

CAPÍTULO 5

GOBIERNO DIRIGIDO A LOS RESULTADOS: FINANCIAR EL PRODUCTO, NO LOS DATOS

Lo que he observado acerca de los programas burocráticos es que, a pesar de todas sus reglas y de todo su papeleo, tienen muy poco contacto con lo que verdaderamente le sucede a la gente a la que sirve. Pero si desde el comienzo se tiene en cuenta los resultados, se puede prescindir en gran medida del papeleo burocrático.

TOM FULTON, presidente del Minneapolis/
St. Paul Family Housing Fund

Hace unos años, el Departamento de Asistencia Pública de Illinois decidió revisar la manera en que reembolsaba los gastos de los pacientes de Medicaid por la atención en residencias para la tercera edad. Pagaba de acuerdo con el nivel de la atención proporcionada: por residentes con enfermedades graves que requerían más cuidado el Estado pagaba más, por los que requerían menos cuidado, pagaba menos. Esto parecía completamente lógico y justo, pero cuando observaron los resultados, los analistas del Estado se horrorizaron. La meta principal de la política del Estado era mantener a los ancianos lo más independientes posible, a fin de minimizar los costes. Sin embargo, el porcentaje de residentes de hogares de ancianos postrados era cada vez mayor.

Aparentemente, al pagar más por pacientes postrados, el Estado otorgaba un incentivo financiero a los hogares de ancianos para *mantenerlos* postrados y les privaba de incentivo para levantar de la cama a esos enfermos, involucrarlos en actividades físicas y ayudarles a funcionar independientemente. A causa de que la fórmula de financiación se centraba en los datos e ignoraba los resultados, había tenido consecuencias exactamente opuestas a las que el Estado se proponía.

En su honor, digamos que el Departamento de Asistencia Pública cambió rápidamente de sistema. Desarrolló un conjunto

de mediciones de rendimiento que tenían en cuenta la satisfacción del paciente, la participación de la comunidad y la familia y la calidad del ambiente que proporcionaba el hogar. A partir de ese momento, los funcionarios responsables de la atención visitaban periódicamente cada institución y las clasificaba, de un modo muy semejante a lo que hace la Guía Michelin con los restaurantes. Cuanto más alta era la clasificación, mayor era el nivel de reembolso. Una clasificación de 6 estrellas equivalía a 100.000 dólares anuales más que la de 1 estrella. Además, el Estado publica las clasificaciones, a fin de que los usuarios puedan escoger entre distintos hogares sobre la base de su calidad. En otras palabras, los hogares de ancianos de Illinois compiten hoy por sus clientes sobre la base del rendimiento.¹

Desgraciadamente, el nuevo sistema es todavía la excepción. Los gobiernos burocráticos tradicionales siguen actuando como lo hacía Illinois antes del estudio. Se centran en los datos, no en el producto. Financian escuelas sobre la base de la cantidad de niños que tienen inscritos; el bienestar, sobre la base de la cantidad de pobres a los que se atiende; los departamentos de policía, sobre la base de la cantidad de personas que la policía calcula que necesita para luchar contra la delincuencia. Prestan poca atención al producto, a los *resultados*. No importa la calidad de la educación que los niños reciben en una u otra escuela, ni la cantidad de pobres que dejan el sistema de asistencia para ocupar puestos estables de trabajo, ni en qué medida descende la tasa de criminalidad o en qué medida el público se siente seguro. De hecho, las escuelas, los departamentos de bienestar y los departamentos de policía reciben *más dinero* cuando fracasan; esto es, cuando los niños reciben una educación mala, la asistencia a los pobres crece incesantemente y la tasa de criminalidad asciende.

Los gobiernos empresariales tratan de cambiar estas recompensas e incentivos. Los empresarios públicos saben que cuan-

1. Para mayor información sobre este tema, véase *Innovations in State and Local Government, 1986*, informe de la Ford Foundation/John F. Kennedy School Awards Program, pág. 13.

do las instituciones se financian de acuerdo con los datos, tienen escasa motivación para esforzarse por un mejor rendimiento. Pero, cuando se los financia de acuerdo con los resultados, se obsesionan con el rendimiento.

Puesto que los gobiernos burocráticos no miden los resultados, es raro que consigan buenos resultados. Cada vez gastan más en educación pública y, sin embargo, las puntuaciones de los test y las tasas de abandono son cada vez más preocupantes. Gastan cada vez más en formación ocupacional para el empleo en sujetos de asistencia social y, sin embargo, el volumen de esta última crece continuamente. Gastan cada vez más en policía y prisiones y, sin embargo, las tasas de criminalidad siguen aumentando.

Con tan poca información sobre los resultados, los gobiernos burocráticos recompensan a sus empleados sobre otras bases: la antigüedad, el volumen de presupuesto y personal que administran, el nivel de autoridad. Así, no es extraño que los empleados protejan sus empleos y construyan sus imperios mediante la persecución de presupuestos mayores, mayor cantidad de personal a sus órdenes y más autoridad.

¿Por qué lo hemos hecho siempre de esta manera? En parte, tenemos que agradecerlo a Boss Tweed. En su batalla contra la corrupción pública, los progresistas impusieron controles a todo lo que pudieran. Desgraciadamente, eso significaba controles sobre los datos. Al mismo tiempo, no era fácil medir los resultados. No había ordenadores, ni calculadoras, ni experiencia suficiente en materia de medición de resultados, incluso en la empresa. La mayor parte de las tareas que se confiaban a los gobiernos eran sencillas, directas, de modo que el rendimiento resultaba evidente. Cuando el gobierno recogía las basuras, distribuía el agua y construía carreteras y puentes, los resultados de sus actividades estaban a la vista de todos.

Este legado perduró porque, en el gobierno, la prueba definitiva no es el rendimiento, sino la reelección. Las organizaciones privadas se centran en los resultados porque, si terminan con números rojos, quedarán fuera del negocio. Pero los gobiernos no quedan fuera del negocio. En el gobierno, el fracaso no

está en conseguir buenos resultados, sino en no ser reelegido. En palabras de un legislador estatal: «La prueba de nuestro rendimiento consiste en la complacencia de los votantes».²

La política se centra en las percepciones y la ideología, no en el rendimiento. En tiempos normales, los políticos son reelegidos sobre la base de cómo los *perciben* los votantes y los grupos de interés, no sobre la base de calidad de los servicios prestados por el gobierno. Incluso los directores de departamento, tanto en el nivel estatal como en el federal, son más políticos que administradores o gestores. «Enseguida aprendes que no pasarás a la historia como un buen o mal secretario en función de la calidad de tu gestión en el cargo», dijo Michael Blumenthal tras su cese en el gabinete del presidente Carter. En Washington, «el éxito que tengas depende del que parezcas tener.»³

Pero ya no estamos en tiempos normales. Los ciudadanos de hoy se niegan a pagar más impuestos por servicios cuyos precios se disparan al mismo tiempo que disminuye la calidad. «Lo ves por doquier —dice James R. Fountain, hijo, director adjunto de investigación en la Junta Gubernamental de Cuentas del Estado—. El malestar entre los contribuyentes es cada vez mayor porque no saben qué se hace con su dinero.»⁴

La consecuencia de ello es que en las salas de gobierno han comenzado a oírse palabras como *responsabilidad, rendimiento y resultados*. Podemos producir, analizar y comunicar mil veces más información que una generación atrás por un coste infinitamente menor. La organización de Fountain,⁵ que establece los patrones de contabilidad que sigue la mayor parte de los gobiernos estatales y locales, está hoy redefiniendo «los patrones de contabilidad aceptados en general», para incluir la medición

2. Citado en Katherine Barrett y Richard Greene, «The Forgotten State House», *Financial World*, 17 de abril de 1990.

3. Citado en James Q. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, págs. 195, 197. Originariamente de Michael Blumenthal, «Candid Reflections of a Businessman in Washington», *Fortune*, 29 de enero de 1979, pág. 39.

4. Citado en «Tracking Bang for the Buck», *Governing*, abril de 1991, págs. 13-14.

5. Véase Harry P. Hatry *et al.*, comps, *Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come: An Overview*, Norwalk, Conn., Government Accounting Standards Board, 1990.

del rendimiento. Espera entregar sus primeros patrones de contabilidad del rendimiento, para su adopción general, a mediados de los años noventa.

Como señal igualmente elocuente de los tiempos que corren, el presidente Bush y los gobernadores de la nación adoptaron un conjunto de metas nacionales de educación para el año 2000, con objetivos específicos tales como una tasa de graduación del 90 por ciento y el primer nivel mundial en matemáticas y en ciencias. En este momento se están elaborando criterios para medir los progresos de cada escuela y de cada Estado hacia esas metas.

No todo gobierno produce resultados mensurables. ¿Cómo se podría medir el rendimiento de los diplomáticos en el Departamento de Estado, por ejemplo? Pero en una asombrosa variedad de actividades públicas, los líderes empresariales están desarrollando nuevas maneras para medir y recompensar los resultados:

- La Ley Federal de Asociación para la Formación Ocupacional, creó un sistema que opera casi por completo sobre la base de contratos de rendimiento: a los vendedores de formación se les paga de acuerdo con la cantidad de personas que colocan en empleos, y no de acuerdo con la cantidad de personas que se inscriben en los cursos de formación.
- Por lo menos nueve Estados vinculan hoy su financiación de educación vocacional a las tasas de colocación reales. En Arkansas y en Florida, por ejemplo, un programa para adultos que, repetidamente, no logró colocar en puestos de trabajo al 70 por ciento de sus graduados, perdió la financiación estatal.
- En la Agencia de Vivienda de Louisville, si el cobro de alquileres cae por debajo del 97 por ciento, el plazo de reocupación de apartamentos desocupados supera los catorce días, o el «aspecto del lugar» cae por debajo de ciertos niveles, se advierte a los administradores. Si el problema subsiste, se los sustituye.
- En Cook County, de Illinois, el segundo del país en exten-

sión, los tribunales están experimentando con tarjetas de información para jueces, basadas en calificaciones de jurados, testigos y abogados. Varios Estados usan sistemas similares.

- Seis Estados están poniendo a prueba patrones de rendimiento para tribunales enteros que elabora el National Center for State Courts y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.⁶ Emplean encuestas a los usuarios, análisis de archivos y otros métodos para medir cosas tales como la accesibilidad a los tribunales, con qué velocidad los tribunales tramitan los casos, la imparcialidad de los fallos judiciales y la efectividad de los tribunales a la hora de hacer cumplir sus mandatos.
- Los gobiernos están cambiando la modalidad de financiación de la construcción de autopistas. En el pasado, especificaban los datos que esperaban de los contratistas: tantas pulgadas del material A cubiertas por tantas pulgadas del material B. Hoy, especifican cada vez más la cantidad de años que se espera que dure la autopista y responsabilizan al contratista en caso de que falle. Algunos ofrecen bonos por rendimiento a los contratistas que terminan la obra antes de los plazos previstos;⁷ una empresa de Minnesota ganó un millón de dólares extra por acabar un año antes un tramo de la Carretera Interestatal 94.
- Hay Estados que firman acuerdos de rendimiento incluso con organizaciones que operan plantas de energía nuclear. Boston Edison paga una multa si su planta Pilgrim no opera con toda su capacidad por lo menos el 60 por ciento del

6. Véase Commission on Trial Court Performance Standards, *Trial Court Performance Standards with Commentary*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1990; *Measurement of Trial Court Performance: 1990 Supplement to the Trial Court Performance Standards with Commentary*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1990; y Beatrice P. Monahan, *Public Perceptions of Access to Justice*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts, 1990.

7. Ted Kilderie, *An Equitable and Competitive Public Sector*, Minneapolis, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984, pág. 61; y Kilderie, «Let's Not Say Privatization», *Urban Resources*, 2, 4, verano de 1985, pág. 13.

año,⁸ pero gana hasta 15 millones de dólares extra si opera con toda su capacidad más del 76 por ciento del año.

ADALID DEL RENDIMIENTO: SUNNYVALE, CALIFORNIA

Para comprobar todo el poder que encierra la medición del rendimiento basta con realizar una visita a Sunnyvale, California, ciudad de 120 mil habitantes en el corazón del Silicon Valley. Es perfectamente lógico que Sunnyvale encabece la revolución del rendimiento. Como hogar de millares de técnicos informáticos, Sunnyvale tiene una cultura avanzada en tecnología informática.⁹ No habrá en el mundo muchos otros sitios tan receptivos como éste al empleo de medidas de rendimiento. Pero si bien Sunnyvale es pionera, otras ciudades y Estados han comenzado a seguir sus pasos.

Los responsables de gestión de Sunnyvale miden la cantidad, la calidad y el coste de todos los servicios que prestan. Gracias a que el consistorio posee esta información ha dejado de votar de acuerdo con ítems sectoriales, y vota de acuerdo con niveles de servicio. No le dice al Departamento de Obras Públicas: «Queremos gastar un millón de dólares para reconstruir la autopista A, 500.000 dólares para reparar las carreteras B, C y D, y 250.000 dólares para reparar los baches en la ciudad». En cambio, define los resultados que desea. Con el empleo de un sistema de clasificación que la ciudad ha elaborado, dice: «Queremos que todas las superficies de carretera que se encuentran hoy en el nivel A, se mantengan en ese nivel; que toda superficie de carretera que se encuentra hoy en el nivel B, alcance el nivel A dentro de X años; y que toda superficie que se encuentra en el nivel C alcance el nivel A dentro de Y años. El departamento informa exactamente al concejo municipal del coste de todo

8. Gordon McKibben, «Edison, State Set Rate Pact», *Boston Globe*, 4 de octubre de 1989, págs. 1, 26.

9. City of Sunnyvale, *Resource Allocation Plan: 1989-90 to 1998-99 Fiscal Years, 10-Year Operating Budget*.

eso, según los valores que se asignen a las variables X e Y, y el concejo decide cuánto se gastará para lograr los resultados deseados, y durante cuánto tiempo.

Sunnyvale emplea, literalmente, millares de medidas. En cada área de programas, la ciudad articula un conjunto de «metas», un conjunto de «indicadores de condición comunal», un conjunto de «objetivos» y un conjunto de «indicadores de rendimiento». Las metas son autoexploratorias: «Proporcionan un medio salvo y seguro en la comunidad tanto a las personas como a la propiedad»; «Controlan la cantidad y la gravedad de los incendios y de accidentes con materiales peligrosos y proporcionan protección a la vida, el bienestar y el medio de las personas en el seno de la comunidad».

Los indicadores de condición comunal dan a la ciudad información sobre la calidad de vida corriente. Por ejemplo:

- La cantidad de días en que se superan los límites máximos de ozono.
- La cantidad de personas que reciben asistencia para niños dependientes.
- La cantidad de personas que se encuentran en el umbral de la pobreza o por debajo de él.

Los «objetivos» establecen finalidades específicas para cada unidad de gobierno municipal. Por ejemplo, en materia de paisaje urbano, un objetivo consiste en «mantener los árboles y los arbustos en buen estado de salud con un factor de pérdida no superior al 5 por ciento». En materia de seguridad pública un objetivo consiste en mantener a la ciudad «dentro del 25 por ciento más bajo de criminalidad correspondiente a ciudades de tamaño comparable, a un coste de 74,37 dólares per cápita». Y en materia de transporte un objetivo consiste en lograr una tasa de 3,42 accidentes por millón de millas recorridas».

Los «indicadores de rendimiento» proporcionan medidas específicas de calidad de servicio, que revelan en qué medida cada unidad alcanza sus objetivos. Incluyen cantidades tales como

- el porcentaje de árboles que necesitan sustitución y que han sido sustituidos en dos meses;
- el porcentaje de sujetos que siguen cursos de formación y que encuentran empleo, su salario medio en el momento de colocarse y el nivel de satisfacción de sus contratistas;
- el porcentaje de participantes en un programa recreativo, que lo califican de «bueno» o «más que bueno»;
- la cantidad de quejas acerca de las instalaciones recreativas.

No todas las medidas de Sunnyvale son igualmente útiles. Los responsables de gestión las perfeccionan constantemente y eliminan las que consideran inadecuadas o las que no compensan el coste de aplicarlas. Pero las medidas son lo suficientemente sólidas como para que el concejo municipal de Sunnyvale pueda predecir con gran precisión los resultados que logrará en función del modo en que asigne sus recursos. En otras palabras, a través de la medición de los resultados, Sunnyvale ofrece a los responsables de tomar decisiones la información que necesitan para adoptar decisiones inteligentes. Son capaces de reconocer la diferencia entre el éxito y el fracaso. Pueden saber dónde el aumento del gasto producirá los resultados deseados. Y pueden predecir los resultados de cualquier recorte del gasto.

«En un proceso político normal, la mayor parte de los responsables de tomar decisiones no pierde demasiado tiempo hablando de los resultados que espera del dinero gastado —dice el gerente municipal Tom Lewcock—. Con este sistema, comprenden por primera vez qué es lo que se compra realmente con el dinero y pueden decir sí o no.»

Puesto que el concejo controla los resultados, ha eliminado de buen grado muchas de las reglas y de los ítems presupuestarios que más paralizaban a los administradores públicos. «Nuestro concejo municipal no sabe cuántas personas trabajan para el ayuntamiento, ni le interesa», dice Lewcock. Y agrega:

No se centra en ítems sectoriales. No hay proceso de aprobación para la contratación de personal, sino que se hace directamente en el nivel de gerencia. Para el concejo, lo esencial es fijar una política: qué nivel de servicio, cuántas unidades habrá que producir y a qué coste la unidad. Lo que han hecho es darnos libertad en la gestión de los asuntos municipales a cambio del verdadero control político que ejerce el concejo.

Nuestro concejo se siente tan satisfecho de ser en realidad el líder político, que no considera que exista ningún riesgo en permitir que los cuadros de dirección dirijan. Para mí, éste es el gran secreto que nos ha permitido asumir riesgos y hacer cosas sin tener que controlar siempre sus implicaciones políticas.

Como Sunnyvale puede medir los resultados del trabajo de cada unidad, también puede recompensar a los directivos sobre la base del éxito o del fracaso obtenidos. Si una unidad excede los objetivos de su servicio, en calidad como en productividad, su director es merecedor de un bono de hasta el 10 por ciento de su sueldo. «Esto los coloca en un medio en el cual el encontrar maneras de mejorar la productividad redunda en su beneficio», dice Lewcock.

Este sistema genera una tremenda productividad. La ciudad conserva un Índice de Rendimiento Municipal dividido en cuatro partes que mide tanto su eficiencia como su efectividad en un período determinado. Entre 1985 y 1990, el coste medio por unidad de servicio municipal bajó el 20 por ciento, una vez compensados los efectos de la inflación. (En otras palabras, su productividad aumentó alrededor del 4 por ciento anual.) En 1990, cuando comparó sus costes con los de ciudades de tamaño y tipo similares, Sunnyvale encontró que empleaba del 35 al 45 menos de personal para la prestación de la mayoría de los servicios. Pagaba mejor a sus empleados, a pesar de lo cual su presupuesto operativo era de los más bajos de los correspondientes a ciudades comparables, y la proporción de impuestos per cápita era más baja que la correspondiente a cualquier ciudad comparable en su categoría.

EL PODER DE LA MEDICIÓN DEL RENDIMIENTO

Las organizaciones que miden los resultados de su trabajo —aun cuando no vinculen esos resultados con recompensas o con la provisión de fondos— han descubierto que la información las transforma.

Lo que se mide, se hace

«Lo único que tienes que hacer es medir algo, y la gente responde», dice John Pratt, ex director del departamento de bienestar de Massachusetts. En 1979, Massachusetts tenía una tasa de error del 23 por ciento, la más alta de los Estados industriales. (Los casos de «error» eran los que carecían de la documentación requerida para justificar la concesión del subsidio.)

Cuando empezamos a medir las tasas de error en todo el Estado, no pasó nada. Pero, apenas publicamos las tasas de cada oficina, las cosas cambiaron. Porque entonces el dedo acusador señalaba a los responsables de dirección: todo el mundo sabía si su oficina tenía una tasa elevada de error. En sólo doce meses dicha tasa descendió al 12 por ciento. Seis meses después, cuando publicamos las tasas de error de cada supervisor, cayó al 8 por ciento.

Durante la crisis fiscal de los años setenta en el ayuntamiento de Nueva York, una fundación independiente desarrolló un método para medir la limpieza de las calles, llamado Scorecard. Se enviaban voluntarios todos los meses para evaluar cada una de las 6.000 calles. El Departamento de Saneamiento se había centrado siempre en los datos. ¿Cuántos camiones se asignaban a cada distrito? ¿Cuántos hombres se precisaban en cada camión? Con el nuevo método se comenzaba a prestar atención a la evaluación de los resultados:¹⁰ ¿Hasta qué punto estaba limpia cada calle? Utilizando esta información, redistribuyó sus lim-

10. Véase *Fund for the City of New York, Three-Year Report, 1979-81*, Nueva York, Fund for the City of New York, 1982.

piadores de calles y comenzó a recompensar a los equipos que realizaban los mayores progresos. En 1986, el porcentaje de calles calificadas como «muy sucias» declinó del 43 al 4 por ciento. Cerca del 75 por ciento fueron calificadas de «aceptablemente limpias».

La fundación, llamada Fund for the City of New York, continuó con las mediciones de resultados en los campos del mantenimiento de parques, la formación ocupacional y la colocación, servicios de cuidados domésticos, mantenimiento de escuelas y otros programas. En palabras del entonces director ejecutivo Greg Farrell: «En las grandes instituciones, públicas y privadas, las cosas se cuentan, y lo que se cuenta, cuenta». Lo que se cuenta modela la conducta de la organización e influye en ella. Ayuda a que la política pública resulte practicable y la saca al terreno público, a la calle. Y deja rastro».¹¹

El simple acto de definir medidas resulta extremadamente esclarecedor para muchas organizaciones. Lo típico es que las agencias públicas no tengan del todo claro sus metas, o apunten a metas erróneas. Cuando tienen que definir los resultados que desean y los medios adecuados para medir esos resultados, la confusión sale forzosamente a la luz. La gente comienza a formular las preguntas correctas, a redefinir el problema que se propone resolver y a diagnosticar de nuevo el problema. Como dice Stan Spanbauer, presidente del Fox Valley Technical College de Wisconsin: «Una vez que el proceso de medición comienza, la gente empieza a pensar de inmediato en las metas de la organización».¹²

Si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso

La mayoría de los legisladores y de los ejecutivos públicos no tienen idea acerca de cuáles son los programas que tienen

11. *Ibid.*, pág. 3.

12. Stanley J. Spanbauer, *Quality First in Education... Why Not?*, Appleton, Wis., Fox Valley Technical College Foundation, 1987, pág. 48.

éxito y cuáles los que fracasan de aquellos que ellos mismos financian. Cuando recortan los presupuestos, no tienen idea de si están recortando músculo o grasa. A falta de información objetiva sobre los resultados, toman sus decisiones en gran parte sobre la base de consideraciones políticas. Las organizaciones grandes y poderosas —ya se trate de agencias públicas, ya de contratistas privados— hacen mucho ruido y tienen las mejores conexiones, de modo que salen relativamente indemnes. Las más pequeñas, y con mayor espíritu empresarial, se lanzan al ataque.¹³

Análogamente, cuando los líderes políticos deciden incrementar sus esfuerzos en algún sector, a menudo no tienen idea acerca de dónde invertir el dinero fresco. Cuando la administración Bush declaró la guerra a las drogas,¹⁴ no tenía idea de cómo hacerla. Así las cosas, volcó la mayor parte de su dinero en los mismos agujeros en los que la administración Reagan ya había volcado 21.000 millones de dólares, a saber, prohibición, investigación y persecución. Sin embargo, tal como informa el *Wall Street Journal*, ocho años de esfuerzo en ese frente «apenas han hecho mella en el tráfico de drogas». Una de las pocas evaluaciones que el *Journal* pudo encontrar, realizada por la Rand Corporation, había llegado a la conclusión de que los 5.720 millones de dólares gastados en guardacostas de la Guardia Costera, jets del Servicio de Aduanas, dirigibles equipados con radar, no han conseguido casi otra cosa que elevar en un 4 por ciento el precio de las drogas ilegales. En cuanto al tratamiento contra la droga, un administrador de la Administración para el Alcoholismo, Drogadicción y Salud Mental, que gastó cerca de 2.000 millones de dólares en 1989, admitió al *Journal* que su agencia ni siquiera controló los resultados. El congresista Charles Rangel, de Nueva York, lo resumió en estas palabras: «Estamos gastando a ciegas. No sabemos qué hemos comprado». Las fuerzas de policía se equivocan permanentemente. Las investigaciones prueban que la duplicación de los patrulleros en las calles no

13. Para un buen ejemplo, véase Mark Muro, «Agencies Find That Small Is Vulnerable», *Boston Globe*, 30 de mayo de 1989, págs. 15, 19.

14. Paul M. Barrett, «Federal War on Drugs Is Scattershot Affair, with Dubious Progress», *Wall Street Journal*, 10 de agosto de 1989, pág. 1.

ha tenido ningún efecto a nivel del delito grave, ni en el temor público ante la delincuencia. Sin embargo, cuando la tasa de criminalidad sube, la policía compra más patrulleros.

Un sabio resumió este enfoque con las siguientes palabras: «En la medida en que perdamos de vista nuestros objetivos, redoblabamos inútilmente nuestros esfuerzos».¹⁵

Si no se puede reconocer el éxito, no se lo puede recompensar

Al recompensar a sus directivos más brillantes, Sunnyvale ha incrementado su productividad en un 4 por ciento anual. Al recompensar a las escuelas que triunfan, el Distrito Escolar 4 revolucionó la educación en East Harlem.

La recompensa del éxito funciona incluso allí donde la mayor parte de los gobiernos han arrojado la esponja. Cuando la Housing Authority de Louisville vendió un complejo habitacional a los antiguos inquilinos,¹⁶ estos mantuvieron el lugar en mejores condiciones que la mayoría de los bloques de pisos, registraron muchas menos reclamaciones por daños a las compañías de seguros y pagaron sus hipotecas con la misma puntualidad que cualquier otro grupo de propietarios. Cuando la Federal National Mortgage Association comenzó a recompensar a los estudiantes de las categorías A y B de una escuela de Washington D.C. con tutores, empleos estivales y dinero para la matrícula universitaria, la cantidad de estudiantes de las categorías A y B se elevó de 33 a 130. Cuando el acaudalado petrolero de Nueva Orleans, Patrick F. Taylor, garantizó la matrícula universitaria para 180 estudiantes de séptimo y octavo —la mayoría de los cuales ya había repetido uno o más cursos— sólo 11 abandonaron la escuela secundaria.¹⁷ En una escuela nortea-

15. Stan Jordan, presidente de la junta escolar del condado Duval, Florida.

16. Brian Dumaine, «Making Education Work», *Fortune*, Education 1990, Issue, pág. 13.

17. Ann Reilly Dowd, «How Washington Can Pitch In», *Fortune*, Education 1990, Issue, pág. 62.

mericana media, abandonarían aproximadamente 50 de cada 180 estudiantes; entre quienes habían repetido ya en dos cursos, al menos la mitad habría abandonado antes de graduarse. En 1989, el Estado copió el esfuerzo de Taylor;¹⁸ en el término de dos años, más de 1.300 estudiantes del Plan Taylor se hallaban en instituciones universitarias de Louisiana, y otros cinco Estados habían adoptado análogas garantías de matrícula.

Si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso

Tal vez recompensar el éxito sea de sentido común, pero eso no lo convierte en una práctica común. Normalmente, en educación se recompensa el fracaso. «Si fracasas, estás en condiciones de recibir ayuda —explica Sy Fliegel, de East Harlem—. Si lo estás haciendo bien, pierdes la ayuda.»¹⁹ También en la seguridad pública recompensamos el fracaso: cuando la tasa de delincuencia aumenta, damos más dinero a la policía. Si continúan fracasando, les damos más dinero aún. En vivienda pública, recompensamos el fracaso: según las fórmulas de financiamiento federal, cuanto mejor funciona una agencia local de viviendas, menos dinero recibe del HUD.

La recompensa del fracaso crea extrañas iniciativas. Alienta a los administradores de escuela a aceptar el *statu quo*. Estimula a los departamentos de policía a ignorar las raíces de la delincuencia y a limitarse a perseguir delincuentes. Desanima a las agencias de vivienda a trabajar para mejorar sus operaciones.

Nuestra tendencia a recompensar el fracaso ha debilitado enormemente nuestros esfuerzos para ayudar a los pobres. La mayor parte del dinero que gastamos en los pobres —asistencia social, bonos de alimentación, Medicaid, vivienda pública, sub-

18. *Ibid.*, y «Arkansas Adopts Taylor Plan», Birmingham, Ala., 4, n.º 9, primavera, 1991, págs. 3, 4.

19. Citado en Robert Merrow, «Schools of Choice: More Talk Than Action», Joe Nathan, comp., *Public Schools by Choice*, St. Paul, Minn., Institute for Learning and Teaching, 1989, pág. 119.

sidios para la vivienda, subsidios para la atención infantil— recompensa el fracaso, porque sólo se destina a quienes siguen siendo pobres.

Si una beneficiaria de la asistencia social ahorra lo suficiente como para comprar un coche y poder así buscar trabajo, se le reduce el subsidio. Si encuentra trabajo, no sólo pierde el cheque de la asistencia social, sino que pierde también la cobertura de Medicaid (después de un año), se reducen sus bonos de alimentación y, si vive en una vivienda pública, a menudo el alquiler se triplica. Un estudio realizado en Louisville,²⁰ mostró que una residente de vivienda pública con dos hijos en edad preescolar tenía que ganar 9 dólares por hora en 1989 para mantener un ingreso equivalente al del total de los subsidios. Y Louisville no es un sitio caro para vivir; en otro lugar, la cifra hubiera sido mayor.

En estas circunstancias, ¿por qué una madre soltera con dos o tres hijos habría de abandonar la asistencia social? Esto explica por qué incluso nuestros esfuerzos más efectivos para colocar a la gente en empleos nunca parece reducir la cantidad de personas registradas en la asistencia social.

No solamente castigamos a quienes abandonan el sistema asistencial, sino que pedimos muy poco a los que permanecen en él. En realidad, de programas tales como los de asistencia social decimos que son un «reconocimiento de derecho» precisamente porque la gente «tiene derecho» a ellos, con independencia de su comportamiento. La combinación de recompensar el fracaso, por un lado, y no esperar nada a cambio de los beneficios recibidos, por otro, alimenta la dependencia al socavar la motivación capaz de llevar a la gente a mejorar su vida.

Las relaciones sanas están hechas de obligaciones mutuas. Si no esperamos nada de la gente, normalmente es lo que reci-

20. En 1986, Metro United Way de Louisville publicó *Incentives for Working*, que usó una cifra de 7 dólares la hora. (En verdad, se conoció como «el estudio de 7 dólares la hora».) En diciembre de 1988, el informe de una universidad de Kentucky dice que la cifra ha aumentado a 9 dólares la hora: Lucinda R. Zoe y Lynne S. Kelly, *Status of Child Care in Kentucky*, Lexington, Ky., University of Kentucky College of Business and Economics, Center for Business and Economic Research, dic. de 1988.

bimos. Pero si esperamos un esfuerzo a cambio de lo que damos, normalmente lo recibimos. Los Servicios de Vivienda de Louisville son extremadamente estrictos en lo concerniente a los pagos hipotecarios de los antiguos inquilinos de vivienda pública que compran sus bloques de pisos. «Si levantas el listón de las expectativas —dice el director David Fleischaker— la gente hará lo imposible.»

Cada vez más, los gobiernos comienzan a exigir mínimos de rendimiento en sus programas contra la pobreza. La Ley Federal de Apoyo a la Familia, de 1988, exigía a muchos beneficiarios de la asistencia social que participaran en la educación o en la formación ocupacional, o que trabajaran. La iniciativa de aprendizaje de Minnesota exige a las madres adolescentes en edad escolar que asistan a la escuela como condición para recibir el subsidio de la asistencia social.²¹ El programa de aprendizaje de Wisconsin penaliza a las familias que dependen de la asistencia social cuando sus hijos adolescentes pierden tres días de escuela sin una justificación escrita. Arkansas pide los números de la seguridad social de ambos padres cuando se emiten las partidas de nacimiento, a fin de emplear la información en seguir la huella de los padres ausentes y exigir su apoyo para los niños que dependen de la asistencia social.

Si no se puede reconocer el éxito, no se puede aprender de él

Las organizaciones empresariales públicas son organizaciones de aprendizaje. Constantemente prueban nuevas cosas, descubren qué funciona y qué no funciona y aprenden de la experiencia. Pero si una organización no mide los resultados y no puede distinguir el éxito, ¿cómo puede aprender de él? Sin retroalimentación sobre los resultados, a menudo la innovación nace muerta.

21. *Access to Excellence, Education in Minnesota*, St. Paul, Minnesota Department of Education, pág. 14.

Las mayores oportunidades para la innovación en la empresa, aconseja Peter Drucker, están en los «éxitos inesperados».²² Cuando un producto o un servicio despegan inesperadamente, hay inevitablemente importantes lecciones que aprender. El mismo principio se aplica al gobierno, como demuestran las siguientes historias.

Durante los años setenta, la Ford Foundation creó la Manpower Demonstration Research Corporation para poner a prueba un concepto sueco denominado «trabajo asistido». La idea consistía en crear un medio laboral protegido —normalmente una empresa subsidiada específicamente montada con ese fin— para ex presidiarios, ex drogadictos, muchachos que han abandonado la escuela secundaria y beneficiarios de la asistencia social durante un tiempo prolongado. Mientras trabajan, los participantes reciben consejo, formación y otros servicios de apoyo. Eso a lo largo del año; y cuando éste termina, se les ayuda a encontrar trabajos «reales». La corporación realizó una docena de experimentos de trabajo asistido en todo el país y midió atentamente sus resultados en comparación con los de un grupo de control (con 10.000 participantes, fue el experimento con grupo de control más amplio de los realizados jamás en un programa urbano.)

En Massachusetts, el programa recibió el nombre de Transitional Employment Enterprises (TEE).²³ Resultó ser el experimento de más éxito de los doce, en gran parte porque tropezó con una manera diferente de hacer negocios. Mientras trataba de colocar a sus participantes en empleos del Departamento de Bienestar Público de Massachusetts, el TEE sostuvo que podían realizar trabajos de Kelly Services. Casualmente, un ordenador fuera de control destruyó miles de archivos del Departamento de Bienestar, por lo que éste —en crisis—, aceptó la idea de TEE. Contrató a trabajadores de TEE para recrear sus archivos y, ¡vaya

22. Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, Nueva York, Harper & Row, 1985, pág. 37.

23. Sobre Transitional Employment Enterprises and America Works, véase David Osborne, *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press, 1988, págs. 198-200.

sorpresa!, resultaron ser *mejores* que los de Kelly Service. Una vez superada la crisis, el departamento convenció a Blue Cross/Blue Shield, que tenían a su cargo el procesamiento de Medicaid para el Estado, de que contratara trabajadores de TEE como temporales. Fueron tan productivos que la compañía comenzó a contratarlos para empleos fijos.

Repentinamente, TEE se encontró al frente de un servicio de colocación para Blue Cross/Blue Shield; pero, debido a su filosofía del trabajo asistido, siguió proporcionando servicios de asistencia a su gente después de que ésta empezara a trabajar: le ayudaba en sus problemas personales y en el aprendizaje de los secretos del trabajo, y ayudaba a los jefes a supervisarlos. La compañía no estaba obligada a contratar ni a pagar al trabajador hasta que éste se hubiera desempeñado eficientemente durante cuatro o seis meses; hasta ese momento permanecía en la nómina de TEE.

La combinación funcionó tan bien que TEE decidió ofrecerse a las empresas de Boston como servicio de colocación para empleos de no cualificados. Los resultados fueron extraordinarios: el 90 por ciento de los contratados permanecieron por lo menos un año en la compañía; el 83 por ciento, por lo menos dos años.

Es un ejemplo clásico de éxito inesperado. Y puesto que se midieron todos los resultados, no pasó inadvertido. TEE empleó sus datos para convencer al Parlamento de Massachusetts de que gastara 6 millones de dólares por año en financiar 21 corporaciones de trabajo asistido en todo el Estado. A partir de ese momento, TEE y su sucesora, una empresa con fines de lucro, la America Works, colocó en puestos de trabajo a millares de personas en cuatro Estados diferentes. Hoy America Works está íntegramente financiada en función del rendimiento. Los Estados no le pagan un céntimo hasta que el beneficiario de la asistencia social no haya permanecido cuatro meses en un puesto de trabajo; y no pagan el salario completo mientras el trabajador no haya permanecido otros tres meses. En otras palabras, los Estados sólo pagan por resultados.

Si no se puede reconocer el fracaso, no se puede corregir

A menudo la gente se pregunta por qué los programas de gobierno sobreviven durante décadas una vez obsoletos; por qué un Estado sigue inspeccionando carne mucho después de que el gobierno federal asumiera ese trabajo; por qué el HUD mantiene un gran equipo de renovación urbana mucho después de que la mayoría de las ciudades dejaran de ocuparse de la mayor parte de la renovación urbana; por qué California tiene 400 comisiones que gastan casi 2.000 millones de dólares anuales.

La respuesta, o al menos una parte de la respuesta, está en que nadie que no pertenezca a la burocracia puede saber si estas oficinas y comisiones hacen algo que valga la pena, pues nadie mide los resultados de su trabajo.

En un artículo de 1990, el *Washington Monthly* contaba la triste historia de los Centros de Salud Mental de la Comunidad, iniciativa lanzada en 1963 por el presidente Kennedy para crear centros comunitarios a fin de poder sacar de los hospitales a los enfermos mentales (esto es, a fin de «desinstitucionalizarlos»). Kennedy pensaba que con ello quitaba a la burocracia el control de los servicios, para pasarlos a la comunidad. En su mensaje al congreso anunció que «la dependencia de la fría misericordia del aislamiento vigilante será reemplazada por el calor abierto de la preocupación y la capacidad de la comunidad».

Desgraciadamente, nadie se preocupó por estudiar los resultados. El Instituto Nacional de Salud Mental entregó millones de dólares a empresas que prometieron construir Centros de Salud Mental de la Comunidad, dotarlos de personal y servir a todos los residentes de la región durante 20 años.²⁴ Pero raramente el instituto se molestó en controlar si los beneficiarios de la financiación cumplían con lo convenido. Muchos se convirtieron en organizaciones privadas con fines de lucro, y sólo atendían a quienes podían pagar; otras se centraron en la psicoterapia para personas con malestar psíquico y descuidaron la atención de los enfermos mentales. Finalmente, cuando, a fina-

24. Andrew Bates, «Mental Health Spas», *Washington Monthly*, diciembre de 1990, págs. 26-29.

les de los años ochenta, la Oficina General de Cuentas obligó al instituto a contratar visitas a los centros, salió a la luz que sólo el 46 por ciento cumplía con los compromisos contraídos. Mientras, tal vez un millón de enfermos mentales de los Estados Unidos vagaban por las calles y dormían en cajas de cartón o en centros de acogida a los desamparados.

La misma historia puede contarse acerca de muchos programas públicos. Piénsese en la vivienda pública y la asistencia social, cuyo coste conjunto es de 30.000 millones de dólares anuales. Ambos sistemas se crearon durante los años treinta para alcanzar objetivos específicos. El sistema de asistencia social se diseñó para proporcionar un ingreso a viudas con hijos. El de vivienda pública se creó para dar vivienda temporal a los desempleados durante la Depresión, como hemos visto en el capítulo 2. Ambos programas funcionaron a satisfacción durante un tiempo. Pero cuando el *boom* económico de posguerra incorporó al mundo laboral a gran parte de los beneficiarios del sistema y los sustituyó por aparceros negros y sin educación, oriundos del Sur del país, ambos programas se enfrentaron con una clientela completamente distinta. Sin embargo, ambos siguieron operando exactamente igual que antes. No es sorprendente que al cabo de muy poco tiempo se encontraran sumidos en una grave crisis. Si cada programa hubiera definido los resultados que esperaba obtener y hubiera medido si los estaba alcanzando o no, los responsables de elaborar las respectivas políticas habrían sabido ya en 1960 que estaban acumulando fracaso tras fracaso. Si la financiación hubiese estado vinculada a los resultados —esto es, a la cantidad de beneficiarios de la asistencia social que abandonaban esa situación para ocupar un puesto de trabajo, cuánto tiempo permanecía cada familia en una vivienda pública, la tasa de delincuencia en cada complejo de vivienda pública—, se habría ido desplazando poco a poco la financiación hacia los innovadores que ponían en juego nuevas estrategias para tratar con la nueva clientela. Pero en 1990 —*treinta años después*—, ese proceso estaba aún en sus balbucentes comienzos.

Si se pueden exhibir resultados, se puede ganar el apoyo social

Muchos gobernadores señalan que incluso el electorado, que tiene una actitud hostil ante los impuestos, ha apoyado los aumentos de impuestos para educación, a condición de que vayan unidos a alguna forma de control de los resultados. Los líderes cívicos de Phoenix, que durante tanto tiempo encabezaron fervorosos movimientos contra los impuestos, creen que sus votantes aprobaron en 1988 una edición de bonos por valor de 1.000 millones de dólares —probablemente la mayor edición municipal de la historia norteamericana— porque la ciudad tenía reputación de estar muy bien gestionada, reputación confirmada por la cualificación de las agencias. Pero estas afirmaciones son en gran parte anecdóticas.

En 1990, una organización llamada Florida TaxWatch aportó la mejor demostración posible de la conexión entre documentación de resultados y apoyo político. Aunque normalmente sin desesperación por aumentar los impuestos, la organización se había unido a varios importantes grupos de negocios para respaldar un incremento en el impuesto sobre la gasolina, para financiar la construcción de autopistas, uno de los problemas más peliagudos del Parlamento. Cuando encargó una encuesta de los 628 votantes registrados para medir el apoyo, encontró que el 57 por ciento describía el sistema de transporte estatal como «regular» o «malo». Sin embargo, cuando se les preguntó si el Parlamento debía aumentar el impuesto sobre la gasolina en 4 céntimos el galón para costear mejoras, sólo el 43 por ciento respondió afirmativamente. ¿Por qué? Porque dos tercios de quienes tenían alguna opinión creían que el Estado derrochaba más del 20 por ciento de cada dólar que recibía en concepto de impuestos. De modo que la Florida TaxWatch reformuló la pregunta en estos términos: ¿Estaría usted a favor de un aumento del 4 por ciento en el impuesto sobre la gasolina, a condición de que el Parlamento asegurara que el aumento sólo se aplicaría en caso de que el Florida Department of Transportation (DOT) mejorase su rendimiento?» En esta oportunidad, respondió afirmativamente el 59 por ciento. (De los que respondieron negativamen-

te, cerca de la mitad eligieron como fundamento de su respuesta que «no se puede confiar en que el Estado gaste el dinero sin derrocharlo en su mayor parte.»)

Ésta fue la conclusión de la Florida TaxWatch: «La financiación que se vincule con el rendimiento, tal como propone el Florida DOT será aceptada por una significativa mayoría de ciudadanos del Estado, mientras que la financiación que no contenga tales oportunidades, no lo será. Así de simple».²⁵ Con esta idea en mano, propuso un aumento del impuesto sobre la gasolina que se rescindiría a menos que el DOT lograra unos resultados prefijados. El Parlamento modificó ligeramente el proyecto, pero lo aprobó por un amplio margen. Cuando el gasto está condicionado por los resultados, sugirió, los votantes —y los políticos— responden.

LA MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS EN ACCIÓN

Hay en el gobierno mucha gente que se resiste a la idea de la medición del rendimiento —o, en otras palabras, de los resultados o del producto— porque no han visto que se hiciera con rigor. Por ejemplo, cuando en 1982 se aprobó la Job Training Partnership Act, mandaba que los contratos con los proveedores de formación ocupacional se realizaran sobre la base del rendimiento. Pero muchos de los contratos originales alentaban a los proveedores a formar a quienes estaban en mejores condiciones para acceder a un empleo, ya que éstos recompensaban a los proveedores sobre la base de la cantidad de sujetos de la formación que colocaban realmente en un empleo. Esto alentó a los proveedores a seleccionar aquellos a quienes era más fácil servir, y despertó severas críticas.

En educación, las mediciones de resultados han sido objeto de críticas por diversas razones, pero, sobre todo, porque se apoya

25. «TaxWatch Survey Shows Strong Public Support for Increased Transportation Funding IF Tied to Increased DOT Performance», *Florida TaxWatch Briefings*, 24 de abril de 1990. Se puede consultar en Florida TaxWatch, Tallahassee, Florida.

en test estandarizados, que no reflejan necesariamente otra cosa que el aprendizaje mecánico. Además, los críticos temen que los test estandarizados fueren a todas las escuelas a enseñar las mismas asignaturas de la misma manera, alejándolas así de la flexibilidad para probar métodos diferentes. Pero estas críticas han llevado a muchos Estados a refinar sus test. Los de Maine incluyen hoy una muestra de escritura y se centran cada vez más en la solución de problemas. California y Massachussets siguen orientaciones similares. Vermont está probando una evaluación en el ámbito estatal que incluye un examen, un trabajo elegido por el estudiante y colecciones de la obra de un estudiante, llamadas portafolios. Connecticut evalúa en estos momentos en matemáticas y ciencias a los estudiantes de escuela secundaria sobre la base de proyectos para desarrollar en equipos, que ocupan un semestre de trabajo.

Este modelo —adaptación de crudas mediciones mecánicas de rendimiento, seguidas de protestas y presiones en favor de una mejora de las mediciones, a la que siguió a su vez el desarrollo de mediciones más sofisticadas— es común en cualquier sitio en que se mida el rendimiento. Eso explica por qué son tantas las organizaciones públicas que han descubierto que es mejor un comienzo pobre que la inmovilidad, e incluso que son preferibles las crudas mediciones mecánicas a la ausencia total de medición. En un primer momento, todas las organizaciones cometen errores. Pero, con el tiempo, suelen verse obligadas a corregirlos.

A los lectores interesados en un análisis detallado del arte de la medición del rendimiento les recomendamos el apéndice B. Para quienes no tienen tanto interés en estos detalles, la cuestión más importante es la siguiente: Una vez en acción las mediciones correctas, ¿cómo usan los gobiernos esa información para mejorar el rendimiento? Tres son al menos las respuestas comunes. Hay organizaciones que vinculan el pago al rendimiento. Otras se valen de la información de rendimiento sobre todo como instrumento de gestión, con el que mejorar continuamente sus operaciones. Y las hay también que vinculan su gasto a los resultados. Las más empresariales intentan hacer las tres cosas.

Pagar según el rendimiento

La estrategia más común es la de pagar según el rendimiento: algún sistema de méritos o de bonos por individuos y/o grupos de rendimiento destacado. Phoenix, Sunnyvale, Visalia y muchas otras organizaciones recurren a esta práctica.

El enfoque tradicional se conoce como Management by Objectives, o MBO (Gestión Mediante Objetivos). Aunque hay una gran variedad de planes específicos, el término suele describir un sistema en el que los gerentes de dirección se reúnen con sus superiores una vez por año y negocian una lista de objetivos. Un gerente que alcanza o supera sus propios objetivos es candidato a recibir un bono o un aumento de salario por mérito.

Desgraciadamente, es probable que este enfoque sea el menos efectivo. Su defecto más notable estriba en que raramente los objetivos tienen algo que ver con los resultados decisivos de la organización, esto es, la cantidad, la calidad y el coste de sus servicios. «En muchos de estos sistemas, uno se limita a sentarse y decir: “Y ahora, ¿qué planeamos hacer este año?”», explica el gerente municipal Tom Lewcock, de Sunnyvale. «Y luego te sales con una cantidad de cuestiones artificiales sin ninguna relación con nada.» Es muy fácil que estos sistemas degeneren en subjetividad y favoritismo. Para evitar este problema, muchos gerentes de dirección recompensan a todos con los mismos aumentos por mérito o bonos por el mismo valor, que es la práctica normal en el sistema federal de méritos. Quienes tratan de recompensar a individuos particulares siembran el resentimiento y la desconfianza entre sus empleados.

Los directivos que se rigen por los sistemas característicos de la MBO también tienden a establecer objetivos artificialmente bajos para estar seguros de poder satisfacerlos. Otros satisfacen sus objetivos artificialmente sacrificando el objetivo fundamental de la organización, a saber, la calidad del servicio. Como dice John Cleveland, ex director de la organización: «En el Servicio de Modernización de Michigan se me encargó que sirviera a 250 usuarios anuales. ¿Sabe qué pasó? Satisface la cuota, pero a costa de sacrificar la calidad, y definiéndola por el

número de usuarios en la puerta. De modo que terminé con una enorme acumulación de pedidos, lo cual significó una demora de 7 meses y medio para servir al usuario típico. Esto ocurre permanentemente».

En su libro *Bureaucracy*, James Q. Wilson describe un ejemplo clásico de «jugar con los números». ²⁶ Bajo la dirección de J. Edgar Hoover, se presionaba a los agentes del FBI para que produjeran cantidades cada vez mayores de arrestos, de recuperaciones de bienes robados, etc. Para satisfacer sus metas, comenzaban por pedir a los departamentos de la policía local listas de coches robados y encontrados luego, a fin de poder presentarlos como recuperaciones. Para aumentar la cantidad de fugitivos que aprehendían, comenzaron a centrarse en los desertores militares, que eran mucho más fáciles de encontrar que los delincuentes normales. Hacia los años setenta, los abogados de Estados Unidos se negaban a proseguir el 60 por ciento de los casos que presentaba el FBI, a menudo a causa de su excesiva trivialidad.

Por último, los sistemas estrictos de MBO pueden crear conflictos internos en la organización. Cada departamento se centra obsesivamente en alcanzar sus objetivos, con total ignorancia del impacto que eso produce en otros departamentos o de la influencia que ejerce sobre la meta última, la satisfacción del cliente. A cada gerente de dirección le preocupan sus números más bien que la solución de los problemas subyacentes, que abriría paso a la satisfacción del usuario. Pocos son los que están dispuestos a asumir el riesgo de perseguir nuevas y mejores oportunidades no cubiertas por los objetivos que tienen prefijados.

Sunnyvale evita gran parte de estos problemas al proponerse como objetivo los niveles reales de cantidad, coste y calidad de servicio, algunos de los cuales se miden a través de la satisfacción del usuario. Cuando los gerentes de dirección superan estos niveles, se los recompensa con bonos y los nuevos niveles se convierten en base de las nuevas expectativas. De ahí que los responsables mantengan la atención puesta en el propósito

26. James Q. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, pág. 162.

fundamental de la organización y que, en vez de mantener artificialmente bajos sus objetivos anuales, los eleven cada vez más, pues ésa es su manera de ganar bonificaciones.

Sin embargo, Sunnyvale ha comprobado la existencia de un fallo en los sistemas MBO: el de que la motivación se base en el temor. «El problema más importante de un sistema como éste es que ejerce todo tipo de presiones sobre personas no acostumbradas a ello —dice Lewcock—. Eso no se encaja demasiado bien. Es una reacción humana muy natural y yo la entiendo. Cuando la gente se siente molesta por este tipo de cosas, no dan necesariamente de sí todo lo que pueden dar.»

Una solución consiste en recompensar más bien a grupos que a individuos o, a grupos además de a individuos. Visalia utiliza las bonificaciones para recompensar más a menudo a grupos que a individuos, sobre la base de la teoría de que las recompensas individuales alientan a la gente a acaparar información y competir unos con otros, mientras que las recompensas a los grupos alientan a compartir la información y a trabajar en colaboración. Visalia también permitió a los grupos que mejoraban la productividad quedarse con el 30 por ciento de los ahorros (o de las nuevas rentas) que engendraban. A Lewcock le encanta emplear la recompensa grupal en Sunnyvale, pero en el pasado fue rechazado por los sindicatos.

La idea de recompensar a grupos también está ganando terreno en el agrio debate acerca de la paga por mérito a los maestros. La mayoría de los maestros se ha resistido a la paga por mérito individual por entender que, puesto que inevitablemente se basa en juicios subjetivos, crearía resentimiento entre los maestros y dañaría la moral. Harry Hatry,²⁷ del Urban Institute's, quien ha estudiado una variedad de planes de pago por mérito, ha llegado a la conclusión de que lo que mejor funciona son las combinaciones de incentivos individuales e incentivos grupales.

Al Shanker, presidente de la Federación Norteamericana de Maestros, ha propuesto una competición nacional cada cinco

27. Harry P. Hatry y John M. Greiner, *Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans*, Washington D.C., Urban Institute Press, 1985, pág. 115.

años para elegir «escuelas de mérito», cuyos maestros recibirían bonificaciones económicas de 15.000 dólares como mínimo. Tendría mucho sentido si se vinculara con la elección de los padres. Bajo un sistema de elección, las escuelas no serían evaluadas con criterios subjetivos, sino por la real satisfacción del usuario. Las escuelas que atrajeran más postulantes serían recompensadas con bonificaciones. (Naturalmente, habría que tener en cuenta el trasfondo socioeconómico de la comunidad; las escuelas ubicadas en guetos no podrían competir en lo referente al nivel con las escuelas de los barrios residenciales.) «Si la Unión Soviética puede comenzar a aceptar la importancia que los incentivos económicos tienen en la productividad —dice Shanker—, ya es hora de que la educación pública haga lo mismo.»²⁸

Gestionar para el rendimiento

El enfoque de Sunnyvale es, sin duda, un avance en relación con la práctica gubernativa tradicional de ignorar los resultados y no utilizar incentivos económicos. También es superior a los sistemas tradicionales de MBO. En otras palabras, en la jerarquía de las prácticas de gestión, la gestión por los resultados es más efectiva que la gestión por conjeturas y que la gestión por objetivos. Pero incluso la gestión por los resultados puede mejorarse.

Un enfoque que utilizan un número cada vez mayor de gobiernos es el llamado Total Quality Management, o TQM (Gestión de la Calidad Total), que es la filosofía de gestión desarrollada ante todo por W. Edwards Deming. Deming sostiene que una vez nos hemos enterado de un rendimiento (o «calidad», que es el término que él emplea) pobre, no necesariamente conocemos su causa. Pueden muy bien ser factores fuera del control de los trabajadores y del responsable de gestión, como el entorno familiar de los estudiantes. En palabras de un maestro de

28. Sobre Shanker, véase Edward B. Fiske, «Lessons», *New York Times*, 26 de julio de 1989, pág. 88.

Rochester que rechazaba a un contrato que proponía la paga por mérito: «Yo me esfuerzo por igual en todas las clases, pero los resultados no son siempre iguales. No creo que sea el único responsable. Estos niños vienen en muy malas condiciones de aprendizaje».²⁹

En muchas organizaciones, a juicio de Deming, sólo el 15 por ciento de los problemas tiene como causa los trabajadores o los gerentes implicados. El otro 85 por ciento proviene de sistemas más amplios en los que esa gente trabaja: sistema de educación, sistema de presupuesto, sistema de personal, etc. La paga por rendimiento ofrece un incentivo para mejorar el rendimiento, pero no da al mismo tiempo la autoridad ni los instrumentos con los cuales cambiar los sistemas que subyacen a los problemas.

El enfoque de Deming utiliza los datos de rendimiento para señalar problemas, luego ofrece a los empleados los instrumentos que pueden utilizar para analizarlos, aislar sus causas últimas, proponer soluciones y aplicarlas. Bajo el sistema de gestión de calidad, explica Peter R. Scholtes, autor de un texto sobre calidad titulado *The Team Handbook* «Las medidas numéricas... orientan la búsqueda de mejor rendimiento y se las reconoce como un medio, más bien que como un fin. Conducen a una comprensión más profunda de la organización y no se las emplea como criterio para juzgar a los individuos».³⁰

También señala Deming que las organizaciones pueden resolver sus problemas de un modo más eficaz si los empleados se involucran en la creación de soluciones. Los empleados son quienes mejor conocen el sistema y saben dónde acecha el problema. Aun cuando un responsable de dirección pueda diagnosticar el problema, éste resulta difícil de resolver sin la participación del empleado. De ahí que Total Quality Management utilice equipos de empleados —conocidos a menudo como círculos de calidad— para abordar la mayor parte de los problemas en el lugar de trabajo.

29. Citado en Jerry Buckley, «Blackboard Juggle», *U.S. News and World Report*, 24 de diciembre de 1990, pág. 56.

30. Peter R. Scholtes, *The Team Handbook*, Madison, Wis., Joiner Associates, 1988, págs. 1-11, 1-12.

La Total Quality Management ha sido adoptada por organizaciones públicas de todos los niveles. El gobierno federal ha llegado a crear el Federal Quality Institute para propagar la fe. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de estas organizaciones únicamente ponen en práctica un fragmento del enfoque de Deming. Muchas no prestan atención a los resultados del trabajo, por ejemplo, o no definen con exactitud qué resultados constituyen el rendimiento de calidad. Muy pocas se centran en los sistemas básicos que inspiran a las organizaciones, de modo que se mantienen en el dominio de aquel 15 por ciento de soluciones, en vez de transformar las organizaciones. No obstante, cuando las organizaciones emplean la TQM tal como se debe, ésta constituye una herramienta extremadamente poderosa. Cuando John Cleveland la llevó al servicio de modernización de Michigan, su primer proyecto hizo descender de 7 meses y medio a menos de 3, el tiempo que necesitaba para servir a cada usuario. Cuando Madison, Wisconsin, adoptó la TQM, ahorró millones de dólares (de la recogida de desperdicios a la reparación de automotores).

En el capítulo siguiente volveremos a ocuparnos de la historia de Madison y del tema de la Total Quality Management.

Presupuestos para los resultados

La gestión en razón de los resultados y la gestión de la calidad total son medios eficaces para forzar a las organizaciones a actuar en función de la información sobre rendimiento que reciben. Pero, en el gobierno, el resorte más importante —el sistema que inspira la conducta con más fuerza— es el presupuesto. Después de todo, la mayor parte de los responsables de dirección no trabaja para enriquecerse, sino para ejercer alguna influencia positiva en la comunidad. Pero sólo dispondrán de esa oportunidad en la medida en que puedan controlar sus recursos. ¿Cómo logran que se controle? A través del sistema del presupuesto. Las organizaciones dirigidas a los resultados encuentran que, en última instancia necesitan elaborar sistemas de

presupuesto que financien el producto —los resultados— y no los datos.

Hay diversas maneras de hacer esto, según el servicio y la organización implicados. La primera consiste simplemente en agregar mediciones de resultados a un presupuesto inspirado en objetivos. (A propósito de los resultados, conviene distinguir entre la medición del volumen realmente producido, o *output* y la medición de la calidad, o *outcome*. Sobre esta distinción, véase el apéndice B.) Esto da a los administradores y a los legisladores la información necesaria para recompensar la excelencia o para intervenir cuando el rendimiento es insuficiente, ya sea sustituyendo al personal, ya sea agregando recursos, ya sea estimulando los esfuerzos por mejorar. La segunda variante es el enfoque de Sunnyvale: elaborar el presupuesto para el nivel de servicio deseado, para «comprar» un nivel definido de cantidad y de calidad. Esto no resulta difícil en los casos de servicios que presentan resultados claros y tangibles, como el mantenimiento de las calles y la formación ocupacional. Si un Parlamento o concejo municipal elabora un presupuesto para la formación ocupacional y la colocación real de 1.000 personas, por ejemplo, se puede hacer depender el pago de la colocación real. Si el departamento encargado de la tarea sólo consigue colocar 900 personas, recibe únicamente el 90 por ciento del dinero.

En el caso de otros servicios, resulta difícil comprar *outcomes*, pero es posible comprar *outputs*. Por ejemplo, en el cuidado de la salud, resultaría imposible para los gobiernos financiar sólo los resultados positivos. Aunque pueden —y en efecto ya lo hacen— financiar los *outputs*. Medicare paga X dólares por cada diálisis, y Y dólares por un doble *bypass* de corazón. En tales casos, se podría intentar medir el *outcome*. Cuando es insuficiente, los responsables (o los implicados) pueden investigar y adoptar una acción correctiva.

ENFOQUES EMPRESARIALES DEL PRESUPUESTO

Tipo de presupuesto	Definición	Ejemplos
1. Presupuesto inspirado en objetivos	Véase capítulo 4.	Véase capítulo 4.
2. Presupuesto del output	Un sistema presupuestario que se enfoque en el <i>output</i> de servicios, esto es, en el volumen producido.	
Presupuesto para estipular el objetivo y definir y medir <i>outputs</i>	El sistema presupuestario define el objetivo y los <i>outputs</i> deseados, los mide, pero no vincula los dólares gastados al volumen de los <i>outputs</i> .	X dólares por depósito de provisiones, con datos sobre la cantidad de caja, etc.
Pago por <i>output</i>	El presupuesto asigna X dólares a cada <i>output</i> producido. Los productores obtienen fondos sólo cuando producen el <i>output</i> deseado.	X dólares por caja embarcada. X dólares por soldado reclutado. X dólares por persona formada.
3. Presupuesto del outcome	Sistema presupuestario que se centra en los <i>outcomes</i> de la actividad financiada, esto es, en la calidad, o la efectividad, de los servicios producidos.	
Presupuesto para estipular el objetivo y definir y medir <i>outcomes</i>	El sistema presupuestario define el objetivo y los <i>outcomes</i> deseados, pero no vincula el gasto de dólares a la calidad de los <i>outcomes</i> .	X dólares por depósito de provisiones, con datos sobre cantidad de cajas embarcadas y porcentaje de embarques considerados aceptables por los destinatarios; X dólares por organización de formación ocupacional, con datos sobre porcentaje de formados que consiguen empleo, tasa de retención del empleo, satisfacción del empleador, satisfacción del empleado, etc.

Tipo de presupuesto	Definición	Ejemplos
Pago por <i>outcome</i>	El presupuesto asigna X dólares para cada <i>outcome</i> producido. Los productores obtienen fondos sólo cuando producen los <i>outcomes</i> deseados.	X dólares por individuo formado que obtenga empleo y lo mantenga durante un mínimo de 90 días. X dólares por soldado entrenado para el nivel de competencia esperado.
4. Presupuesto inspirado en el usuario	Véase el capítulo 6.	Véase capítulo 6.

El cuadro anterior resume los diferentes tipos de presupuesto analizados aquí (y en otros capítulos). No se excluyen mutuamente, pues un gobierno puede utilizar todos los métodos, cada uno para el programa al que mejor se aplique.

Muchas ciudades emplean hoy una o más de las técnicas de presupuesto que se describen en el cuadro, y tanto Florida como Oregón han comenzado a desarrollar una cierta forma de presupuesto dirigido al *outcome*. Incluso el Departamento de Defensa está experimentado este concepto, al que ha bautizado como Presupuesto de Coste por Unidad. La filosofía es la misma que la de Sunnyvale: calcular cuánto cuesta la prestación de una unidad de servicio (reclutar un soldado, formar un marino, vender un artículo a un economato) y luego elaborar el presupuesto para el nivel de servicio deseado. El experimento comenzó debido a que la Defense Logistics Agency (DLA), fue presionada para contratar costes para disipar la amenaza. Lo interesante es que su enfoque recibió una poderosa influencia del Total Quality Management, que ha abrazado gran parte del Departamento de Defensa.

Los depósitos de provisiones eran sitios particularmente adecuados para comenzar, pues su *outcome* era muy claro: el embarque exitoso de algún artículo del suministro. En lo esencial, la DLA decidió que cada caja que recibía un depósito de provisiones sería evaluada en X dólares, y cada caja embarcada en

Y dólares. (Experimentó con cifras diferentes en diferentes depósitos, utilizando en cada depósito los costes históricos.) Los depósitos recibían toda su financiación por esta vía; desaparecieron todos los ítems sectoriales. Cuantas más cajas recibía o embarcaba un depósito, más dinero recibía.

Cada depósito tenía un objetivo de incremento de productividad del 10 por ciento anual durante dos años, y del 3 por ciento un año después. A partir de ese momento, podía reinvertir cualquier excedente que generara durante el año fiscal. (Sin embargo, no volvería a la DLA nada que hubiera sobrado al final del año.) Los administradores de los depósitos tenían libertad para gastar sus fondos como les pareciera conveniente: si necesitaban contratar una persona extra, lo hacían; si necesitaban equipamiento extra, lo compraban. En la medida en que pudieran cumplir con el mismo servicio por el 3 por ciento (o el 10 por ciento) menos que el año anterior, podían administrar el dinero como mejor les pareciera.

En un depósito de provisiones, la DLA permitió a los empleados separar la mitad de los ahorros que superaran la meta del 3 por ciento.

Joan Freeman, que dirigía el equipo de presupuesto de coste por unidad cuenta lo siguiente:

Esto nos proporcionó una instalación llena de analistas de presupuesto. Puesto que cada cual observaba su proceso, los instaba a observar el modo en que trabajaban y a preguntar: «¿Hay una manera mejor?» Estimuló a los administradores a involucrarse más con sus empleados. Antes de hacer una inversión, lo comunicaban a sus empleados para saber si no tenían alguna idea, o si este equipamiento sería para ellos una ayuda o si tenían algún conocimiento acerca del mismo. La dirección seguía tomando las decisiones, pero daba a los empleados una oportunidad para expresar lo que nunca habían expresado hasta entonces.

El presupuesto de unidad de coste también permitió a la DLA, y por primera vez, controlar sus costes verdaderos, comparar los costes en diferentes instalaciones y plantear problemas. Dice Freeman: «Aunque no siempre alcanzamos nuestra meta de pro-

ductividad, ésta nos proporciona una referencia para la discusión al tener que explicar por qué no la hemos alcanzado. Por ejemplo, algunas de las instalaciones estaban en un estado terrible y durante años las habíamos despreciado. De modo que decidimos mejorar el estado de las instalaciones y lograr un aumento de productividad en el futuro.

Cuando Don Shycoff, que encabezó el esfuerzo, se mudó a la oficina del inspector general de cuentas del Departamento de Defensa, lo convenció de que ensayara el Presupuesto de Coste por Unidad para todas las actividades de «sostén». Hacia 1991, el sistema —denominado entonces Fondo de Operaciones Empresariales de Defensa— estaba en funcionamiento en todos los depósitos de provisiones de Defensa y en todos los puntos de control de existencias. Hacia 1992, la oficina del inspector general de cuentas alentó la esperanza de que dicho sistema funcionara en todos los mantenimientos de depósitos, economatos, formación militar, reclutamiento militar y atención médica.

También en otras naciones se advierten tendencias análogas. En noviembre de 1989, Gerald Kauvar, colega de Bob Stone, fue anfitrión de una conferencia de catorce naciones sobre los presupuestos de Defensa. Las catorce naciones estuvieron de acuerdo en que «un sistema moderno de gestión de recursos en Defensa tiene que incluir:

- conocimiento de los costes totales;
- presupuesto unificado (esto es, no de ítems sectoriales);
- control descentralizado de dólares y de personal, tanto militar como civil;
- libertad de la innecesaria carga reguladora (ya sea impuesta desde dentro, ya desde fuera);
- responsabilidad por los resultados de la misión».

Traducido a nuestros términos, esto significa que un sistema moderno de presupuesto debe estar inspirado en objetivos, debe ser descentralizado y estar dirigido a los resultados. Francia, Gran Bretaña y Holanda ya han orientado sus presupuestos de Defensa en este sentido. Gran Bretaña, Dinamarca, Sue-

cia, Canadá, Australia y Nueva Zelanda están introduciendo transformaciones tendentes a la elaboración de presupuestos inspirados en objetivos y dirigidos a los resultados para la totalidad de los gobiernos nacionales, mediante la aplicación de muchos de los mecanismos que aquí se han expuesto.³¹

Otro poderoso método consiste en centrar las organizaciones públicas en sus resultados, método que nos lleva directamente al capítulo siguiente. Podría llamarse a esto Presupuesto Inspirado en el Usuario, esto es, poner el dinero en manos de los usuarios y obligar a los proveedores de servicios a mantener su favor satisfaciendo sus necesidades. No cabe duda de que, después de todo, para la mayoría de los servicios, el *outcome* deseado es un usuario satisfecho. Y, ¿de qué otra manera se puede lograr este *outcome* sino haciendo que, para sobrevivir, las agencias de servicio dependan de sus usuarios?

31. Véase Allen Schick, «Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries», *Public Administration Review*, enero-febrero de 1990, págs. 26-33.