

CAPÍTULO 6

GOBIERNO INSPIRADO EN EL CLIENTE: SATISFACER LAS NECESIDADES DEL CLIENTE, NO LAS DE LA BUROCRACIA

La calidad sólo la determinan los clientes.

DAVID COUPER, Jefe de Policía, Madison, Wisconsin¹

¿Cuándo fue la última vez que se sintió usted como un cliente apreciado en la escuela de sus hijos? ¿Y en el departamento de tráfico? ¿Y en el ayuntamiento?

En realidad, muy poca gente del gobierno usa siquiera la palabra *cliente*. La mayor parte de las organizaciones públicas no sabe quiénes son sus clientes. Cuando Bob Stone se aisló con su equipo de Instalaciones de Defensa para discutir *In Search of Excellence*, la primera tarea que se impuso fue la de definir a sus clientes. Los resultados fueron una gran sorpresa, incluso para Stone. «Habíamos pensado que nuestros clientes eran el Secretario de Defensa, el Congreso o el contribuyente norteamericano —dice Stone—. Difícilmente se nos ocurría pensar que la gente a la que se suponía que servíamos era la tropa: el soldado, el marinero, el aviador o el infante de marina que defendían a los Estados Unidos. Ninguno de nosotros había pensado en esto antes.»

Los gobiernos democráticos existen para servir a sus ciudadanos. Las empresas existen para obtener beneficios. Y sin embargo, es la empresa la que se obsesiona por encontrar nuevas maneras de complacer al pueblo norteamericano. La mayoría de los gobiernos norteamericanos ignoran por completo al cliente, mientras que McDonald's y Frito-Lay se inspiran en el cliente. Tal vez sea ésta la acusación fundamental que se le puede hacer al gobierno burocrático.

1. David Couper y Sabine Lobitz, *Quality Policing: The Madison Experience*, Washington DC, Police Executive Research Forum, 1991, pág. 65.

¿Por qué? Muy sencillo. *Casi ninguna agencia pública obtiene fondos de sus clientes.* Las empresas, sí. Si una empresa agrada a sus clientes, las ventas aumentan; pero si alguna otra empresa los agrada más, las ventas declinan. Por eso las empresas que operan en medios competitivos aprenden a prestar enorme atención a sus clientes. Las agencias públicas obtienen la mayor parte de su financiación del Parlamento, el ayuntamiento y otras instituciones constituidas en elecciones. Y la mayoría de sus «clientes» son cautivos, pues tienen pocas alternativas para elegir en sustitución de los servicios que suministra el gobierno. Así las cosas, los administradores del servicio público terminan por ignorarlos. Los clientes a los que los administradores públicos tienden a complacer son el poder ejecutivo y el Parlamento, porque son su fuente de financiación. A su vez, los funcionarios electos se inspiran en sus votantes, aunque, en la mayoría de los casos, se trata de grupos organizados de interés. Así, pues, mientras las empresas se esfuerzan por complacer a los clientes, las agencias gubernamentales se esfuerzan por complacer grupos de interés.

Los verdaderos clientes del Departamento de Transporte no han sido los conductores ni la gran masa de viajeros del transporte público, sino los constructores de autopistas y los sistemas de transporte público. Los verdaderos clientes del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano no han sido los habitantes pobres de las ciudades, sino los inversores inmobiliarios. Si esto parece exagerado, piénsese en el comentario de David Forsberg, por entonces jefe regional del HUD en Nueva Inglaterra, tras el cambio de enfoque que Jack Kemp impuso al HUD: «No puedo describirle a usted la ayuda que representó sentirse capaz de decir: “La clientela del HUD es la gente de ingresos bajos y moderados”. Entonces uno puede decir: “El HUD no está aquí para servir a los inversores inmobiliarios y a los grupos industriales”».²

2. Citado en S. Canellos, «Undaunted by Dire Straits», *Boston Globe*, 23 de diciembre de 1990, págs. 25, 31.

De lejos, la experiencia más irritante de la mayor parte de la gente en sus relaciones con el gobierno es el choque con la arrogancia de la burocracia. Hoy en día, la gente espera ser apreciada como cliente, incluso por el gobierno.

En 1950, cerca de dos tercios de los norteamericanos con empleo, realizaban trabajos no cualificados, mientras que un tercio trabajaba con el intelecto. Hoy, la proporción se ha invertido. Como consecuencia de ello, estamos ante una generación de ciudadanos con expectativas muy diferentes de las de sus padres y madres de la era industrial. Nuestros padres hacían colas durante horas ante el registro de tráfico sin protestar: simplemente, el mundo era así. Si nosotros tenemos que hacer esas colas, nos encolerizamos. Nuestros padres aceptaban las escuelas públicas como un hecho natural, como algo que no podían cambiar. Nosotros organizamos comités, exigimos programas nuevos, recolectamos fondos y nos prestamos voluntariamente para enseñar unidades especiales y, si todo eso falla, enviamos a nuestros hijos a escuelas privadas. La mayoría de nosotros ignora al gobierno con la afirmación de que estamos demasiado ocupados para perder el tiempo en una causa tan inútil. Pero, cuando nos encontramos con problemas con el sector público—cuando nuestros hijos entran en la escuela o cuando el Estado decide construir un incinerador en nuestra comunidad—nos negamos a la pasividad. Queremos *pruebas* de que el incinerador no provocará problemas. Queremos *elegir* la escuela a la que asistirán nuestros hijos. Aceptamos ayuda para cuidar a nuestros hijos, pero queremos elegir dónde y quién prestará esa ayuda, gracias. Necesitamos ayuda para pagar la atención sanitaria, pero lo último que queremos es un sistema de salud en el cual no podemos escoger médico ni hospital.

A medida que nos convertimos en una sociedad dominada por trabajadores del conocimiento, también nos dividimos en subculturas, cada una con sus propios valores y su propio estilo de vida, cada una con distintos intereses por los programas televisivos, cada una con distintas preferencias de tiendas donde realizar las compras, cada una montada en un tipo distinto de coche. Hemos pasado de ser una sociedad de masas con

una clase media amplia y prácticamente homogénea, a constituir una sociedad mosaico con gran diversidad cultural, incluso dentro de la propia clase media. Hemos llegado a esperar productos y servicios hechos a la medida de nuestro estilo de vida y de nuestros gustos, desde las redes de televisión a los restaurantes y la cerveza.

Y sin embargo, las instituciones públicas tradicionales siguen ofreciendo servicios iguales para todo el mundo. Los sistemas tradicionales de educación siguen prestando una educación «marca X». Las autoridades tradicionales en materia de vivienda siguen ofreciendo un apartamento idéntico al que ofrecían años atrás, en el mismo racimo de edificios de muchas plantas. Las bibliotecas públicas tradicionales siguen ofreciendo únicamente libros, periódicos y revistas. Cuando los consumidores acostumbrados a elegir se enfrentan a instituciones públicas que ofrecen servicios estandarizados, acuden sin dilación a otros sitios.

Para abordar estos cambios tan importantes, los gobiernos empresariales han empezado a transformarse. Han comenzado a escuchar atentamente a sus clientes mediante la realización de encuestas individuales, análisis de grupos y una amplia variedad de métodos. Han empezado a ofrecer opciones a sus clientes: de escuelas, de instalaciones recreativas e incluso de servicios de policía. Y han comenzado ya a poner a sus clientes al volante, al dejar directamente en sus manos los recursos y permitirles elegir sus proveedores de servicios.

Esto permite dar otro paso adelante a la competencia: ya no se trata de que los funcionarios del gobierno elijan los proveedores de servicios en un proceso que invita a la competencia, sino de permitir que *cada ciudadano* escoja su proveedor de servicios. Desplaza la responsabilidad a los clientes. «No se me ocurre mejor mecanismo de responsabilidad que la elección que pueden hacer los padres —dice Sy Fliegel, del distrito 4 de East Harlem—. Si comienzas a advertir que los adolescentes dejan de ir a tu escuela, allí tienes la mejor forma de evaluación posible.»³

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

En otras palabras, para lograr que las instituciones públicas se inspiren tanto en el cliente como se inspiran las empresas, los gobernantes empresariales han aprendido a financiarlas como empresas. Si las escuelas perdieran dinero cada vez que un estudiante se marcha —como en Minnesota—, ¿se comportarían de otro modo maestros y autoridades? Por supuesto. Si se pagara a las oficinas de tráfico únicamente cuando tramitaran licencias de conducción o registros —de modo que cuantos más tramitaran, más dinero recibieran—, ¿se comportarían sus empleados de diferente manera? Naturalmente que sí. Si las consecuencias de atraer clientes son tan claras, el esfuerzo por acortar los tiempos de espera debería ser intenso. Hasta encontraríamos quizá oficinas abiertas por la noche y los sábados, que operarían a través de ventanillas para conductores y se anunciarían como aquellas en donde menos hay que esperar en toda la ciudad.

APROXIMARSE AL CLIENTE

Todos los expertos en gestión, desde Peters y Waterman hasta Drucker y Deming, insisten en la importancia de escuchar a los clientes. Aconsejan a los responsables de gestión que expongan a sus empleados directamente a los clientes. Hewlett-Packard pide a los clientes que presenten a los ingenieros de la empresa informes en los que describan sus necesidades. Cualquier gerente de Xerox se pasa un día al mes recibiendo las llamadas telefónicas de los clientes. En palabras del ex ejecutivo de Xerox, David Kearns: «El acceso directo es lisa y llanamente insustituible. Mantiene informados a los gerentes de dirección, los mantiene en contacto, los mantiene honestos».⁴

Drucker describe organizaciones sin fines de lucro que actúan de esta manera. Una de ellas, Willowcreek Community Church de South Barrington, Illinois, es hoy la iglesia más grande

4. David T. Kearns y Denis P. Doyle, *Winning the Brain Race: A Bold Plan to Make Our Schools Competitive*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1988, págs. 21-22.

de la nación, con 13.000 feligreses. Bill Hybels la fundó a mediados de los años setenta, cuando tenía todavía poco más de 20 años. Escogió una comunidad en crecimiento, con una cantidad relativamente pequeña de fieles y fue puerta por puerta preguntando: «¿Por qué no va usted a la iglesia?»

Luego pensó una iglesia que respondiera a las necesidades potenciales de los clientes: por ejemplo, ofrecer todos los servicios los miércoles por la noche, porque muchos padres que trabajan necesitan el domingo para pasarlo con sus hijos... Se graba el sermón del pastor a medida que lo pronuncia y se lo reproduce instantáneamente, para que los feligreses puedan llevarse una casete al abandonar el edificio, pues han dicho al pastor más de una vez: «Necesito escuchar cuando conduzco hacia mi casa o cuando conduzco hacia el trabajo, a fin de poder incorporar el mensaje a mi vida».⁵

No hay ninguna razón para que las organizaciones públicas no puedan actuar de la misma manera; la religión es tan obcecadamente conservadora como el gobierno. Afortunadamente, algo se ha hecho:

- La junta escolar del condado de Duval, en Florida, realizó una encuesta en su comunidad y descubrió una urgente necesidad de guarderías infantiles antes y después del horario escolar. De esta suerte, el distrito lanzó un programa de Escuelas de la Comunidad que mantenía abiertas las escuelas desde las 7 de la mañana hasta las 17.45. La escuela es gratis, pero los padres pagan 20 dólares semanales por el servicio integral de guardería.
- El Departamento de Parques y Recreación de Dallas tiene un funcionamiento un centro integral de servicio recreativo durante las veinticuatro horas del día para gente que trabaja con horarios no comunes.⁶ Tiene pistas de volei-

5. Drucker, «What Business Can Learn from Nonprofits», *Harvard Business Review*, julio-agosto de 1989, págs. 328-333.

6. Véase *Innovations in State and Local Government 1987*, informe de la Ford Foundation/John F. Kennedy School Awards Program, pág. 12.

- bol y de softball, sala de conciertos y realiza exposiciones a toda hora; un beneficio central, de acuerdo con la policía de Dallas, es que con ello redujo las tasas de delincuencia.
- El Departamento de Tráfico de California ha puesto a prueba un autoservicio, informatizado, constituido por terminales en las cuales los conductores pueden renovar sus permisos con tanta facilidad como se obtiene dinero de un cajero automático con una tarjeta magnética. Si quienes usan las terminales dicen que les gustan, según una encuesta al cliente, el Estado espera extender el uso de dichas terminales para el registro de vehículos y colocarlas en supermercados y grandes centros de compras.
 - En Rochester, Nueva York, las escuelas públicas han desarrollado un programa de orientación a domicilio, en el cual cada maestro se convierte en tutor de 20 estudiantes. A lo largo del año escolar, el maestro tiene la tarea de efectuar un seguimiento de los estudiantes, conocer a sus padres, visitar sus hogares y mantenerse en contacto durante el verano.

Tal vez el gobierno orientado al cliente que nosotros preferimos sea el de Lee White, quien se retiró recientemente de su trabajo de directora de bibliotecas en Oakland, California. De los bibliotecarios se suele pensar que son personas tímidas y reservadas. No es el caso de Lee White. Una de las primeras cosas que hizo cuando se hizo cargo de su puesto fue encuestar a los clientes. La encuesta le informó de que las bibliotecas descuidaban dos grupos importantes: los niños y las minorías étnicas.

Para llevar a los niños a las bibliotecas, White incitó a sus bibliotecarios a que tuvieran videojuegos en sus bibliotecas. «Eso lleva mucho tiempo —suspira—. Finalmente, tuve que darles dinero de mi bolsillo para que compraran videojuegos.» Luego creó una biblioteca pública conectada a la TV por cable. A continuación instaló un club de lectura de verano con un gran premio: todo niño que probara haber leído diez libros era premiado con un viaje gratis para ver a los ases de Oakland. (Una vez por mes

White llevaba a la biblioteca a un jugador de béisbol famoso.) Se inscribieron quinientos niños.

Para atraer a las minorías, White creó colecciones latinas y asiáticas, estas últimas en nueve lenguas. Desarrolló casetes asiáticos, particularmente para refugiados hmong, que no tenían lengua escrita. Envió una biblioteca ambulante de temas indígenas por toda la comunidad.

Para otros adultos montó un proyecto con 800 voluntarios; un programa titulado Abogados en la Biblioteca, en el que participaban voluntariamente abogados que prestaban asesoramiento legal gratuito; un servicio gratuito de preparación de la declaración de impuestos; y una biblioteca de libros en cintas. White trató incluso de mantener abierta una sección hasta la medianoche y de instalar una lavandería en otra. El equipo del ayuntamiento vetó esta última, porque ¡no quería competir con las lavanderías privadas!

EL MÉTODO DE CALIDAD TOTAL

En 1984, el alcalde de Madison, Wisconsin, Joseph Sensenbrenner, asistió a una conferencia de W. Edwards Deming. Lo mismo que muchas otras ciudades, Madison se hallaba en grave crisis fiscal. La ayuda federal había sufrido serios recortes. Los impuestos sobre la propiedad habían alcanzado sus niveles máximos. «Las sesiones sobre presupuesto se habían convertido en una pesadilla anual —dice Sensenbrenner—. La gente de Madison no quería que se les recortaran los servicios ni que se les aumentaran los impuestos. A su juicio, los servicios municipales se hallaban en franca declinación, aun cuando pagaban más por ellos.»⁷

Sensenbrenner resume la queja de los modernos funcionarios públicos en estas palabras: «Me sentía entre la espada y la pared».

7. Joseph Sensenbrenner, «Quality Comes to City Hall», *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1991, pág. 65.

El enfoque de Deming sonó como una vía de escape a esa desesperada situación. Deming instó constantemente a las organizaciones a que preguntaran a sus clientes qué querían y a pergeñar luego todos los procesos de servicio y de producción de acuerdo con ello. En efecto, la Gestión de Calidad Total (Total Quality Method = TQM) coloca en su inicio el programa organizativo tradicional: dice que los clientes son la gente más importante de una organización; que luego vienen los que sirven directamente a los clientes, y la gestión está para servir a quienes sirven a los clientes.

«Ésta es la única dificultad en lo concerniente a la Gestión de Calidad Total», dice John Cleveland, uno de los diversos gestores que la introdujeron en el Departamento de Comercio de Michigan. «Todas las preguntas se reducen a ésta: “¿Cómo ayuda esto a valorizar al cliente?”.» Hay un período de extremada ignorancia por el que tienes que pasar, porque no sabes gran cosa acerca de tus clientes, porque nadie habla a sus clientes.» Al obligar a las organizaciones a escuchar, el TQM representó un cambio de grandes consecuencias en sus respectivas culturas.

Piénsese en el Departamento de Policía, uno de los seis departamentos de Madison —conocidos como Departamentos de Transformación— que abrazaran plenamente el nuevo evangelio. En 1987, comenzó por enviar una encuesta por correo a una de cada cincuenta personas con las que se encontraba, ya se tratase de una víctima de la delincuencia, de un testigo, de un demandante o de un criminal. (Hoy lo hace a una de cada treinta y cinco). Todos los meses, más de doscientas personas reciben la encuesta, que llega con un sobre con la dirección y el franqueo pagado para devolverla. Se les pide que cualifiquen en siete categorías a los funcionarios con los que hayan tenido trato: interés; colaboración; conocimiento; calidad del servicio; conducta profesional; con qué eficiencia resolvió el problema; y si le hicieron sentirse cómodo. Pueden calificar al funcionario con «excelente», «bueno», «regular», «pobre» o «muy pobre». Una pregunta abierta dice: «¿Cómo podemos mejorar la calidad de nuestro servicio en el futuro?»

El 40 por ciento de los receptores devolvió la encuesta —ci-

fra que el Departamento sólo alcanzó una vez que David Couper comenzó a incluir una nota manuscrita en la que explicaba que leía personalmente cada encuesta. Couper publica los resultados en el boletín del departamento y envía los comentarios positivos a los funcionarios a quienes están dedicados. En una escala en que 3 es «regular» y 4 es «bueno», el departamento ha aumentado su calificación media de 3,8 a 4,3.

En su Distrito Experimental de Policía, que se describirá en el capítulo 9, las respuestas a la encuesta al cliente departamental van directamente al funcionario implicado, a modo de sistema de retroalimentación personal. Mary Anne Wycoff, que realizó una evaluación para el Instituto Nacional de Justicia, cuenta el tipo de impacto que ha tenido la retroalimentación:

Al poco de tiempo de comenzar a llegar los informes de los clientes, un funcionario recibió uno severamente crítico. Lo leyó en voz alta a sus colegas, muy sarcásticamente, a la espera de que los demás concordaran en su ridiculez. El silencio fue mortal. Estaba claro que el grupo no estaba necesariamente de acuerdo con el funcionario. La transformación en las relaciones entre pares puede tener gran impacto sobre el público. El funcionario quedó muy sorprendido.

En 1991, Couper creó un equipo de empleados para desarrollar métodos capaces de descubrir qué servicios eran los que más deseaban los clientes en cada uno de los distritos de la ciudad: ordenamiento del tráfico, control del ruido, control de la violencia en las calles, etc. Couper seleccionaba las que denomina «cuestiones importantes»: «¿Cuáles son las necesidades del cliente en su distrito? ¿Cómo ha descubierto cuáles eran? ¿Qué métodos ha utilizado? ¿Qué está haciendo para tratar esos problemas que se identifican con el cliente? ¿Cómo sabe cuándo su actuación es eficaz?» Si puede responder a estas preguntas, Madison tendrá un departamento de policía que ofrezca servicios personalizados, no ya estandarizados, y que luego mida los resultados.

Tal vez la institución pública más rigurosamente inspirada en el cliente sea el Fox Valley Technical college, un *junior college* que sirve a 45.000 estudiantes a tiempo parcial y a tiempo completo en Appleton, Wisconsin.⁸ En 1985, una compañía papelería local sugirió que la Fox Valley ofreciera formación en calidad y productividad a empresas de la zona. Cuando el presidente del college, Stanley Spanbauer, y sus colegas conocieron a fondo el TQM decidieron crear un programa de primera calidad para sus propios empleados. A partir de ese momento, reestructuraron prácticamente toda su operación en torno a las necesidades de sus clientes.

Para identificar esas necesidades realizan una encuesta anual de satisfacción del estudiante, que pide a una muestra representativa de 650 estudiantes que califiquen la efectividad de la enseñanza, los diferentes métodos de instrucción (laboratorios, lecciones, discusiones en grupo, experiencia laboral, instrucción informatizada) y los servicios al estudiante tales como admisiones, asesoramiento y biblioteca. Cada división de la escuela recibe sus propios resultados, lo cual le permite identificar claramente los problemas y adoptar una acción adecuada.

Un problema, por supuesto, era el de las cancelaciones de cursos. Todos los años, Fox Valley tenía que cancelar el 16 por ciento de las clases de su currículum, porque no tenían suficiente cantidad de estudiantes inscritos. En palabras de Spanbauer: «De esta manera puedes identificar unos cuantos clientes insatisfechos. Pero una vez que hemos identificado los departamentos en los que teníamos los problemas más graves, la cosa mejoró notablemente, pues se trataba lisa y llanamente de una falta de buena planificación».

El Fox Valley también realiza encuestas entre sus empresas clientes, que contratan para cursos de formación y servicios de desarrollo económico. Tiene aproximadamente unos 1.200 contratos independientes con empresas, industrias y gobiernos to-

8. Se hallará más información sobre Fox Valley Tech en Stanley J. Spanbauer, *Quality First in Education... Why Not?*, Appleton, Wis., Fox Valley Technical College Foundation, 1987; y Stanley J. Spanbauer, *Quality: A Business Prescription for America's Schools* (Milwaukee, Quality Press, en prensa).

dos los años, mucho más que cualquier otra institución de enseñanza técnica de Wisconsin. Mediante el uso de un sistema informatizado que desarrolló su gente, puede informar en cuestión de horas a las empresas que solicitan formación profesional, si aún existe el currículum o no; en caso negativo, puede informarles cuánto tiempo llevaría desarrollarlo. Cuánto costaría y cuándo comenzaría el curso.

Fox Valley realiza una cuidadosa evaluación de la tasa de graduados que encuentran empleo, para comprobar si sus cursos han preparado a los alumnos para empleos con demanda real. El 93 por ciento de los graduados de 1988-1989 encuestados encontró trabajo en el término de 6 meses; y el 87 por ciento de ellos en campos directamente relacionados con el trabajo del curso.

Para obligar a los instructores a tomarse en serio el requisito de preparar a sus estudiantes para triunfar en el mercado de trabajo, en 1990 Fox Valley decidió ofrecer una garantía a los estudiantes. Si un graduado no puede encontrar en el término de 6 meses un empleo, en un campo afín a aquel en el que había recibido la formación, la institución le garantiza hasta 6 créditos gratuitos de instrucción adicional (dos o tres cursos), más servicios de apoyo como asesoramiento, actualización de la carrera o ayuda mediante entrevistas con técnicos. La escuela garantiza también cursos de formación para empresas clientes: si una empresa no está satisfecha, repetirá gratuitamente un curso y con un nuevo instructor.

Dice Spanbauer: «Me imagino simplemente que esto refuerza nuestras intenciones. Comienzas a mirar con más atención a los estudiantes en lo referente al asesoramiento previo a su ingreso en un programa. Y la facultad asegurará que lo que enseñas es pertinente, porque sabe que el criterio decisivo es que el estudiante consiga trabajo».

Cuando escuchó a sus clientes, Fox Valley comprendió que el calendario académico tradicional frustraba a muchos de ellos. La gente no sólo tiene necesidad de formación en septiembre y en febrero, y las empresas no sólo contratan personal en enero y en junio. De modo que la escuela introdujo un calendario permanente de inscripción/graduación. Los cursos se imparten



en módulos de tres semanas y cada curso tiene por lo menos tres puntos de entrada y tres puntos de salida cada año. En algunos cursos los estudiantes pueden inscribirse diariamente. La mayor parte de la instrucción es individualizada: los estudiantes progresan en el trabajo del curso cada uno a su ritmo. Los instructores de Fox Valley utilizan por lo menos 150 programas diferentes de «instrucción con asistencia informática», y los estudiantes tienen acceso a 1.600 terminales. Como dice Spanbauer en su libro de 1987 titulado *Quality First in Education... Why Not?»: ¿por qué los educadores de las escuelas tradicionales siguen insistiendo, con sus acciones, en que todos los estudiantes son iguales, aprenden con el mismo ritmo y aprenden mejor de la misma manera?*

Puesto que Fox Valley tiene muy poco control sobre la calidad de la educación previa que han recibido los estudiantes, también se ha centrado en programas de asesoramiento y recuperación para incrementar la velocidad de aprendizaje de sus clientes. Para quienes tienen problemas, la escuela desarrolló un curso de asesoramiento de 18 horas denominado *College Survival Skills* (Técnicas de Supervivencia del College) que trataba de cosas tales como la administración del tiempo y los hábitos de estudio. Cuando puso a prueba el curso comparando un grupo experimental y un grupo de control, Fox Valley descubrió que el mismo hacía disminuir en un 22 por ciento la tasa de abandono. El resultado es que varios departamentos solicitan hoy sus servicios.

La gestión de calidad total insiste en la medición constante y en la mejora de la calidad. Como un instrumento más para conseguirlo, Fox Valley desarrolló una lista de control de calidad. Esta lista contiene Indicadores de Excelencia en siete áreas clave: Establecimiento de Metas, Gestión Basada en la Calidad, Servicio al Cliente, Recursos Humanos, Currículum e Instrucción, Uso de Tecnología, y *Marketing*. Por ejemplo en el área de Servicio al Cliente, los indicadores preguntan si:

- los clientes están satisfechos con los productos y/o servicios de la unidad;



- los clientes de la unidad de servicio tienen oportunidad de evaluar los servicios;
- el servicio al cliente y la satisfacción en las unidades de servicio son objeto continuo de vigilancia, evaluación y medición, y también se usan como base de mejoras continuas;
- los estudiantes evalúan cada uno de sus cursos;
- las evaluaciones se emplean como base para mejorar el currículum y la prestación educativa.

Se espera que los 62 programas de instrucción, más los departamentos de servicios tales como el de contabilidad y el de alimentación, empleen estos indicadores para realizar autocontroles, para identificar áreas en las que deben introducir mejoras. Por lo menos una vez cada siete años, cada uno de ellos es controlado por un equipo de seis expertos de fuera. Entre los controles más importantes, un sistema de control veloz por ordenador detecta cualquier programa cuyos números básicos (inscripciones, abandonos, tasas de colocación laboral, costes, relación numérica estudiante/maestro, etc.) sugieren problemas. Si los problemas parecen reales, la escuela convoca un equipo para que investigue.

En el sector público, a diferencia de la empresa, la mayoría de las instituciones tienen múltiples conjuntos de clientes. Puesto que no sólo existe para educar y formar individuos, sino también para fortalecer la comunidad y la economía locales, por ejemplo, Fox Valley cuenta por lo menos con tres conjuntos de clientes: estudiantes, empresas y la comunidad. Muchos de sus departamentos de servicios, como el de Compra y el de Contabilidad, también tienen clientes internos: los departamentos que emplean sus servicios. De esta manera, Fox Valley también lleva a cabo encuestas detalladas en la comunidad y entre sus propios empleados. Aunque en este capítulo nos referimos principalmente a los clientes externos, gran parte de lo que acabamos de decir se aplica también a clientes internos.

ESCUCHAR LA VOZ DEL CLIENTE

Como dejan en claro los ejemplos citados en este capítulo, hay docenas de maneras de escuchar la voz del cliente:

Encuestas a los clientes. Además de las organizaciones mencionadas en el texto, hemos visto que realizaban encuestas a los clientes Phoenix, Sunnyvale y Orlando, Florida; la Massachussets Bay Transportation Authority of Louisville, el Michigan Commerce Department, y el New York Department of Labor; los sistemas judiciales de Michigan, Washington State y Los Angeles; y el departamento de policía de Naperville, Illinois.

Seguimiento de la comunidad. Fox Valley Technical College y el Michigan Modernization Service han encuestado a sus clientes seis meses, un año o dos años después del comenzar el servicio, para comprobar si en realidad éste producía los resultados deseados. Fox Valley incluso planea una encuesta de seguimiento después de cinco años.

Encuestas comunitarias. Son más comunes que las encuestas a los clientes. Todos los años, muchas ciudades —incluidas Visalia, Sunnyvale, Fairfield, St. Petersburg, Dayton y Dallas —encuestan a sus residentes para comprobar qué les gusta y qué les disgusta de su ciudad y de su gobierno. La International City Managers Association ha llegado a publicar un manual con el título de *Citizen Surveys*.

Contacto con el cliente. El Jefe de Policía David Couper, de Madison, se pasa un mes por año trabajando directamente como oficial de policía de primera línea. Florida TaxWatch ha recomendado que «todo empleado del Estado que no tiene contacto directo con el público debería pasar como mínimo dos días por año en servicio de contacto directo». ⁹ El programa STEP, de Minnesota (véase cap. 9) instó a los directivos a que se instalaran en las áreas de servicio de sus oficinas para hablar con los clientes, y para preguntar a los empleados de primera línea qué han oído decir a los clientes y cómo se podría mejorar el servicio.

Informes del contacto con el cliente. El Distrito Experimental de Policía de Madison proporciona retroalimentación directa al empleado que sirve al consumidor.

Concejos de clientes. Diversas autoridades municipales, incluidas las de Louisville, emplean concejos de residentes para mantener el contacto con sus clientes. El Michigan Modernization Service emplea un concejo de clientes para obtener retroalimentación, particularmente sobre ideas nuevas.

9. *Building a Better Florida: A Management Blueprint to Save Taxpayer over \$ 1 Billion*, Tallahassee, Florida TaxWatch, 1986, pág. 15.

Grupos focales. Comunes en la industria y en las campañas políticas, los grupos focales reúnen a los clientes para discutir un producto, un servicio o un problema. La firma asesora Jobs for the Future descubrió gracias a los grupos focales que en Indiana la gente reaccionaba negativamente a la frase *programa de formación ocupacional*, porque ésta implicaba que había algo mal en ellos. Preferían *oportunidades para el desarrollo profesional*, porque eso implicaba respeto a sus capacidades.

Entrevistas a los clientes. La Literacy Task Force de Michigan entrevistó a 130 personas —tanto proveedores como clientes— para descubrir qué tipo de educación para adultos y de sistema de formación ocupacional necesitaba Michigan. Descubrió que los problemas sociales —problemas de motivación, de actitud y de expectativas— constituían obstáculos más graves que la ausencia de programas.¹⁰ Y se enteró de que muchos trabajadores de Michigan consideraban traumática la idea de «volver a la escuela» y asociaban las visitas a las oficinas gubernamentales de servicios con la recepción del subsidio de asistencia social o el desempleo, «algo que la gente a la que le iba bien no tenía que hacer».¹¹

Correo electrónico. En Santa Monica, California, los ciudadanos pueden emplear la Red Electrónica Pública del ayuntamiento para comunicarse directamente con cualquier departamento.¹² Se espera que los miembros del equipo respondan a cualquier consulta en el plazo máximo de 24 horas. Los ciudadanos pueden conectarse a través de su propio ordenador, o bien pueden usar las terminales públicas situadas en toda la ciudad.

Formación en el servicio al cliente. Muchos gobiernos, incluidos los de Madison, Phoenix, Wisconsin y Arkansas, están ofreciendo ahora mismo a sus empleados cursos de formación para el servicio al cliente. San Antonio ha desarrollado un truco interesante: su iniciativa conocida como «Sí, ese es mi problema», anima a los empleados municipales a resolver los problemas de los ciudadanos en una sola llamada telefónica, en vez de hacerlos peregrinar de agencia en agencia.

El marketing. Los gobiernos orientados al cliente prueban nuevos servicios para comprobar si a la gente les gustan antes de imponérselos. El Departamento de Obras Públicas de Phoenix comprobó en 90 casas sus camiones unipersonales de carga lateral automática; cuando encontró que al 96 por ciento del público le agradaba el servicio, adoptó el sistema en toda la ciudad. El Departamento de Recursos Naturales de Minnesota probó el uso de tarjetas de crédito en un parque antes de aceptarlas en todo el Estado.

10. Adult Literacy Task Force, *Countdown 2000: Michigan's Action Plan for a Competitive Workforce*, Lansing, Mich., Governor's Cabinet Council on Human Investment, marzo de 1988, pág. 49.

11. «Creating a Strategic System for Human Investment: The Michigan Opportunity System», Michigan Human Investment Fund, enero de 1990.

12. Sobre correo electrónico en Santa Monica, M. J. Richter, «The Real Advantages of Putting Government On Line», *Governing*, mayo de 1991, pág. 60.

Garantías de calidad. Por lo menos una docena de instituciones universitarias de la comunidad garantizan en Michigan su formación para la industria. El Guaranteed Work Force Program de West Virginia renueva la formación a los empleados sin coste alguno, de acuerdo con las especificaciones del patrón, en caso de que éste no esté satisfecho. Muchas escuelas secundarias de Colorado y de West Virginia garantizan a sus empleados la cualificación de sus graduados;¹³ si el graduado tiene problemas en alguna habilidad básica necesaria en el trabajo, la escuela lo pondrá gratuitamente en condiciones.

Inspectores. La City Taxi Commission de Nueva York envía inspectores disimulados como pasajeros corrientes para inspeccionar el comportamiento de los taxistas de la ciudad. Las firmas privadas envían en forma habitual inspectores de servicios profesionales para que controlen la calidad de sus bancos, sus supermercados y sus restaurantes. Se ha desarrollado toda una industria para suministrar este servicio por contrato.

Ombudsmen. Hay gobiernos orientados al cliente que han creado un *ombudsman*, de modo que los ciudadanos tengan alguien a quien llamar para que se entienda con el departamento responsable del daño y poner las cosas en su lugar. Peter Drucker llama a los *ombudsmen* «la higiene de las organizaciones, o por lo menos su cepillo de dientes».¹⁴ Suecia, que inventó la idea tiene incluso un *ombudsman* nacional, lo mismo que el resto de los países escandinavos y la mayoría de los de la Commonwealth. En Estados Unidos, por lo menos 15 Estados, ciudades y condados tenían *ombudsmen* en 1988.¹⁵

Sistemas de detección de quejas. Muchos municipios tienen sistemas que registran respuestas a las preguntas y quejas, a fin de mejorar la velocidad de respuesta del ayuntamiento. Con el sistema informatizado de Phoenix, los miembros del concejo municipal pueden saber si los ciudadanos de su distrito reciben de los departamentos municipales las respuestas que necesitan.

800 números. El gobernador Donald Schaeffer, de Maryland, instaló una línea caliente de teléfono que los ciudadanos pueden utilizar para informar de casos de mala gestión burocrática. El Departamento de Comercio de Michigan emplea 800 números para facilitar la consulta de las empresas. La Public Service Commission de Georgia ha instalado 800 números para que todos los residentes puedan llamar gratuitamente a los funcionarios de su condado.

Buzones o impresos con sugerencias. La pregunta abierta que formula la encuesta al cliente del Departamento de Policía de Madison es, de hecho, un buzón de sugerencias. Fox Valley Tech tiene 23 buzones de sugerencias en su campus. El Departamento del Tesoro de Michigan coloca una casilla de sugerencias en sus impresos para pagar impuestos.

13. Jerry Thomas, «High School Gives Warrantees», *Boston Globe*, 1 de junio de 1991.

14. Drucker, *The Age of Discontinuity*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1978, pág. 256.

15. Sam Zagoria, «Ombudsmen Can Clear the Air Between Citizens and City Hall», *Governing*, noviembre de 1988, pág. 82. Zagoria, ex *ombudsman* del *Washington Post*, escribió *The Ombudsman: How Good Governments Handle Citizens' Grievances*, Bethesda MD, Seven Locks Press, 1988.

PONER LOS CLIENTES AL VOLANTE

La mejor manera de hacer que los proveedores de servicios respondan a las necesidades de sus clientes es colocar los recursos en manos de éstos y permitirles elegir. Todas las técnicas que acabamos de detallar para averiguar su opinión son importantes, pero si los clientes no tienen proveedores entre los cuales elegir —escuelas, programas de formación, oficinas de tráfico— siguen dependiendo de la buena voluntad del proveedor. Si los proveedores están al volante, a los clientes sólo les queda la esperanza de que aquéllos conduzcan el vehículo hacia donde ellos quieren ir. Por el contrario, cuando los clientes controlan los recursos, eligen ellos directamente tanto el destino como la ruta.

La mayoría de los clientes sabe qué es importante para ellos. Para uno puede ser una escuela con una buena reputación nacional. Para otro, puede ser una escuela cuyos graduados consigan empleos bien pagados. Para un tercero, puede ser una escuela próxima a su casa. Si los clientes tienen acceso a toda la información pertinente y deciden marcharse de una escuela, nadie puede sostener que esa escuela suministra una educación de calidad.

Es posible que poner los recursos directamente en manos del cliente parezca una idea radical, pero no lo es. En realidad, ni siquiera es una idea nueva. Durante décadas, las becas, los bonos, los vales, los subsidios y distintos sistemas de financiación que destinaban una cantidad de dólares a cada consumidor cumplieron más o menos el mismo papel.

Los bonos de alimentación son vales. Los 2.000 millones de dólares del programa WIC (el Programa Especial de Alimentación Suplementaria para Mujeres, Bebés y Niños) emplea vales. Muchos Estados, incluidos California, Massachusetts, Connecticut y partes de Minnesota proporcionan vales o sus equivalentes a la población de bajos ingresos para guarderías infantiles. El HUD financia vales para la vivienda. Nuestro mayor subsidio para la vivienda —la deducción fiscal del interés hipotecario— equivale a un vale. Los subsidios Pell, forma primera de

la ayuda financiera federal, son como vales: sus beneficiarios pueden emplearlos en cualquier universidad acreditada. En realidad, la mayor parte de nuestro sistema de educación superior está inspirada en el cliente, y se la considera ampliamente como la mejor del mundo. Si funciona tan bien para los estudiantes de 18 a 25 años, ¿por qué no habría de hacerlo también para los de 5 a 18 años?

Quizá el mayor contraste entre un sistema que financia a individuos y uno que financia a instituciones tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial, cuando nuestros soldados regresaron al hogar. Para pagar su educación universitaria, el Congreso aprobó el proyecto GI, quizá el programa social de más éxito en toda la historia de los Estados Unidos. El Congreso no financió universidades GI, sino que permitía que los beneficiarios del sistema escogieran una universidad o una escuela técnica acreditadas y ofrecía pagar por ella. Con esta ley el Congreso volcó millones de jóvenes desmoralizados en la educada columna vertebral de un *boom* económico que duró treinta años.

En lo relativo a la salud, el Congreso optó por la vía más tradicional. Construyó hospitales GI y destinó los veteranos de guerra a hospitales específicos. Un sistema permitía a los usuarios elegir su institución, de ahí la promoción de la competencia; el otro sistema destinaba los usuarios a instituciones que, puesto que eran monopolios, podían contar con ellos con seguridad. ¿Cuál funcionó mejor, la ley GI o los hospitales para veteranos de guerra?

Las ventajas del enfoque de la ley GI son evidentes. **En primer lugar, los sistemas inspirados en los clientes obligan a los proveedores de servicio a responsabilizarse ante sus clientes.** Puesto que los clientes pueden hacer su negocio en otra parte, los proveedores deben estar constantemente al tanto de las necesidades de aquéllos y luego hacer lo necesario para satisfacerlas. El sociólogo James Coleman, durante tres décadas uno de nuestros líderes en educación dice: «La responsabilidad se presenta de dos maneras. Una procede de arriba hacia abajo: la modalidad burocrática de autoridad. La otra procede desde abajo hacia arriba, para depositar la responsabilidad en los pa-

dres y los niños. Me parece que todo lo que hemos visto sugiere que la segunda es una modalidad más eficaz de responsabilidad que la primera». ¹⁶

En segundo lugar, los sistemas inspirados en el cliente despolitizan la decisión de elegir el proveedor. Incluso en sistemas competitivos de prestación de servicios, las agencias públicas suelen contratar los servicios con varios proveedores (por ejemplo, para formación ocupacional) o destinar presupuestos a distintos proveedores (por ejemplo, universidades públicas). Demasiado a menudo la política interfiere en estas decisiones. Los proveedores que cuentan con mayor cantidad de votantes son los que obtienen más dinero, simplemente porque son los que pueden ejercer mayor presión política durante la elaboración del presupuesto. Todas las universidades, todo inversor inmobiliario, todo gran proveedor de servicios humanos, tienen sus respectivas masas de votantes, muchas de las cuales incluyen contribuyentes y colaboradores de enorme peso en las campañas electorales. Son pocos en realidad los políticos que resultan electos gracias al buen trabajo de los proveedores de servicio, pero son muchos los que resultan derrotados porque los electores se revelan, de modo que, normalmente, los políticos les prestan atención. Pero cuando los clientes controlan los recursos, ningún Parlamento puede proteger a los proveedores de inferior calidad del veredicto de los clientes.

En tercer lugar, los sistemas inspirados en el cliente estimulan más la innovación. Cuando los proveedores tienen que competir, buscan permanentemente maneras de reducir los costes y de aumentar la calidad, como hemos explicado en el capítulo 3. Pero cuando reciben sus fondos de los clientes, y no de un Parlamento, tienen además incentivos mucho mayores para *invertir* en innovación.

En su libro *Bureaucracy*, James Q. Wilson compara el esfuerzo de un director del Registro de Tráfico que desea mejorar el

16. Tomado de «The Right to Choose: Public School Choice and the Future of American Education», Manhattan Institute for Policy Research, documento oficial, junio de 1989, pág. 29.

servicio con el del administrador de un establecimiento de McDonald's. Si el director del Registro quiere invertir en nuevo equipamiento o en más empleados, tiene que convencer al Parlamento. Pero los parlamentarios no se beneficiarán individualmente de que las colas se acorten y de que los clientes se sientan más felices con un registro (o, incluso, con todos los registros). Así las cosas, ¿por qué habrían de pagar el precio político de aumentar los impuestos o las tarifas —o de quitar dinero de alguna otra agencia— para gastar más en el registro? En contraposición, el establecimiento de McDonald's ganará más si se acortan las colas y el servicio es más rápido. De modo que su administrador puede justificar fácilmente la inversión y los propietarios la realizarán con entusiasmo. Desgraciadamente, Wilson omite toda referencia a un punto decisivo: si los registros recibieran sus fondos de acuerdo con la cantidad de clientes a los que sirven, como ocurre con los de restaurantes McDonald's, tal vez actuaran como McDonald's.¹⁷

En cuarto lugar, los sistemas inspirados en el cliente ofrecen al público opciones entre diferentes tipos de servicios. La estandarización fue muy importante para las progresistas, porque a menudo las maquinarias políticas de entonces prestaban servicios en forma desigual. Quienes pertenecían a la religión correcta, quienes votaban como debían o quienes trabajaban para el cacique local, eran bien tratados; los otros se las tenían que arreglar por sí mismos, o, peor aún, eran perseguidos.

Todavía hoy, hay mucha gente con el íntimo convencimiento de que las agencias públicas debieran dar a todos el mismo tipo de servicios, porque hay una sola manera correcta de hacer las cosas: de dirigir una escuela, de administrar el bienestar o de mandar un ejército. La profesora de educación Mary Anne Raywid explica que una de las razones por las cuales la opción educativa no se extendió más rápidamente «estriba en que ésta desafía uno de los supuestos más arraigados y más extendidos de la educación: el de que debe haber una respuesta correcta a las

17. James Q. Wilson, *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books, 1989, págs. 135-136.

cuestiones de práctica educativa, y que todas las otras respuestas son necesariamente inferiores».¹⁸

Naturalmente, no pensamos de esta manera acerca de bienes y servicios privados. A nadie se le ocurre que Apple produzca exactamente el mismo tipo de ordenadores que IBM. Incluso hace cincuenta años, cuando Henry Ford dijo «Puede Ud. comprar un coche de cualquier color, con tal de que sea negro», su actitud casi destruyó a la Ford Motor Company. Hoy, la misma actitud está destruyendo la educación norteamericana y el gobierno norteamericano. *La gente ya no quiere servicios estandarizados.*

¿Se le ocurriría al lector solicitar que todos los beneficiarios de Medicaid y Medicare vayan a hospitales públicos? ¿O que todos los viajeros que van y vienen durante el día utilicen la misma forma de transporte? Y, sin embargo, exigimos prácticamente que todos los niños que asisten a la escuela pública continúen con el mismo estilo básico de educación, aun cuando sabemos que los niños diferentes aprenden de maneras diferentes. Joe Nathan lo ha dicho mejor, tal vez, en *Public Schools By Choice*: «Nosotros creemos que la verdadera igualdad de oportunidades exige que se disponga de distintos tipos de programas. Pensamos que proveer de programas idénticos a todos los estudiantes garantiza resultados desiguales».¹⁹ ¿Conoce usted a alguien que no quiera elegir la escuela a la que asistirán sus hijos? Por supuesto que no. La gente puede oponerse en principio a la elección, pero si se lo pueden permitir, todos eligen un barrio con buenas escuelas o bien envían a sus hijos a escuelas privadas, o bien hacen uso de una escuela pública de elección. Incluso aquellos que se oponen en principio a la elección están desapareciendo rápidamente. Las encuestas Gallup muestran que el porcentaje de adultos que cree que los padres deberían estar en condiciones de elegir la escuela pública a la que asistirán sus hijos

18. 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, pág. 32.

19. Joe Nathan, «Introduction», en *Public Schools by Choice*, pág. 9.

aumentó del 12 por ciento en 1980 al 62 por ciento en 1990. El apoyo es mayor entre los adultos jóvenes (de 19 a 29 años) y las minorías raciales hasta llegar al 72 por ciento. En una encuesta de 1989, incluso una mayoría de maestros opinó que la elección ayudaría a sus estudiantes.²⁰

En quinto lugar, los sistemas inspirados en el cliente derrochan menos, porque igualan la oferta a la demanda. El tipo y el volumen de la mayoría de los servicios públicos no están determinados por el deseo de los clientes —esto es, por su demanda—, sino por la ley. Y los Parlamentos promulgan leyes no en respuesta a las demandas de los individuos, sino de los votantes. En consecuencia, esas leyes tienden a dictar un tratamiento imparcial y un servicio igual para todos los miembros del grupo enfocado. Se trata de un impulso natural que a menudo asegura una justicia básica en los sistemas públicos. Pero tiene efectos colaterales perversos. Hay clientes que pueden no querer el servicio estandarizado; muchos pueden tener necesidad de muchas otras cosas. Pero, si la ley existe el dinero se gasta.

Las mujeres pobres pueden necesitar formación, vivienda, guarderías, y Head Start (una ayuda que sirva de impulso inicial), pero nuestras leyes hacen que resulte para ellas mucho más fácil obtener bonos de alimentación y subsidios de asistencia social. (Piénsese en el despilfarro de esta ecuación, tanto desde el punto de vista del potencial humano como de los dólares del contribuyente.) Los trabajadores desempleados pueden necesitar seguro de salud, pero los programas que financiamos se adaptan más al pago de asociaciones para buscar empleo. Los sistemas que ponen los recursos en manos de los clientes les permiten comprar lo que desean, y no lo que el Parlamento o el concejo municipal piensan que los clientes necesitan. De ahí que tiendan a satisfacer a sus clientes y a despilfarrar muchísimo menos.

En sexto lugar, los sistemas inspirados en el cliente facultan a los clientes para elegir, y los clientes dotados de esta facultad son clientes más comprometidos. La investigación en ma-

20. Encuesta financiada por Metropolitan Life, entregada en octubre de 1989.

teria de educación muestra que los estudiantes se implican mucho más en la educación cuando asisten a escuelas que ellos han elegido. Las escuelas de elección tienen tasas más bajas de abandono, menos problemas de disciplina, mejor actitud de los estudiantes y mayor satisfacción de los maestros.²¹ Lo mismo vale para prácticamente cualquier otro servicio: vivienda, formación, asistencia sanitaria e incluso actividades de ocio.

Las diferencias pueden ser abismales. En 1982, American Express fundó en Nueva York la Academy of Finance, para potenciales desertores de la escuela secundaria. Combinaba el trabajo escolar con la experiencia laboral, y prometía a cada estudiante una práctica estival en el mundo de las finanzas. Estos estudiantes fracasaban en el sistema estándar, pero cuando eligieron una escuela que daba sentido al mundo real, se la tomaron muy en serio. Louis V. Gerstner, hijo, por entonces presidente de American Express dice: «Cumplían con su trabajo escolar; se presentaban a horario; usaban traje y corbata. El 90 por ciento de la primera clase fue a la universidad».

Por último, los sistemas inspirados en el cliente crean mayores oportunidades de igualdad. Cuando los gobiernos financian directamente programas o instituciones, resulta difícil imponer la igualdad. Si la imponemos, limitando el uso a los pobres, creamos instituciones «separadas» que no sólo se deterioran sino que llevan un estigma. Piénsese en la vivienda pública o en los centros públicos de salud, y se comprenderá el problema. «Separados pero iguales» es prácticamente imposible cuando sólo los pobres utilizan la institución separada.

Si no restringimos el programa o la institución a los pobres, no tenemos manera de asegurar la igualdad. A menudo producimos exactamente lo contrario, pues los ricos se convierten en usuarios acérrimos. Piénsese cómo financiamos las universidades públicas: utilizamos los ingresos fiscales del Estado recaudados de todos los contribuyentes para subsidiar la educación superior ante todo para la clase media y la clase media alta. Los estudios realizados en Wisconsin y en California han mostrado

21. Raywid, «Mounting Case for Schools of Choice».

que sus refinados sistemas de universidad pública promueven realmente la desigualdad, pues los que asisten a ellas provienen, en promedio, de familias más ricas que los que no asisten.²²

Cuando los gobiernos financian a los individuos y no a las instituciones, resulta mucho más fácil promover la igualdad. Pueden simplemente igualar la financiación para cada individuo o incluso incrementarla para quienes tienen menos ingresos. Esto también elimina el estigma de los subsidios para los pobres, al permitirles participar en la corriente general de la sociedad: asistir a cualquier escuela, vivir en cualquier edificio de apartamentos a su alcance, utilizar cualquier centro de salud.

Los sistemas inspirados en el cliente *no* promueven la igualdad si la información acerca del coste y de la calidad de los diferentes proveedores no es accesible a todos los clientes. Incluso las escuelas públicas, por ejemplo, actuarán como empresas cuando se vean forzadas a competir por los estudiantes y los dólares; manipularán los resultados de los test, producirán folletos de lujo y montarán la mejor campaña de *marketing* que puedan financiar. La responsabilidad del gobierno está en asegurar a todas las familias, con independencia de sus ingresos y de sus niveles de educación, una información precisa acerca de la calidad de las escuelas y de los niveles de satisfacción de sus clientes, y a vigilar el mercado para impedir el fraude.

Dos nuevas advertencias. La primera, que lo que hemos analizado en esta sección se aplica a la prestación del servicio, no a su regulación. En las actividades de regulación, los clientes primordiales no son los individuos, sino la comunidad en su conjunto. La segunda, que los sistemas inspirados en el cliente requieren la competencia directa entre los proveedores de servicios. Si hay pocos proveedores de servicio en competencia y los nuevos competidores tropiezan con grandes obstáculos para entrar en el mercado, los clientes se encontrarán con los problemas del monopolio. Y si la organización económica fuera tal que

22. E. S., Savas, *Privatizing the Public Sector*, Chatham NJ., Chatham House, 1982, pág. 142.

la competencia directa en cada rama resultara ineficaz —como ocurre con la recogida de basuras—, un municipio puede escoger entre competidores, pero no tiene sentido permitir una elección a los clientes individuales.

EL ATAQUE DECISIVO AL GOBIERNO INSPIRADO EN AGENCIAS

Por poderosa que sea la estrategia de poner los recursos en manos de los clientes, no lo es siempre bastante. Si los proveedores de servicio son públicos, o están financiados públicamente, a menudo los gobiernos empresariales descubren que han de dar un paso más: deben transformar las burocracias existentes. Si la Administración de Veteranos de Guerra adoptara de pronto el sistema de vales, sus hospitales tendrían que poner en marcha profundos y dolorosos cambios.

Los sistemas públicos tradicionales —incluso los que ponen los recursos en manos de la gente— están diseñados para la conveniencia de los administradores y de los proveedores de servicios, no de los consumidores. Medicare es una organización tan compleja que muchos ancianos tienen que contratar empresas privadas que les ayuden a orientarse en la jungla de expedientes, impresos y reclamaciones. Nuestros sistemas de bienestar social son tan fragmentados, que muchas familias pobres tienen que hacer cola en cinco oficinas diferentes y rellenar diez impresos diferentes. En 1989, el secretario adjunto para la salud declaraba que había 93 programas federales administrados por 20 agencias diferentes, todos ellos relacionados con la reducción de la mortalidad infantil.²³

Para comprender qué sucede cuando un sistema funciona según la conveniencia de sus agencias y no la de sus clientes, piénsese en la historia de Youngstown, Ohio, tal como la cuentan Terry Buss y Roger Vaughan en su notable libro *On the Rebound*.

23. Congreso de los Estados Unidos, Select Committee on Children, Youth, and Families, *Opportunities for Success: Cost-Effective Programs for Children Update, 1990*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1990, pág. 159.

A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, en la región de Youngstown cerraron 25 plantas de acero. Perdieron su trabajo 40.000 obreros del acero. Como era de esperar, la infraestructura existente de prestación de servicios se puso en marcha para ayudarles. Nadie tenía el hábito de preguntar a los clientes qué necesitaban. Pero eso no los detuvo. Con el flujo de dinero del gobierno federal y del Estado, cada uno reunió todos los datos que pudo para probar que los obreros del acero despedidos necesitaban precisamente lo que había para ofrecerles: asesoramiento psicológico o formación ocupacional o asesoramiento financiero.

Más tarde, Buss y sus colegas de la Youngstown State University volvieron sobre el asunto y preguntaron a una amplia muestra de los 40.000 trabajadores despedidos de Youngstown Sheet and Tube qué necesitaban y qué servicios les habían sido útiles.²⁴ Resultó que sólo el 20 por ciento había asistido a los cursos de formación. Vaughan explica por qué:

La Job Training Partnership Act (JTPA), tenía originariamente la intención de ayudar a la gente en condiciones más desventajosas, a la gente pobre. Luego se extendió para enfrentar el problema de los trabajadores despedidos, porque se aprobó en 1982, cuando el despido constituía un problema de primera magnitud. Así que se envió a los despedidos de Youngstown a sesiones en donde se les explicaba que tenían que presentarse a un determinado horario, qué características tenía el medio laboral y qué esperaban de ellos sus patrones. No es sorprendente que se enfurecieran.²⁵

Otros programas formaban a la gente para el trabajo en el acero, la soldadura y la reparación de pequeños motores, áreas en las que no había empleos disponibles. Al final, sólo encontró trabajo el 37 por ciento de aquellos «reentrenados». *En realidad, los que eludieron los programas de formación tuvieron mejor suerte a la hora de encontrar trabajo.* Dice Vaughan: «El úni-

24. Terry F. Buss y Roger J. Vaughan, *On the Rebound: Helping Workers Cope with Plant Closings*, Washington D.C., Council of State Policy and Planning Agencies, 1988, y entrevistas de los autores.

25. Entrevista de los autores.

co programa que funcionó fue gracias a que se volcaron los dólares de la JTPA en el sindicato de trabajadores del acero, y se entrenaron a sí mismos para ayudarse. En realidad, fueron los trabajadores del acero los que ayudaron a los trabajadores del acero».²⁶

Peor aún era el sistema de salud mental. Para conseguir más financiación, un centro de salud mental de una comunidad exhibía un incremento de la demanda de parte de los despedidos. Pero cuando los investigadores de Buss estudiaron los archivos, encontraron que estaba registrado como caso independiente cada uno de los miembros de la familia de un desempleado. «Creímos que los trabajadores sin empleo padecían un trauma psicológico debido a la pérdida del trabajo» dice Vaughan, y agrega:

Sin embargo, en Youngstown la tasa de homicidio había descendido. El divorcio también descendía. Los casos de abuso de menores, también. Todas las patologías que creíamos asociadas al desempleo, descendían. Gastaron millones de dólares en programas de salud mental en Youngstown, para que termináramos descubriendo que sólo se habían acogido a ellos 33 trabajadores.²⁷

El servicio que los trabajadores del acero señalaron como el que más deseaban cuando Buss y sus colegas realizaron el estudio, fue el seguro de salud. Pero en la ciudad no había agencia de seguro de salud, de modo que nadie pudo satisfacer esta necesidad.

La transformación de un sistema inspirado en la agencia, como éste, requeriría algo más que el hecho de poner los recursos en manos del cliente. Un vale para formación ocupacional, un vale para salud mental y uno para asesoramiento financiero serían grandes progresos, sin duda, pero lo que realmente necesitaban los trabajadores despedidos era alguna forma de ayuda que les permitiera decidir acerca de sus propias necesidades.

Es posible que el mayor esfuerzo en este tipo de transformación sea el que tuvo lugar en Michigan durante los años

26. Comunicación personal del Dr. Terry Buss y del Dr. Roger Vaughan.

27. Entrevista de los autores.

ochenta. En 1983, el gobernador Blanchard pidió a Philip Power, editor de un periódico, que presidiera el Concejo Coordinador de Formación Ocupacional. Power pasó varios años tratando de entender la infraestructura de la formación ocupacional del Estado, que, en lo esencial, era la misma que tan malos servicios había prestado en Youngstown. La encontró increíblemente confusa porque no parecía haber en ella ninguna racionalidad. Power sonríe cuando explica: «Seguía preguntándome quién era el experto, quién era el genio capaz de ir y explicarnos cómo funcionaba el sistema. Y el equipo del gobernador decía: “No lo hay”. De modo que asistimos a montones de conferencias, pero tampoco encontramos nada allí». Finalmente, en una conferencia, Power se quejó al funcionario federal de la pobre calidad del sistema de información de gestión de la JTPA. «Me respondió: “No es un sistema de información de gestión. No fue diseñado para eso. Se desarrolló para rellenar los impresos federales que se requerían”. Creo que fue entonces cuando monté en cólera».

Frustrado, Power hizo lo que cualquier empresario haría al enfrentarse a un negocio que no entiende. Hizo un inventario. «Me dije: “Veamos qué es lo que tenemos”».

El resultado fue «absolutamente asombroso». Michigan tenía 70 programas distintos de formación ocupacional o de educación para adultos, con una financiación de 800 millones de dólares anuales. Iban desde programas de la JTPA hasta programas de formación de asistencia sanitaria, programas de verano para jóvenes y programas de educación básica para adultos: cada uno con una existencia legal independiente.

La mayoría era invisible para el ciudadano medio. En muchos casos el acceso era difícil; en realidad, para conseguir una buena parte del dinero hacía falta estar en muy malas condiciones económicas, parado, o haber hecho algo mal. Muchos postulantes cualificados eran rechazados de una oficina a otra, donde rellenaban un impreso tras otro, hasta que finalmente abandonaban.

Una parte del dinero llegaba de Washington, una parte del gobierno estatal y una parte del gobierno local. Nueve departa-

mentos o agencias estatales tenían jurisdicción al menos sobre uno de los setenta programas. Nadie sabía qué era eficaz y qué no lo era, pues eran muy pocos los que reunían datos de rendimiento. Se trataba, pues, de una auténtica negación de cualquier sistema: setenta destinos diferentes para el dinero carentes por completo de coherencia, absoluta falta de amistad con el usuario, escasos datos de rendimiento y prácticamente nada de gestión. En el gobierno se suele hablar de la «financiación de grandes corrientes», pero éstos eran verdaderos pantanos: los fondos no podían fluir de uno a otro a medida que las necesidades cambiaban. Estaban inspirados en la legislación y organizados según la conveniencia de las agencias públicas, y no inspirados en la demanda ni organizados según la conveniencia de los usuarios.

Dice Power: «Ese inventario me volvió loco. Los cargos más altos del gobierno del Estado estaban atónitos. Eran 800 millones de dólares completamente invisibles. Todos habíamos pensado que teníamos un problema de dinero, pero no teníamos un problema de dinero sino un problema de gestión».

Poco a poco Power y sus colegas desarrollaron un plan para convertir los setenta programas en un Sistema de Inversión Humana coherente. Comenzaron por crear una organización conductora en el nivel más alto. La junta del Fondo de Inversión Humana, formada por los directores de las nueve agencias estatales y por representantes de organizaciones clave de los negocios, el trabajo y la educación. Impulsaron a la agencia de primera línea y a las organizaciones proveedoras en el nivel local a que se reunieran en Core Groups, a que adoptaran idénticos impresos de admisión de una sola página, que se conectaran a los mismos ordenadores y comenzaran a actuar como puntos de admisión diferentes para el mismo sistema. Encargaron a los Core Groups que se ocuparan de definir metas de rendimiento y mediciones para todo el sistema. Distribuyeron un conjunto de Opportunity Stores —oficinas con logotipos comunes y colores audaces, como los de cualquier otra concesionaria de servicios—, que serían esparcidos en grandes centros comerciales, universidades de la comunidad y calles principales de todo Michigan,

para que actuaran como visibles «puertas de acceso» del sistema. Montaron Opportunity Directories: quioscos con cajeros automáticos, como los que usan los bancos, que podían utilizar los clientes para tener acceso electrónicamente a las opciones educativas y de formación ocupacional disponibles en su área geográfica y de interés. Y crearon también una Opportunity Line: 800 números a los que cualquiera podía llamar para pedir información acerca de los servicios educativos y de formación ocupacional.

Finalmente, en un golpe maestro, inventaron una Opportunity Card: una «elegante» tarjeta de crédito, con un *chip*, que se enviaría a todo ciudadano de Michigan en edad laboral. Los ciudadanos tendrían una tarjeta de la seguridad social para la jubilación, una licencia de conductor para el transporte y una Opportunity Card para educación y formación de por vida. Podrían llevar su tarjeta a cualquier Opportunity Store, donde un asesor la insertaría en su ordenador, leería los datos relativos a la última entrada en el Sistema de Inversión Humana, y le aconsejarían cómo y dónde hallar la formación o la educación que deseara. Si tuvieran interés en aprender diseño por ordenador, el consejero le informaría qué programas hay en ese campo, cuánto cuestan, qué porcentaje de graduados han encontrado empleo y en qué nivel de sueldo.

El consejero indagaría luego electrónicamente en los setenta diferentes destinos del dinero. Una persona pobre o sin empleo podría estar calificada para recibir financiación o más de esos setenta fondos. Esta información entraría en la elegante tarjeta y el cliente podría luego usarla para comprar servicios a cualquier vendedor en el Estado: un programa de formación, una institución universitaria de la comunidad, una escuela técnica privada e incluso otra universidad.

A medida que este sistema madurara, pensaban Power y sus colegas, la información sobre la demanda del cliente y el rendimiento del vendedor se incorporarían a la base de datos. Poco a poco, resultaría más claro qué vendedores de formación colocaban en empleos al 90 por ciento de sus graduados y cuáles colocaban sólo el 40 por ciento. Qué programas de enseñanza

superior de la comunidad enviaban a sus graduados a puestos de trabajo seguros y cuáles no, qué programas de educación para adultos levantaban de modo significativo los niveles de lectura de sus estudiantes y cuáles no. También resultaría claro cuáles de los setenta fondos independientes de dinero tenían una demanda importante y cuáles eran superfluos.

Power creía que, con esta información, tanto los clientes como los proveedores de servicios presionarían al Parlamento para que eliminara algunos de esos fondos, ampliara otros y revisara el resto. A fin y al cabo, el Parlamento se percataría de que un sistema de enseñanza permanente efectivo no tendría setenta fondos distintos de dinero sino uno solo, y de que todo ciudadano de Michigan por debajo de un cierto nivel de ingresos debería tener acceso al mismo. Llegados a este punto, la Opportunity Card se transformaría en un verdadero sistema de vales. Power y sus colegas soñaban con un crédito anual de 500 dólares para formación y educación en la tarjeta de cada trabajador, de modo que éste pudiera comprar el reentrenamiento y la búsqueda de empleo que necesitara a lo largo de toda su carrera.

El resultado sería un verdadero sistema inspirado en el cliente. Los clientes sabrían exactamente dónde acudir por la información acerca de la calidad y la disponibilidad de diversos servicios y podrían elegir el servicio de su preferencia. Todos los vendedores —programas públicos, escuelas privadas, universidades de la comunidad, empresas con fines de lucro— tendrían que competir por los dólares mediante el suministro de una formación o una educación de calidad. El mercado respondería a las necesidades de los clientes. Las empresas podrían usar incluso el sistema para seleccionar a los contratistas que les proveyeran de los servicios de formación que necesitaran, o para manejar los fondos de reentrenamiento que habrían apartado para los despidos.

Sólo una cosa falló en la visión de Power. Para todo eso hacía falta el pleno respaldo de un gobernador, y el gobernador de Power perdió una elección mientras el sistema estaba aún en desarrollo. La continuidad del liderazgo es decisiva para la

transformación de los sistemas públicos. (Ésta es otra gigantesca diferencia entre la empresa privada y el gobierno: en política, los sucesores son a menudo adversarios más enconados que en una empresa.) Como las Opportunity Cards no estaban todavía disponibles durante la campaña electoral de 1990, en la que el gobernador Blanchard aspiraba a un tercer período, su oponente ridiculizó la idea como si de un mero truco de relaciones públicas se tratara. En los discursos, nunca dejó de preguntar al público: «¿Tiene alguno de ustedes una Opportunity Card?» Cuando ganó, se apresuró a dismantelar el sistema. Sin embargo, abrió una brecha tan importante que otros Estados comenzaron inmediatamente a tenerlo en cuenta.

AMISTAD PARA CON EL USUARIO, TRANSPARENCIA Y HOLISMO

Power y sus colegas creían que un sistema inspirado en el cliente debía ser «amigo del cliente», esto es, que los clientes «no debían enfrentarse con un laberinto confuso de programas fragmentarios, requisitos de opción contradictorios y multitud de impresos que rellenar». También pensaban que los sistemas debían ser «transparentes», esto es, que los clientes debían estar en condiciones de realizar sus opciones sin tener que vérselas con las complejidades de la burocracia.²⁸

Si se piensa en nuestros sistemas públicos como una infraestructura —al modo de cloacas, tuberías de agua y líneas eléctricas— la idea de transparencia resulta clara. A los clientes no les preocupa cómo funcionan los sistemas de infraestructura, no quieren saber qué hay bajo tierra. Lo único que quieren es que las luces, los grifos y los teléfonos funcionen. Los sistemas transparentes y amables con el usuario están pensados para tener ocultas las tuberías y los cables bajo tierra, pero para dar a los clientes toda la información que necesitan acerca de la luz, los grifos y el teléfono.

28. *Creating a Human Investment System*, Lansing, Michigan Job Training Coordinating Council, 1989, pág. 10.

Los sistemas inspirados en el cliente también permiten a los individuos satisfacer sus necesidades de un modo holístico sin tener que aplicar media docena de programas diferentes. La Opportunity Card y los Opportunity Stores de Michigan fueron concebidos para ayudar a los clientes a comprar cualquier tipo de educación, de formación o de servicios de colocación laboral que necesiten, sin tener que visitar media docena de oficinas. Los refugios de multiservicios para los que no tienen casa —que brindan un conjunto de servicios bajo un mismo techo— son otro ejemplo.

Un artículo reciente aparecido en la revista *Governing* acerca de la juventud en situaciones de riesgo, ilustraba la importancia de un enfoque holístico. Presentaba a una muchacha que dependía del subsidio de la asistencia social, embarazada y con antecedentes juveniles. A través de sus contactos con las agencias correccionales y de asistencia social, tenía más de media docena de visitadores sociales. El sistema estaba tan fragmentado, que mientras cada agencia realizaba un servicio aislado, ninguna acertaba con las necesidades emocionales de la muchacha. Uno de los visitadores sociales dijo: «La muchacha tiene a toda esta gente que le suministra servicios, y cada uno hace lo suyo y Tasha no mejora. Necesitamos una persona que diga: "Ahora, veamos; hablemos de un plan de acción para Tasha"».²⁹

Hasta la AFL-CIO ha comenzado a protestar contra los sistemas fragmentarios y hostiles al usuario.³⁰ En una publicación titulada *Making Government Work*, su Departamento de Empleados Públicos recomendaba reestructurar los sistemas de prestación de servicios para crear centros integrales de compras, sistemas únicos de recaudación, etc. Mostraba modelos tales como la fusión, en el Estado de Nueva York, de las oficinas del Servicio Ocupacional y del Seguro de Desempleo en Centros de Servicios de la Comunidad, en los cuales los parados pueden

29. Kathleen Sylvester, «New Strategies to Save Children in Trouble», *Governing*, mayo de 1990, págs. 32-37.

30. *Making Government Work*, Washington D.C., AFL-CIO Public Employee Department, 1991.

solicitar seguro de desempleo y bonos de alimentación a la vez que recibir información sobre educación, formación, atención infantil y empleos, incluso durante la noche. La idea, se dijo, es «servir a la gente, no a las grandes corrientes de financiación».

Llegará el día en que la gente no crea que, en Estados Unidos, hubo una época en que una muchacha embarazada y estudiante de escuela secundaria tenía más de media docena de visitantes sociales distintos. Llegará el día en que la gente no crea que, en Estados Unidos, hubo una época en que los pobres tenían que visitar 18 oficinas distintas para recibir todos los beneficios a los que tenían derecho. Y llegará el día en que la gente no crea que, en Estados Unidos, hubo una época en que los padres no podían elegir las escuelas públicas a las que asistieran sus hijos.

Por las evidencias que se advierten en todo el país, ese día llegará antes de lo que muchos pensamos. En un mundo en que los sistemas de televisión por cable tienen 50 canales, los bancos permiten a sus clientes hacer negocios por teléfono y hasta se han comenzado a organizar todos los servicios en función del individuo, el gobierno burocrático, rígido e igual para todo el mundo, no puede durar.