuestro pueblo, porque las instalaciones excelentes generan orgullo, combustible de la realización humana.

Proteger del deterioro nuestras instalaciones. Reponer todos los años por lo menos el 2% de nuestra infraestructura física, y realizar más reparaciones y obras de mantenimiento que el año anterior.

Estimular y capacitar a la tropa para que mejore sus propias instalaciones. Así tendrán mucho antes mejores instalaciones y un mayor sentimiento de orgullo y de propiedad.

### **Fomentar el enfoque de la instalación excelente**

Mantener la lucha contra la tendencia natural de las grandes organizaciones a recortar la autoridad y a centralizar y regular en exceso.

Ayudar a todo el que trate de promover la idea de instalación excelente. Encontrar ejemplos de las realizaciones del enfoque de instalaciones excelentes y presentarlo como modelo a los demás.

**INSTALACIONES EXCELENTES — LA FUNDACIÓN DE DEFENSA**

dantes de base) sobre el evangelio de las instalaciones excelentes. El jefe de personal del ejército, el general Vuono, creó un programa titulado Comunidades de Excelencia en el Ejército, basado en los principios de excelencia. Cada comandante de base del ejército, cada comandante de división y cada infante que se designa como comandante está imbuido del valor de la excelencia. Las bases del ejército compiten por 10 millones de dólares en premios cada año, sobre la base de la perfección con que encarnen este valor.

En general, Stone es una persona muy modesta. Pero, cuando le preguntaron qué influencia pensaba que habían ejercido sus principios, respondió:

Creo que han cambiado la idea que la mayoría de la gente influyente tiene sobre las instalaciones militares. Se las ha copiado en todas partes. Hace un par de semanas tuve la visita de gente del Naval Audit Service, que se quejaba de ese condenado individuo del Marine Corps que insistía en que estaba bien construir nuevas barracas para la infantería de marina, aun cuando las existentes satisfacían los requisitos mínimos.

Dijeron: «Le dijimos que estaba derrochando el dinero. Pero él se limitó a contestar: “Bob Stone dice que está bien”. Según él, se supone que no tenemos por qué conformarnos con satisfacer los requisitos mínimos». Mis visitantes querían saber cómo podían coger a ese hijo de puta. Les respondí: “Tiene razón, ésa es la política oficial del DOD. Nuestra política es la de proporcionar barracas excelentes, no barracas mínimas».

La campaña de Stone a lo largo de una década exhibe varias de las técnicas básicas empleadas por centenares de organizaciones públicas menores: retiros, competiciones en grupo, premios y formulación de valores. Otros líderes emplean narraciones, mitos y metáforas para transmitir sus valores. George Latimer emplea eslogans —«La Ciudad que Confía en Sí Misma», «La Economía Casera»— y símbolos. Cuando, a finales de los años setenta, erigió la conservación de la energía como su primera prioridad, creó una Comisión de Energía abierta a toda persona de la ciudad que deseara unirse a ella, luego cerró el consistorio por tres días para enviar a todos los empleados mu-

nicipales que quisieran cooperar voluntariamente —junto con centenares de voluntarios de la comunidad— a los barrios, para que colaboraran a enseñar a la gente a climatizar sus casas. Esta celebración de los valores de Latimer —voluntarismo, activismo y conservación— durante tres días constituyó un símbolo de extraordinario poder.

### Crear permiso para fracasar

«¿Qué es lo único que podría yo prometer acerca del combate?», preguntaba el comandante A.M. Gray del Marine Corps a sus comandantes en un discurso de 1987. «Incertidumbre. ¿Cómo se las arregla la gente con la incertidumbre? ¿Cómo se consigue que la gente tenga iniciativa, audacia y actúe?»

«Lo aprendes en un equipo en que te esté permitido hacer cosas. Lo aprendes en un equipo en que te esté permitido cometer errores.»<sup>38</sup>

Los empresarios se equivocan a menudo.<sup>39</sup> Tom Peters y Robert Waterman aconsejaban a los responsables de gestión que se aseguraran de que las organizaciones generaran una cantidad razonable de errores, pues sino se equivocaran de vez en cuando, significaría que tampoco se esforzaban lo suficiente por tener éxito. El *State Management Guide*, de Florida, observa más

38. CMC Blasts Zero-defect Mentality», *Graduate Gazette*, s.f., publicada por la Office of the Assistant Secretary of Defense for Installations.

39. En su libro *Bureaucracy*, págs. 14-16, James Q. Wilson describe un fascinante ejemplo de organización inspirada en objetivos: el ejército alemán en la Segunda Guerra Mundial. El concepto central en el que se basaron los alemanes para construir una fuerza militar capaz de desarrollar la táctica de la *blitzkrieg* fue el concepto de *auftragstatik*, esto es, un «sistema de mando inspirado en los objetivos»:

«Un ejército que es capaz de poner a prueba las defensas enemigas, infiltrarse en los puntos débiles y explotar las brechas con profundos movimientos envolventes no podía ser un ejército con dirección centralizada, ni podía depender de planes detallados elaborados con anterioridad...

Los comandantes explicaban con precisión a sus subordinados cuál era el objetivo a alcanzar, pero no necesariamente cómo alcanzarlo... En el ejército alemán... el papeleo era notablemente reducido. Las órdenes eran claras, pero breves.

La consecuencia de ello fue una organización bien adaptada a la tarea de llevar a los hombres a luchar contra fuerzas muy superiores con movimientos fluidos y confusos, lejos de los cuarteles y sin instrucciones detalladas con precisión.»

o menos lo mismo: «Si un director de departamento o de programa no tiene la oportunidad de equivocarse, es que la autoridad tampoco le permite acertar».<sup>40</sup>

Visalia inventó un premio para el error más espectacular del año. Recibió el nombre de Premio Nugmeyer, por Joanna Nugent y Roy Springmeyer, autores de la idea. Ted Gaebler lo ganó un año por proponer en televisión que se devolviera una parte del excedente municipal mediante el pago de un «dividendo» a todos los ciudadanos, sin consultarlo previamente con el concejo municipal. El mensaje a los empleados municipales fue claro: Está bien cometer errores; nos reiremos juntos.

#### UN NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD

Hoy en día es difícil de imaginar que alguien elija activamente un sistema de administración pública o que, al comparar un presupuesto tradicional de ítems sectoriales con un presupuesto inspirado en objetivos, opte por el primero. Estos sistemas no sobreviven porque le gusten a alguien, sino porque son como los muebles: hace tanto tiempo que están donde están que terminamos por suponer que forman parte del lugar.

Tres obstáculos principales se oponen a la expansión del presupuesto y del sistema de personal inspirados en objetivos. El primero es la costumbre: «toda la vida lo hemos hecho así». El segundo es el deseo que alientan ciertos funcionarios electos de mantener el control, a través de los ítems sectoriales de la parte de presupuesto que utilizan para financiar el clientelismo político. Y el tercero es la habitual poca confianza que existe entre el poder legislativo y el ejecutivo. Hasta los legisladores con voluntad de renunciar al mencionado uso clientelar del presupuesto, suelen abrigar dudas a la hora de dar mayor margen económico al ejecutivo. «¿Qué sucede si los cuadros de dirección no responden a nuestras expectativas? —se preguntan—.

40. Governor's Management Improvement Program, *State Management Guide*, Tallahassee, Administration of Governor Bob Graham.

¿Qué pasa si roban el dinero o si usan la mitad del mismo en viajes? ¿Qué pasa si contratan a todos los que trabajaron con ellos en la campaña? Nos han elegido para controlar este tipo de cosas.»

El tribunal supremo ha declarado virtualmente inconstitucional toda contratación y todo despido clientelar, y un sistema moderno de personal debería, por su parte, establecer ciertos límites. En cuanto al gasto, los auditores también realizan auditorías por corrupción en el sistema presupuestario inspirado en objetivos. Ningún empresario público desea dar carta blanca a nadie para que defraude al contribuyente. La cuestión es ésta: ¿Debemos desplegar la artillería pesada cada vez que se presenta un caso de corrupción?

Hace ya tiempo, Peter Drucker señaló que «el control del último 10 por ciento de los fenómenos cuesta siempre más que el control del primer 90 por ciento».<sup>41</sup> Si eliminar la corrupción supone tanto más dinero que el que ahorramos con ellos, ¿vale la pena el gasto? Si al imposibilitar virtualmente la corrupción también imposibilitamos virtualmente el rendimiento de calidad, ¿hemos hecho algo bueno? Si al encadenar a todo el mundo con reglas estrictas desmoralizamos a tal punto a los empleados públicos como para que desistan de todo esfuerzo, ¿merece la pena el enorme coste espiritual que comporta?

Hay otro camino. Los gobiernos empresariales se apoyan en la información sobre los resultados del gasto del gobierno —el coste y la calidad de los programas de gobierno— para descubrir el fraude y el abuso. Hace un siglo era relativamente fácil ocultar la corrupción. Con las tecnologías actuales de información, esto es más difícil. Si miden cuidadosamente los resultados, las organizaciones empresariales pueden minimizar la necesidad de reglas.

Ésta es la compensación necesaria para autorizar la «limpieza de crustáceos». Es la respuesta a la primera pregunta del legislador: «¿Qué sucede si los gerentes de dirección no respon-

41. Peter Drucker, *The Age of Discontinuity*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1978, pág. 229.

den a las expectativas?» Para tener éxito en los medios politizados, en donde la confianza es mínima, los gobiernos inspirados en objetivos han de casar sus sistemas presupuestarios con mediciones de rendimiento. Si los legisladores están a favor de dejar de hacer responsables a los directivos de la obediencia a centenares de reglas y de gastar hasta el último céntimo de cada ítem sectorial, requerirán otro modelo. Como veremos en el capítulo siguiente, los gobiernos empresariales les hacen responsables de sus resultados.