

## CAPÍTULO 8

### EL GOBIERNO PREVISOR: MÁS VALE PREVENIR QUE CURAR

*Durante siglos se nos ha enseñado a venerar a nuestros antepasados y a confiar en nuestras tradiciones, y estuvo bien que lo hiciéramos. Pero ahora, a causa de las novedades y de la cantidad de transformaciones que nos plantea el futuro, hemos de hacer algo que no hemos hecho nunca antes, y que temo no seamos capaces de hacer: hemos de venerar a nuestros descendientes; hemos de amar a nuestros nietos más de lo que nos amamos a nosotros mismos.*

JIM DATOR, futurólogo de la Universidad de Hawai<sup>1</sup>

Los tradicionales gobiernos burocráticos se concentran en suministrar servicios para combatir los problemas. Para afrontar la enfermedad, fundan servicios de salud. Para hacer frente el crimen, establecen más policía. Para combatir los incendios, compran más coches de bomberos.

Hubo un tiempo en el que nuestros gobiernos se concentraron más en la prevención; en construir servicios de aguas y sistemas de alcantarillado, para prevenir la enfermedad; en mejorar las normativas de los edificios para prevenir los incendios; en inspeccionar la leche, la carne, los restaurantes, para prevenir las enfermedades; en investigación que lograba vacunas y otras soluciones médicas, para eliminar las enfermedades.

Pero a medida que desarrollaron más capacidad para proporcionar servicios, sus atenciones cambiaron. A medida que se profesionalizaron los departamentos de bomberos, desarrollaron el arte de apagar el fuego, no el de prevenirlo. A medida que se profesionalizaron los departamentos de policía, se concentraron en atrapar a los delincuentes, no en ayudar a las co-

1. «State Judicial Foresight in the '80s and '90s» en «Governing with Vision: State Government Foresight in the '90s» (Washington, D.C.: Council of Governors Policy Advisers and Institute for Alternative Futures, borrador no publicado).

munidades en la prevención de los delitos. Incluso las agencias del medio ambiente, aunque pronto se dan cuenta de la superioridad de la prevención, en cierto modo gastan la mayoría de su dinero en limpiar la contaminación.

El modelo burocrático arrastra consigo una preocupación por proporcionar servicios, por *remar*. Las organizaciones que ponen sus mayores energías en remar pocas veces llevan el timón. Desarrollan una visión de túnel. Al estar programadas para pensar en el gobierno como un dispensador de servicios a cargo de profesionales y burócratas, esperan hasta que un problema se convierta en una crisis, y luego ofrecen nuevos servicios a los afectados: los sin techo en las calles, los que abandonan la escuela, los consumidores de drogas. Por lo tanto gastamos grandes sumas tratando síntomas —con más policía, más cárceles, más beneficencia y más desembolsos en atención médica— mientras las estrategias preventivas tienen que mendigar. Consideremos lo siguiente:

- El homicidio<sup>2</sup> es la causa principal de muerte para los varones de color entre 15 y 34 años. Desde 1986 las heridas por arma de fuego entre los adolescentes de 16 años y los menores de 16 han aumentado un 300 por cien en la mayoría de las áreas urbanas. Las muertes por heridas de armas de fuego han aumentado entre la juventud negra, mientras que las muertes a causa de otras formas de violencia han permanecido en los mismos niveles. Pero prácticamente no hacemos nada para prevenir la compra privada de armas.
- Cada año<sup>3</sup> la industria americana produce más de dos toneladas de residuos peligrosos por hombre, mujer y niño. La industria podría reducirlo a la mitad en cinco años, según la Congressional Office of Technology Assessment (la

2. Neal Peirce, «Brady Bill Will Help Save the Children», *Philadelphia Inquirer*, 1 de abril de 1991.

3. Howard Wolpe y Claudine Schneider, «Reducing Hazards Cutting Costs», *North-east-Midwest Economic Review*, 6 de marzo de 1989, págs. 5-6.

Oficina del Congreso para el Asesoramiento Tecnológico). Pero la Agencia de Protección del Medio Ambiente gasta el 99 por ciento de su presupuesto *enfrentándose* a la contaminación, no previniéndola.

- Los Estados Unidos están en la posición número 20<sup>4</sup> en el *ranking* de mortalidad infantil; entre las democracias industrializadas sólo le supera Grecia. Según la Comisión Nacional para la Prevención de la Mortalidad Infantil, el coste hospitalario medio para los bebés con bajo peso es de 500.000 dólares; por lo menos 250 veces más que el coste medio de los cuidados médicos durante el embarazo. Estudios médicos muy detallados<sup>5</sup> prueban que el cuidado preventivo durante el embarazo ahorra dinero: las estimaciones van de los 2 dólares a los 10 dólares por cada dólar invertido. Pero 20 millones<sup>6</sup> de mujeres y niños de América siguen sin seguro médico.
- En 1991<sup>7</sup> la deuda federal alcanzó los 3.6 trillones —14.000 dólares— por cada hombre, mujer y niño de América. Cada año gastamos 200 mil millones de dólares en impuestos federales sencillamente para pagar *intereses* de tal deuda. Ello suma para una familia media de cuatro personas 3.000 dólares más en impuestos. Si sigue la tendencia actual, en el año 2000 la familia media de cuatro personas tendrá que pagar más de 5.000 dólares por año en impuestos *sencillamente para pagar los intereses de la deuda*.

Estas estadísticas significan una terrible acusación a nuestro gobierno. Nuestro barco del Estado es como un macizo cru-

4. National Commission to Prevent Infant Mortality, estadística de 1988 (la más reciente), comunicación personal.

5. U.S. Congress, Select Committee on Children, Youth, and Families, *Opportunities for Success: Cost-Effective Programs for Children Update, 1990* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1990), págs. 26, 35-36, 43.

6. Kathleen Sylvester, «Infant Mortality: It's As American As Apple Pie», *Governing* (julio 1988): 56. Sylvester cita análisis del Institute Alan Guttmacher en Nueva York.

7. En septiembre de 1991, la Oficina Federal del Presupuesto y Gestión estimaba los intereses netos (intereses pagados en la deuda federal menos pagos de intereses hechos al gobierno federal) en 197.000 millones de dólares. Estimaba la deuda federal total en 3,6 mil millones de dólares.

cero, con todos los lujos sobre sus mesas pero sin radar, sin sistemas de navegación y sin mantenimiento preventivo por debajo. «En lugar de anticipar los problemas y oportunidades del futuro, damos bandazos de crisis a crisis», escribe Alvin Toffler en *Future Shock*. «Nuestro sistema político tiene “ceguera de futuro”.»<sup>8</sup>

Nuestra cultura también se ha vuelto ciega al futuro. Con la influencia penetrante de la televisión —en especial la de los anuncios— la antigua ética del trabajo duro, el ahorro y el auto-sacrificio ha dado paso a una nueva ética de la gratificación instantánea. Compramos ahora y pagamos después; consumiendo más y ahorrando menos que cualquier otra persona de la tierra. En Washington, pedimos prestado 1 dólar de cada 5 que gastamos; no durante un año sino año tras año. Las administraciones de Reagan y Bush triplicaron la deuda nacional en una década, haciendo que América pasara de ser el mayor prestamista al mayor deudor.

En una edad en la que los cambios se producen con una velocidad aterradora, el ser ciegos al futuro es un fallo mortal. «Todos hemos visto compañías que estaban conducidas excepcionalmente o ciudades bien dirigidas —que lo hacían todo bien— y de repente el entorno cambia a su alrededor y se deshacen en pedazos», afirma Bill Donaldson,<sup>9</sup> un gestor renombrado por su liderazgo empresarial en Scottsdale, Arizona; Tacoma, Washington; y Cincinnati, Ohio.

En la aldea global de hoy, los sucesos que se producen en Japón o Kuwait pueden poner de repente nuestro mundo patas arriba. Preguntémosle a los Estados de Rust Belt, que vieron morir a industrias enteras a principios de los años ochenta. O a los Estados del petróleo, que vieron caer sus ganancias por impuestos por los suelos cuando se colapsó el precio del crudo. «Durante mucho tiempo el gobierno puede estar somnoliento», dice el científico político John Bryson. «Pero ahora estamos dormidos en camas de agua, y no estamos solos en la cama. Cuando alguien se mueve en la cama, nos despertamos.»

8. Alvin Toffler, *Future Shock* (Nueva York: Bantam Books, 1970), pág. 471.

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

Afortunadamente, da la impresión de que el péndulo se inclina últimamente hacia el otro lado. Los nuevos gobernadores de tres de nuestros mayores Estados —California, Florida e Illinois— han hecho de la prevención un tema principal de sus administraciones. Los Estados, las ciudades y los municipios están prohibiendo cada vez más la venta de contaminantes no necesarios: substancias químicas que afectan a la capa de ozono, vasos de poliestireno, bolsas de plástico no reciclable. Los Estados están trasladando dólares de la medicina de alta tecnología, destinada a prolongar la vida de los que ya están débiles, a la medicina preventiva destinada a proporcionar un buen comienzo a los recién nacidos.

«Qué mejor que proporcionar cuidados prenatales para asegurar 50 ó 60 recién nacidos saludables en lugar de pagar por los cuidados neonatales de un bebé enfermo», afirma el gobernador Pete Wilson<sup>10</sup> de California. «Qué mejor que prevenir que las mujeres embarazadas tomen drogas, que tener que sufrir una epidemia de bebés drogados.»

Los gobiernos previsores hacen dos cosas básicas: utilizan una onza de prevención antes que una libra de cura; y hacen todo lo posible para tener perspicacia en sus tomas de decisiones.

Nada es fácil en un entorno político en el que los grupos de interés presionan constantemente a los líderes políticos para que tomen decisiones a corto plazo. Por lo tanto los gobiernos previsores se han visto forzados a variar los incentivos que mueven a sus líderes. Han desarrollado sistemas presupuestarios que obligan a los políticos a considerar el alcance que van a tener todos sus gastos a lo largo de 10 años. Han desarrollado sistemas contables que obligan a los políticos a mantener los programas y la infraestructura que crean. Y han empezado a atacar el proceso electoral —con sus comités de acción política, contribuciones a la campaña, y 30 segundos de aplausos— que produce políticos con ceguera ante el futuro. Volveremos a estos esfuerzos más adelante en este mismo capítulo.

10. Neal Peirce, «Two New GOP Governors Try New Approaches to Old Problems», *Philadelphia Inquirer*, 8 de abril de 1991, pág. 11-A.

**PREVENCIÓN: RESOLVER PROBLEMAS EN LUGAR  
DE PROPORCIONAR SERVICIOS**

Para parafrasear al difunto economista Ernst Schumacher, la persona inteligente resuelve problemas, el genio los elude. «El prevenir una enfermedad es más fácil y barato que tratarla. Prevenir el crimen es más fácil y barato que tratarlo», escribió David Morris, fundador del Institute for Local Self-Reliance (Instituto para la Autoconfianza Local), en su artículo de 1983 destinado a la ciudad de St. Paul, *The Homegrown Economy* («La Economía de cosecha propia»).

Santa Clara demostró esta mentalidad cuando luchó por la preservación de su parque temático Gran América, para prevenir futuros problemas de tráfico.

San Jose demostró esta mentalidad cuando inspeccionó todas las obras de infraestructura de su propiedad y estableció una agenda de mantenimiento, renovación y reconstrucción. La idea era llevar a cabo cada trabajo en el momento en que se pudiera restablecer un máximo de vida útil al precio que guardara una mejor relación coste-efectividad.

Nueva Jersey<sup>11</sup> demostró esta mentalidad cuando previno el contingente de los sin techo interviniendo *antes* de que éstos perdieran sus casas; con préstamos únicos, depósitos de seguridad, o pagos de alquileres. Según los funcionarios del Estado, el esfuerzo ayudó en sus seis primeros años a más de 15.000 propietarios de casas, a la trigésima parte del coste de colocarlos en hoteles de la beneficencia.

### **Prevención de incendios**

Tal vez el contraste más fuerte entre gobierno preventivo y gobierno reactivo se encuentre en un lugar que pocos considerarían: nuestros departamentos de bomberos. La mayoría de las

11. Gwen Ifill, «New Jersey Battles Homelessness by Preventing It», *Washington Post*, 14 de marzo de 1990, pág. A 1.

ciudades se gastan una fortuna en sus departamentos contra incendios; en ocasiones el 20 por ciento de sus fondos generales. Pero los Estados Unidos tienen un récord terrible. Según la National Fire Protection Association (Asociación Nacional de Protección de Incendios) tenemos el mayor índice de siniestros por fuego del mundo industrial. ¿Por qué? Porque gastamos la mayor parte de nuestro dinero *haciendo frente a los fuegos no previniéndolos*.

Por los estragos que causan los fuegos muchas culturas pobres inculcan el valor de la prevención de incendios a su ciudadanía. En Europa muchas naciones multan a sus ciudadanos por negligencia con el fuego;<sup>12</sup> otras hacen obligatorios los seguros de incendio, en combinación con estrictas normativas en los edificios; otras permiten a las compañías reembolsar a los propietarios sólo parte de las pérdidas por incendios, de modo que se vean incentivados a prevenirlos.

Poseemos nuestras normativas en los edificios, pero principalmente confiamos en una respuesta contundente una vez ha prendido el fuego. «Somos una sociedad derrochadora», afirma el jefe de bomberos de Palm Springs Tom Robertson, antiguo presidente de la California Association of Fire Chiefs (Asociación de Jefes de Bomberos de California). «Estamos tan impresionados con nuestra tecnología USA. que creemos poder resolver cualquier problema cuando se produce.»

Nuestros departamentos de bomberos tienen incentivos poderosos para que así sea. Si realmente tuvieran que prevenir los incendios haciendo hincapié en las inspecciones a los edificios, endureciendo las normativas, mediante prohibiciones, mediante sistemas antiincendios, etc.; necesitaríamos menos combatientes contra el fuego. (Fresno,<sup>13</sup> California, exige sistemas antiincendio en todas las casas de la ciudad desde hace décadas; a medida que la ciudad ha doblado y redoblado su población, el departamento de bomberos no ha aumentado de tamaño.) No

12. Ted Kolderie, «The Declining Need for the 'Fire Department'», Public Services Redesign Project, Humphrey Institute, University of Minnesota.

13. *Ibíd.*

es necesario decir que pocos departamentos de bomberos quieren encoger.

Si a los departamentos de bomberos se les diera un buen presupuesto y se les permitiera quedarse con lo que ahorraran, dichos incentivos cambiarían de signo. De repente la prevención beneficiaría al departamento, puesto que podría ahorrar dinero. Es precisamente lo que sucede en Scottsdale, Arizona, que desde 1984 ha contratado a una compañía privada para que gestione su departamento de bomberos.

La compañía, Rural Metro, fue fundada por un periodista que vivía en los suburbios de Phoenix y no tenía protección contra el fuego. Junto a sus vecinos compraron un coche de bomberos para proteger la zona, pero los vecinos se quedaron sin blanca. Para pagar el coche, empezaron a vender protección contra incendios a propietarios individuales. Scottsdale, entonces una pequeña ciudad del desierto, decidió apuntarse. Hoy, Rural Metro gestiona departamentos de bomberos y/o servicios de ambulancias en 50 comunidades con 5 millones de residentes, a lo largo de Arizona, Texas, Tennessee, Florida y Oregón. Una compañía con beneficios que es propiedad de sus 1.475 empleados.

Rural Metro se va extendiendo al ofrecer una calidad superior a un menor precio. Por lo tanto es un buen incentivo para prevenir incendios. «La mayoría de los bomberos dicen: “Sólo nos lleva tres minutos llegar al lugar”», afirma Bob Edwards, que dirige la operación de Rural Metro en Scottsdale. «Pero evidentemente el lugar arde durante 25 minutos y se arrasa totalmente. Nosotros, más que de protección hablamos de prevención de incendios.»

Edwards trabajó durante seis años para convencer a Scottsdale de que estableciera una ordenanza exigiendo sistemas antiincendio en cada nuevo edificio que se construyera; la primera incluyó a todos los nuevos edificios residenciales. Hecha efectiva en enero de 1986, ha reducido las pérdidas por incendio, el valor de los seguros, y los costes del departamento de bomberos. Incluso ahorra el 23 por ciento en costes de infraestructura<sup>14</sup>

14. Comunicación personal de Rural Metro, Scottsdale, Arizona.

puesto que la ciudad necesita bocas de riego, sistemas de almacenamiento, bombas de agua, etc., más pequeños. Según las estimaciones de la ciudad, si se hubiera aprobado cuando sólo un tercio de los terrenos de la ciudad estaban urbanizados, hubiera ahorrado 7 millones de dólares en costes de infraestructura en el momento en que la ciudad estuviera totalmente construida.<sup>15</sup> «También te ahorras el crecimiento del departamento de bomberos», afirma Edwards. «Cuando tienes sistemas de bocas de riego contra incendios, no tienes que tener ningún ejército para luchar contra el fuego, puesto que cuando llegas al lugar, te encontrarás un incendio pequeño o ya estará apagado.»

Rural Metro trabaja en estrecho contacto con los constructores. Aunque no son empleados de la ciudad, dos de sus ingenieros para la protección de incendios están afincados en el ayuntamiento, en la división que examina los planes de construcción. «Trabajamos desde un principio mano a mano con el promotor», afirma Edwards. «No puede inaugurarse un edificio sin nuestra aprobación.»

Rural Metro ha hecho también de Scottsdale la única ciudad del Estado que utiliza agua «gris» —agua reciclada— en sus sistemas contraincendio. El resultado<sup>16</sup> de todas estas innovaciones: el departamento de bomberos de Scottsdale cuesta la mitad que el departamento medio nacional para una ciudad de su tamaño. También tiene edificios más seguros:<sup>17</sup> entre 1986 y 1991, mientras que el valor de la propiedad en Scottsdale subió un 86 por ciento, las pérdidas por incendio descendieron un 15 por ciento.

Rural Metro está dirigida por el móvil de los beneficios, un incentivo particularmente poderoso en una compañía que es propiedad de sus empleados. El Public Safety Department (Departamento Público de Seguridad) de Fairfield (que incluye tanto a la policía como a los bomberos) no obtiene beneficios, pero

15. «Innovations of Cities», 14 de septiembre de 1988, memografía proporcionada por Scottsdale, pág. 7.

16. Entrevistas con los autores en Rural Metro y la ciudad de Scottsdale.

17. Entrevista de los autores con Rural Metro.

obtiene un gran presupuesto y se le permite conservar lo que ahorra. Por lo tanto tiene algunos de los incentivos de Rural Metro. No es sorprendente que dedique una docena de personas para que trabajen en prevención. Los miembros de la división de bomberos hacen de todo, desde mejorar las normativas y comprobar la seguridad de los nuevos edificios a instalar sistemas de bocas de riego y alarmas de humo para los ciudadanos de la tercera edad y los minusválidos. Los costes de la división de bomberos de Fairfield eran la sexta parte más bajos que los de 65 ciudades del Área de la Bahía cuando la ciudad lo comprobó por última vez. Pero tiene un mejor valor de seguro que todas las ciudades del país menos dos.

En ciudades como Boston y Nueva York han surgido incluso otras formas de prevención,<sup>18</sup> que han recortado la media de incendios estudiando los departamentos de bomberos, la media de vacantes y el retraso en impuestos, interviniendo luego en zonas en las que se siguen produciendo incendios. Algunas ciudades de California están gestionando un Programa de Seguro del Hogar Corporativo,<sup>19</sup> en el que los propietarios son escogidos para obtener valores más bajos de seguro (por una compañía privada) si pasan una inspección amplia de seguridad. Los propietarios obtienen un incentivo financiero para tomar medidas preventivas, y la ciudad consigue un dividendo financiero de la compañía de seguros si sus pérdidas descienden lo suficiente.

## El cuidado de la salud

Durante la década de los años 70<sup>20</sup> el Cirujano General de U. S. estimaba que el 50 por ciento de las enfermedades estaban

18. *Fund for the City of New York, Three-Year Report, 1979-81* (Nueva York: Fund for the City of New York, 1982), págs. 24-25; y *Fund for the City of New York, Three-Year Report, 1982-84* (Nueva York: Fund for the City of New York, 1985), págs. 52-53.

19. Charles W. Thompson, «Municipal Home Insurance», en *The Entrepreneur in Local Government*, Barbara H. Moore (comp.) (Washington D.C.: International City Management Association, 1983), págs. 195-204.

20. Clement Bezold, «An Image of Health Care in 2010», en *Governing with Vision*.

relacionadas con el comportamiento, el 20 por ciento con el medio ambiente, el 20 por ciento con la genética, y el 10 por ciento con la asistencia médica. El fumar cigarrillos<sup>21</sup> produce cáncer. Las dietas con grasas producen enfermedades del corazón. La contaminación atmosférica produce costos de atención médica por valor de 40 mil millones de dólares al año. Según algunas estimaciones el coste del estrés en los negocios es de más de 150 mil millones de dólares por año.<sup>22</sup> Un equipo investigador<sup>23</sup> de la Universidad de Louisville lo resume de este modo: «Nuestra forma de vida, el modo en que vivimos, está presentándose hoy como la principal causa de enfermedad».

Pero seguimos respondiendo a la enfermedad principalmente mediante la asistencia médica. Según la Congressional Office of Technology Assessment (Oficina del Congreso para el Asesoramiento Tecnológico) en 1983 gastamos siete veces más en atención médica que en el control del medio ambiente y 20 veces más en cuidados médicos que en automedicación, equipos de culturismo y nutrición.<sup>24</sup>

A medida que la era industrial va siendo apartada por la era de la información, la gente ha comenzado a prestar una mayor atención a la conservación de la salud. Los americanos han empezado a hacer *jogging*, *aerobics* y pesas. Muchos han dejado de fumar y han variado su dieta. Las compañías han dado incentivos a sus empleados para que se afilien a clubs de salud, y las organizaciones de conservación de la salud (HMOs: Health Maintenance Organizations) han hecho lo mismo con sus pacientes.

Nuestros gobiernos también han intentado cambiar nuestros

21. Elliot Sclar, K. H. Schaeffer y Robert Brandwein, *The Emperor's New Clothes: Transit Privatization and Public Policy* (Washington, D. C.: Economic Policy Institute, 1989), pág. 5. El autor cita *Transit 2000: Interim Report of the American Public Transit Association Transit 2000 Task Force* (octubre 1988).

22. William Van Dusen Wishard, «What in the World Is Going On?» *Vital Speeches*, 1 de marzo de 1990, pág. 314.

23. *Ibíd.*

24. U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Technology and the American Economic Transition: Choices for the Future*, OTA-TET-283 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, mayo, 1988), pág. 41.

comportamientos. Los avisos en los paquetes de cigarrillos tienen algún impacto. Los gobiernos federales han prohibido fumar en los aviones. Muchas jurisdicciones han exigido zonas para no fumadores en restaurantes o han prohibido fumar en lugares públicos. California ha exigido avisos en las bebidas alcohólicas y en todos los lugares en los que se vende alcohol.

Otros gobiernos han empezado a variar sus gastos de atención a la salud inclinándose, poco a poco, más a la prevención que al remedio. El gobierno federal, en su mandato de 1990, amplió la cobertura médica a las mujeres embarazadas, los recién nacidos y niños menores de seis años. Algunos Estados recientemente han puesto más dinero en los servicios preventivos para las mujeres embarazadas faltas de medios y sus niños.

Las actitudes más intrépidas vienen de Oregón, que en 1987 frenó los fondos de Medicaid para los trasplantes, y utilizó el dinero para ampliar la asistencia a las madres embarazadas. El Estado pidió luego derechos federales para poder eliminar los fondos de Medicaid de otros procedimientos de alta tecnología, y de este modo poder afrontar la ampliación de la cobertura a 80.000 pobres necesitados en este momento de beneficencia. «Hemos de preguntarnos: «¿Es nuestro objetivo garantizar a todos los habitantes de Oregón el acceso a la asistencia médica o el de mantener a todos los habitantes de Oregón sanos?», afirma el Dr. John Kitzhaber, el senador médico que está tras los esfuerzos de Oregón. «Hemos decidido que nuestro objetivo era mantener a todos los habitantes de Oregón con buena salud.»<sup>25</sup>

## La protección del medio ambiente

La prevención ha dado sus mayores pasos en el ámbito del medio ambiente. La revista *Governing* resumía en 1991 la situación de este modo:

25. Richard A. Knox, «Oregon Strips Its Medicaid Plan», *Boston Globe*, 9 de julio de 1990, pág. 28.

En el presente, las regulaciones estatales y federales —por consiguiente la mayor parte del desarrollo tecnológico— se concentran en la «destrucción amplia y la separación». Se intenta tratar a los contaminantes para reducir el nivel emitido en la atmósfera mediante una chimenea de eliminación de humos o sistemas de descarga de agua.

Mientras tanto, existe una tendencia creciente hacia la «prevención de la contaminación». Ello permite reducir la producción de la contaminación en sus orígenes, mediante el reciclaje, el uso de materiales que contaminen menos y la confianza en fuentes de energía «limpias».<sup>26</sup>

La prevención ya ha conseguido victorias notables: las leyes del depósito obligatorio de botellas se han impuesto en 10 Estados; así como la prohibición federal del plomo en pinturas y gasolineras; y las prohibiciones federales en otros productos químicos tóxicos. Además:

- Vermont ha prohibido la venta de coches nuevos que utilicen productos químicos que ataquen la capa de ozono en sus unidades con aire acondicionado.
- Cerca de 30 jurisdicciones<sup>27</sup> han prohibido el poliestireno (Styrofoam) u otros envases de plástico, incluyendo a Minnesota, Maine y Vermont.
- California estableció en 1990 un plan que exigía drásticos recortes en la contaminación producida por los automóviles.
- Massachusetts exigió en 1989 a las compañías que producen residuos tóxicos que redujeran su producción; el Estado proporciona asistencia técnica, basada en un impuesto sobre las empresas que utilizan materiales tóxicos.
- En 1990, 10 Estados y docenas de ciudades, incluyendo la ciudad de Nueva York, han establecido planes de reciclaje obligatorios.

26. Laura Ost, «Governing Guide: Cleaning Up», *Governing* (abril 1991): 41.

27. Reid Lifset y Marian Chertow, «Changing the Waste Makers: Product Bans and the New Politics of Garbage», *American Prospect* (otoño, 1990): 83-88.

- Nueva York, California, Connecticut y Wisconsin han establecido leyes mediante acuerdos negociados que exigen a los editores de diarios utilizar un porcentaje de papel reciclado.
- El Solid Waste Management Advisory Council (El Consejo Consultivo de Residuos Sólidos) de Ohio, una organización directiva con carácter estatal, ha adoptado un plan amplio que persigue una reducción del 25 por ciento de los residuos bajo tierra en cinco años mediante el reciclaje y la prevención.
- El condado de Suffolk, en Nueva York, ha prohibido los envases de plástico no reciclado, poliestireno y clorato de polivinilo, si no entran en el condado como parte de envases ya existentes. Tomó dicha resolución cuando su infame barcaza de basuras no pudo encontrar emplazamiento en 1987 y el Estado ordenó que se enterrara en 1990.

Han sido tantos los gobiernos que se han sumado a las prohibiciones que la industria se ha movilizado voluntariamente, para adelantarse a medidas más draconianas, a la hora de frenar la producción de contaminantes. Dupont, Procter & Gamble y otras grandes empresas petrolíferas, químicas y de productos de consumo han constituido el Council for Solid Waste Solutions (Consejo para la Solución de los Residuos Sólidos), que se ha comprometido a la meta de reciclar el 25 por ciento de todas las botellas de plástico en 1995.<sup>28</sup> McDonald's ha dejado de vender comida en envases de poliestireno. Dow Chemical<sup>29</sup> ha creado un programa de Waste Reduction Always Pays (WRAP) (Reembolsos a la Reducción de Residuos), que premia las ideas de los empleados para frenar el uso por parte de la compañía de productos químicos tóxicos. Sólo en su primer año, según Dow, una inversión de 3 millones de dólares eliminó 57 millones de libras de contaminantes y generó unos beneficios en la inversión del 84 por ciento.

28. Tom Arrandale, «Plastics Recycling: Industry Buys In», *Governing* (mayo 1991): 21.

29. Wolpe y Schneider, «Reducing Hazards, Cutting Costs».

## GOBERNAR CON PREVISIÓN: ANTICIPAR EL FUTURO

Algunos gobiernos no sólo están tratando de prevenir los problemas, están trabajando para anticiparse al futuro, para proporcionarse un radar. Es algo muy difícil en el ambiente político de soluciones a corto plazo. Pero es muy importante, dado el ritmo de los cambios y la tremenda presión que tienen los políticos para vender el futuro.

Se dice que hay tres clases de personas en el mundo: las que hacen que sucedan las cosas; las que observan cómo se producen; y las que no saben lo que pasa. Ello es también muy propio de los gobiernos. Desgraciadamente la mayoría de nuestros gobiernos no saben lo que pasa.

Cuando la Conferencia Nacional de la Legislatura del Estado preguntó hace unos años a los líderes legislativos qué es lo que más necesitaban los gobiernos de Estado para mejorar, la respuesta que más abundó fue la capacidad de afrontar los problemas a largo plazo. «En el gobierno reaccionamos a las crisis» afirma Andrea Duncan, que dirige el Housing Authority de Louisville. «Esperamos hasta tener un lío en las manos y decimos: “¿Qué hay que hacer ahora?” En lugar de pensar: “De acuerdo. ¿Qué está pasando? Hagamos planes y anticipémonos a ello”.»

El problema tiene sus raíces, en parte, en la desmasificación de la sociedad americana. En la era industrial, nuestro sistema político evolucionó como respuesta a las necesidades de la sociedad de masas. El poder era compartido por grandes bloques, principalmente las empresas, el mundo del trabajo y la agricultura. Cada uno de ellos tenía sus organizaciones representativas: la Cámara de Comercio, el AFL-CIO, la Oficina Agraria. Las campañas políticas eran financiadas por dichos grupos, e incluso el consenso político era sustentado por dichas organizaciones. Pero hoy en día nuestra sociedad de masas se ha roto en mil pedazos. «En lugar de unas pocas voces, de slóganes basados en las clases apelando, por ejemplo, al trabajo, al hogar o a la seguridad social, el político que toma decisiones se enfrenta hoy a un clamor de demandas rivales, en ocasiones contradictorias,

de «grupos de interés únicos», escribió Alvin Toffler<sup>30</sup> hace más de una década. «Diseñado para responder a los movimientos de masas, la opinión de las masas, los medios de comunicación de masas, y un amplio flujo de información relativamente simple, el sistema lucha hoy con una marea de desmasificados movimientos, desmasificadas opiniones, y cada vez más desmasificados medios de comunicación, así como torrentes de datos especializados que llegan a través de canales de multiplicación rápida.»

Toffler arguye que necesitamos sistemas políticos capaces de moverse a través de este ruido para encontrar un interés común; procesos que puedan conjuntar componentes muy distintos para forjar una visión colectiva del futuro. En el final de su libro de 1970, *Future Shock*, acuñó una frase para su solución «Democracia de anticipación».

### Comisiones de futuro

En los últimos 20 años, los procesos de anticipación se han vuelto cada vez más comunes. La técnica más sencilla, en un entorno político, consiste en las comisiones de futuro; un proceso mediante el que los ciudadanos analizan las tendencias, desarrollan escenarios alternativos del futuro, y establecen recomendaciones y metas para la comunidad. Las comisiones de futuro en ocasiones son creadas por comunidades que han experimentado cierta clase de trauma, como pueda ser un colapso económico.

Los primeros grandes proyectos de futuro, en realidad, tuvieron lugar en Dallas tras el *shock* del asesinato del presidente Kennedy. Catalogada de pronto por los medios de comunicación nacionales como «la odiada capital de la nación», Dallas se vio atacada por su ultraconservadurismo, su estructura de poder dominada por el mundo empresarial, y su resistencia a los derechos civiles. Para contrarrestar dicha imagen, el alcalde

30. Alvin Toffler, «Introduction», en Clement Bezold (comp.), *Anticipatory Democracy* (Nueva York: Vintage Books, 1978), págs. xvi-xv.

dimitió para enfrentarse a un congresista conservador y la Asociación de la Carta de Ciudadanos, dominada por el mundo empresarial, nominó como alcalde a un activo hombre de negocios llamado Erik Jonsson.

Jonsson propuso un programa de metas para Dallas:<sup>31</sup> «Un proceso sistemático de determinación de lo que debía hacerse, y de los instrumentos y recursos disponibles». La idea era sacar al gobierno fuera de sus posturas a corto plazo. «Cuando llegué al ayuntamiento», explicó más tarde Jonsson, «descubrí que fundamentalmente vivíamos al año. Presentabas al consejo un presupuesto, para un año, el 15 de agosto. El 1 de octubre aceptabas o rechazabas el presupuesto final... y eso era todo lo que hacías en el transcurso del año. Ésta nos es manera de dirigir unos ferrocarriles o una ciudad.»

Metas para Dallas empezó en 1965, cuando Jonsson creó un comité para la planificación, de un año de duración, formado por 26 ciudadanos influyentes. Se pasaron nueve meses desarrollando un conjunto de 98 metas en 12 áreas generales. Luego establecieron una serie de encuentros de vecindario, revisando las metas entre cada ronda. Tras la publicación de sus metas definitivas, organizaron 12 comités para presionar a las agencias públicas y privadas más destacadas para su cumplimiento. En 1972, la ciudad había conseguido llevar a cabo cerca del 27 por ciento de las metas e hizo «progresos sustanciales» hacia un 43 por ciento más. En el proceso participaron más de 100.000 ciudadanos.

Es imposible establecer con alguna precisión un proceso de causa y efecto, pero es significativo que entre 1967 y 1972 se desarrollara el centro de Dallas, se mejorara el sistema de control de inundaciones, se construyera un aeropuerto, etc. Otras metas conseguidas incluyen un gran aumento de los espacios verdes y una gran ampliación del sistema de *colleges* en la comunidad. El proceso en su conjunto tuvo un impacto significativo en el gobierno de la ciudad. «Metas para Dallas fue hasta cierto punto responsable de una sofisticación mayor del presupuesto

31. Robert B. Bradley, «Goals for Dallas», en *Anticipatory Democracy*, págs. 58-87.

de la ciudad, un mejor servicio de información, y la mejora global del sistema de dirección», afirma el entonces gestor de la ciudad, George Schrader. «La ciudad... se vio obligada a dichas mejoras con el fin de responder a las metas propuestas por sus propios ciudadanos.»

Según el Institute for Alternative Futures (Instituto para las Alternativas de Futuro), por lo menos 170 gobiernos han seguido los pasos de Dallas, incluida la administración de Carter en Georgia. Una vez conseguida la experiencia, los proyectos de futuro se han vuelto muy sofisticados. «Alternativas para Washington»,<sup>32</sup> puesta en marcha por el gobernador Evans en 1974, utiliza reuniones; un seguimiento Delphi (una serie de cuestionarios, cada uno confeccionado a partir de una retroalimentación con el anterior); una serie de programas de televisión que describen escenarios alternativos para el futuro de Washington; un cuestionario a nivel estatal que muestra una docena de escenarios distintos y pide a la gente que elija sus preferencias; encuestas de opinión pública en cuestiones específicas buscando la retroalimentación; equipos de estudio coste/beneficios; y reuniones ciudadanas.

Tal vez el proyecto de futuro con más éxito fue dirigido por la Cámara de Representantes de Florida. En Florida el puesto de Portavoz es rotativo cada dos años. En 1985, Jon Mills convenció a su predecesor para que le dejara ocupar la plaza de Portavoz del Comité de Asesoría para el Futuro, formado por 45 ciudadanos y siete miembros de la Cámara. Bajo el liderazgo de Mills, el comité dedicó dos años a desarrollar un conjunto de soluciones y metas a largo plazo, y luego publicó lo que denominó *The Sunrise Report*.

Cuando Mills se convirtió en Portavoz, en 1986, tenía la agenda lista. En una operación que muchos observadores creyeron suicida, puesto que creaba un récord público, puso sobre el tapete cerca de 30 iniciativas legislativas que el comité recomendaba antes de cada sesión. Fue capaz de llevar más del 80 por ciento a buen puerto. Éstas incluían una serie de leyes del me-

32. Robert L. Stilger, «Alternatives for Washington», en *Anticipatory Democracy*, págs. 88-99.

dio ambiente, una iniciativa para reforma del bienestar social denominada Proyecto Independencia, un programa de construcción de viviendas protegidas, y la Comisión de Reforma de Impuestos y Presupuestos descrita en el capítulo 4.

## La planificación estratégica

Una cosa es planificar el futuro, otra es tomar decisiones basadas en la previsión. Un número cada vez mayor de instituciones públicas intenta hacerlo utilizando una disciplina del sector privado conocida como planificación estratégica. Básicamente, la planificación estratégica es el proceso de examinar la situación corriente de una comunidad u organización y su futura trayectoria; marcar metas, desarrollar una estrategia para conseguir dichas metas, y medir los resultados. Diferentes procesos de planificación estratégica involucran distintas tácticas, pero la mayoría implican un número de pasos básicos:

- *análisis* de la situación, tanto interna como externa;
- *diagnóstico*, o identificación de las situaciones clave que afronta la organización;
- definición de la *misión* fundamental de la organización;
- articulación de las *metas* básicas de la organización;
- creación de una *visión*: qué aspecto tiene el éxito;
- desarrollo de una *estrategia* para conseguir la visión y las metas;
- desarrollo de un *calendario* para dicha estrategia;
- medida y evaluación de los *resultados*.

En el caso del gobierno se necesita otro elemento: un *consenso*. Un gobierno tiene más cabezas que una empresa, y la mayoría de ellas votan. Para cambiar algo importante, tienen que estar de acuerdo la mayoría de estas cabezas. Según John Bryson, autor de *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organiza-*

tions,<sup>33</sup> ésta es la pieza que les falta a la mayoría de las versiones de la planificación estratégica del sector privado.

La Fundación para el Patrocinio de la Ciudad de Nueva York estableció un programa de intercambio con Tokio. «Cuando llevamos a nuestros chicos a Japón, se asombraron por la seriedad con que los japoneses se tomaban la planificación», nos dijo Greg Farrell, su antiguo director ejecutivo. «Constantemente hablaban del siglo XXI.» El Gobierno Metropolitano de Tokio empezó con un proceso de planificación a largo plazo, guiado por su visión del aspecto que debería tener Tokio en el siglo XXI. Luego desarrolló planes de diez años, tanto para proyectos operativos como de capital, con metas y costes específicos. A partir de ahí fluían planes, administrativos y fiscales, desarrollados con gran detalle, de tres a cuatro años. Por último situaban el presupuesto de realización de procesos, que se ajustaba con el plan de tres a cuatro años.<sup>34</sup>

Sunnyvale, California, utiliza un sistema parecido. Phoenix, Fairfield, el Departamento de la Vivienda de Louisville, el Departamento de Policía de Madison, y el *College* Técnico de Fox Valley, llevan a cabo planificación estratégica. Oklahoma ha creado incluso una organización público-privada denominada Oklahoma Futures, que desarrolla un plan estratégico de cinco años para toda la economía del Estado. El plan establece metas para decenas de organizaciones, públicas y privadas.

La planificación estratégica no es algo que se haga de golpe, desarrollar un plan, sino un proceso que se repite con regularidad. El elemento importante no es un plan, sino la *planificación*. Al crear un consenso alrededor de una visión de futuro, una organización o comunidad proporciona a todos sus miembros un sentido de a dónde va. Lo que permite a todos ellos —no sólo a los líderes— comprender la dirección que deben tomar. Les ayuda a calibrar las oportunidades inesperadas y también a

33. John Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass, 1988).

34. Mary McCormick, «What's Produced in Tokyo That Will Play in New York? Lessons in Public Management from Japan», *Public Papers of the Fund for the City of New York* 7, n. 1 (mayo 1988).

afrontar las crisis inesperadas, sin que tengan que esperar la voz de mando.

La planificación estratégica no asegura que las decisiones sean correctas; sólo que éstas se toman con previsión. Hasta los planes mejor trazados se echan a perder, en especial en el gobierno, donde los líderes pueden seguir la planificación pero todavía toman decisiones en respuesta a presiones políticas. Parte del valor de la planificación estratégica consiste en que ayuda a una organización a reconocer y corregir sus errores.

Los sistemas de planificación estratégica pueden evidentemente caer en ejercicios sin sentido. Durante su último año como gobernador de Florida, Bob Graham apoyó, a lo largo de la legislatura de Florida, un ambicioso sistema de planificación a largo plazo, que implicaba un Plan Adecuado de Estado, Planes de Funcionamiento de 10 años para cada agencia y Planes Regionales a cargo de los Consejos de Planificación Regional. Por desgracia, cuando Graham dejó la oficina, el gobernador Martínez hizo caso omiso del sistema, y pronto degeneró en un despachar las cosas. Cuando sucede esto, los planes estratégicos no sólo hacen perder mucho tiempo y dinero, sino que se convierten en auténticas barreras a la innovación.

En el mejor de los casos, sin embargo, la planificación estratégica penetra en la cultura de una organización, creando un sentido casi intuitivo de a dónde va y de lo que importa. John Bryson utiliza el símil del gran jugador de hockey Wayne Gretzky,<sup>35</sup> cuyo sentido de la estrategia es muy sofisticado pero puramente intuitivo: «Golpeo donde creo que irá el *puck* (disco utilizado como pelota en el hockey). En una organización que se anticipa, los miembros trabajan hacia donde creen que la organización debe estar. «Es el *pensamiento* estratégico y la *acción* lo que importa», afirma Bryson «no la planificación estratégica.»<sup>36</sup>

35. John M. Bryson, «A Strategic Planning Process for Public and Nonprofit Organizations», *Long Range Planning* 21, n. 1 (febrero 1988): pág. 73.

36. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, pág. 2.

## CAMBIAR LOS INCENTIVOS

La planificación estratégica es la antítesis de la política. Presupone un entorno racional, algo que nunca existe en el gobierno. Incluso en las mejores épocas, pocos políticos miran más allá de la próxima elección. Como un representante de la alcaldía de la ciudad de Nueva York<sup>37</sup> dijo en una ocasión: «La planificación a corto plazo es la edición vespertina del *New York Post*. La planificación a largo plazo es la edición de mañana por la mañana del *New York Times*.

Los proyectos del futuro tienen el mismo problema. Incluso sus más apasionados partidarios admiten lo poco que ha variado el comportamiento de los funcionarios elegidos. «En realidad, hay no pocos cínicos que dicen que las legislaturas y los planes de futuro se mezclan como el agua y el aceite», afirma Neal Peirce, el columnista líder sobre temas de Estado y gobierno local. «La razón es que la vida del legislador gira alrededor de los ciclos electorales. La política les obliga a preocuparse por problemas regionales o de distrito, a ir rápido a saldar a corto término, más que a pensar y actuar a largo plazo.»<sup>38</sup>

Durante la década de los años setenta la Cámara de Compensaciones del Futuro del Congreso trabajó a fondo para introducir la previsión en el Congreso norteamericano. Si juzgamos por el archivo de la década de los años 80, el esfuerzo fracasó. En fecha tan temprana como 1978, su líder, el congresista Charlie Rose, diagnosticó el problema:

El Congreso, como cuerpo de representación no actúa, reacciona. Los miembros del Congreso responden a los deseos y antojos de sus electores. Buscamos soluciones rápidas a los problemas a causa de que los resultados a corto plazo son más adecuados para mantenernos en la oficina que los tempranos y costosos esfuerzos de anticipar los problemas que empiezan a presentarse.<sup>39</sup>

37. Gregory Farrell, «Helping Government Do Better with Less», en *Fund for the City of New York, Three Year Report, 1979-81*, pág. 2.

38. Neal R. Peirce, «News Horizons for Nebraska» (discurso en la conferencia patrocinada por Nebraska State Legislature), 25 de octubre de 1987.

39. Charlie Rose, «Building a Futures Network in Congress», en *Anticipatory Democracy*, pág. 105.

Incluso la prevención es difícil de vender en la arena política. Cuando es acogida por los líderes, éstos se ven normalmente impulsados por presiones políticas y financieras ineludibles: residuos tóxicos hallados en el agua potable; depósitos cerrados; o un sistema médico cuyos costes se doblan cada cinco años.

La prevención no es tan atractiva para los políticos como una respuesta visible a la crisis. La prevención es silenciosa, pero los políticos que concentran sus ataques en los síntomas generan una gran publicidad. La prevención es también una amenaza para la industria, puesto que exige cambios difíciles en las prácticas productivas. Es subversiva para las compañías que venden remedios, lo que explica porqué las compañías de residuos sólidos a veces bloquean los esfuerzos por reducir el volumen de basuras. También es una amenaza para las burocracias públicas, porque convierte a algunos de los profesionales que resuelven problemas —como los asistentes sociales o los bomberos— en obsoletos.

Cuando los partidos políticos son fuertes, en ocasiones pueden superar estas presiones. Un presidente puede definir una plataforma adecuada a largo plazo y utilizar la disciplina de partido para forzar a los legisladores a aceptarla y para proporcionarles cobertura política cuando lo hacen. («Sé que no gustará a mis electores, pero lo hago por mi presidente.») En los sistemas parlamentarios, éste sigue siendo el caso. Pero en los Estados Unidos, nuestros partidos políticos son tan débiles que los legisladores operan normalmente como individuos, recaudando su propio dinero y ascendiendo o cayendo en su reputación y número de votos. Por lo tanto prácticamente no tienen incentivos para ver más allá de los intereses a corto plazo de sus electores. En un sistema electoral dominado por el dinero, ello significa a veces no ver más allá de los intereses a corto plazo de la mayoría de los que han contribuido a su campaña.

A pesar del entorno político existen modos de crear previsión. En Florida la legislatura acompañó porque el Portavoz de la Cámara Jon Mills dirigió los esfuerzos. En muchos lugares gobernadores o alcaldes enérgicos han obligado a ser previsores a consejos y legislaturas. Pero si hemos de depender de un lide-

razgo extraordinario, el gobierno de anticipación será una excepción. Para que funcione, hemos de cambiar los incentivos que impulsan a quienes toman decisiones. Los gobiernos de corte empresarial han intentado hacerlo de varios modos; cambiando el sistema de presupuestos, cambiando los sistemas contables, creando gobiernos regionales, y mejorando el sistema electoral.

### **Presupuestos a largo plazo**

La mayoría de los gobiernos americanos utilizan presupuestos anuales; unos pocos, presupuestos para dos años. En cualquiera de los casos, sus líderes actúan con información únicamente del impacto a corto plazo de sus decisiones. Normalmente, no tienen idea de lo que sucederá con los gastos o las ganancias más allá del primer o segundo año. En el mundo actual, esto es equivalente a volar en un 747 a través de la niebla sin instrumentos de navegación.

No tiene porqué ser así. Sunnyvale, California, proyecta todos los costes y beneficios, tanto en sus presupuestos operativos como en los de capital, para los próximos 10 años.<sup>40</sup> Cuando el consejo de la ciudad está considerando una nueva iniciativa o un cambio en los niveles de servicio, contempla el impacto no a un año vista, sino a 10. Si debate la conveniencia de arreglar una carretera este año o esperar, ve que el coste se triplicará si espera cuatro años. Si decide comprar unos terrenos para un parque, contempla qué costaría dirigir y conservar el parque durante 10 años.

Este proceso hace los costes de las decisiones a largo plazo dolorosamente claros para el público y la prensa. Los escépticos a veces argumentan que es imposible predecir los gastos y los beneficios con precisión alguna con 10 años de anticipación. Están en lo cierto. Pero la clave no está en llevar a cabo proyecciones precisas al cien por cien. Mediante el sistema de ensayo

40. Clint Page, «Small Computers Solve Big Problems», *Nation's Cities Weekly*, 22 de marzo de 1982, pág. 6.

y error, Sunnyvale se ha vuelto muy sutil en sus proyecciones, pero no pretende predecir el futuro. La clave está simplemente *en prever los problemas que tenemos por delante*. Cualquier descenso de beneficios —no importa la precisión con que conozcamos su importancia— es mejor saberla con antelación. Lo mismo reza para cualquier aumento de los costes.

La proyección a 10 años vista nos «permite hacer cambios de política antes de que lleguemos al borde del acantilado financiero», afirma el antiguo alcalde John Mercer. Mercer encuentra «increíble» que el presupuesto de la mayoría de las ciudades esté basado en un período de un año: «No hay modo de que nos puedan decir si un nuevo programa puede sostenerse a largo plazo».<sup>41</sup>

Sunnyvale ha unido sus sistema de presupuestos a un sistema de planificación a largo plazo. El concejo de la ciudad y sus comisiones asesoras desarrollan planes a largo plazo para cada elemento del presupuesto: transporte, ocio, mejora de leyes, etc. El concejo dedica entonces el año sobrante de su ciclo de presupuesto de dos años a los planes a largo plazo. El año se inicia con un taller de todo un día, en el que el concejo establece las prioridades para el año siguiente. Por adelantado, el equipo directivo plantea todo aquello que no ha sido contemplado en los planes a largo plazo. La directiva y las comisiones asesoras también hace recomendaciones, en escritos de una página en los que toman posiciones. En este seminario, el concejo clasifica los temas, desde lo más prioritario a lo menos prioritario.

Luego la directiva hace una segunda reunión que estima lo que costará lograr cada una de las prioridades del concejo. El concejo establece en su agenda del año en curso sus prioridades, examinándolas una a una. A final de año, está listo para incluir sus nuevas prioridades en el presupuesto bienal.

Este sistema permite a los líderes de Sunnyvale ser más activos que reactivos. Los gestores son habitualmente bastante cínicos respecto a los políticos, pero Tom Lewcock, el gestor de la ciudad de Sunnyvale, afirma haber tenido una revelación:

41. John Mercer, «Only Poor —and Thrifty— Cities Should Get Federal Aid», *San Jose Mercury News*, 6 de septiembre de 1985.

En el ambiente adecuado, todos los mitos sobre el comportamiento de los funcionarios elegidos se me ha venido abajo. No tienen porqué ser pensadores a corto plazo, pueden ser pensadores a largo plazo. No tiene porqué ser gente que diga: "Sé que esto es más importante que aquello, pero vamos a dedicar nuestro tiempo a esto, pues los electores me aprietan". No tiene que ser así.

Lewcock puede citar interminables ejemplos. Un año el concejo estableció como una de sus prioridades el espacio abierto. Empezó con un estudio que tropezó con una estadística alarmante: debido al cambio demográfico, la mitad de las escuelas de la ciudad habrían cerrado o cerrarían en la próxima década. Esto crearía problemas, puesto que la mayoría de los parques estaban situados cerca de las escuelas y dependían de la utilización de sus campos de atletismo, pistas de tenis y otros servicios. La cuestión era: ¿cómo podía la ciudad comprar las escuelas cerradas, en especial después de que la Propuesta 13 hubiera eliminado dos tercios de sus propiedades basadas en impuestos?

El concejo desarrolló un plan, haciendo una lista de las escuelas que la ciudad consideraba que debía conservar y las que no. Entonces dijo al distrito escolar: si hay que vender algo, por favor vended esto. «Diez años después, cuando muchas escuelas se vendieron a los promotores, no perdimos ninguna de las escuelas que queríamos mantener», afirma Lewcock. «Ahora contamos con un sólido sistema de parques, y tenemos en nuestro presupuesto un fondo de reservas de 10 millones de dólares para comprar cualquier espacio que haya quedado vacante.» El presupuesto de 10 años fue instrumental, puesto que una vez el concejo adoptó su plan de espacios abiertos, el presupuesto incluyó costes para la adquisición de parques en un plazo de diez años. Gracias a esto: «el dinero que de otro modo parecería superávit se destinó a esta reserva de fondos para los espacios abiertos».

Otro ejemplo atañe al mantenimiento de la vía pública. La ciudad llevó a cabo un estudio que mostraba lo que debía invertir cada año para mantener la vía pública en condiciones antes de que el precio se subiera por las nubes. Pero tras la Propuesta 13, al concejo no le entusiasmaba gastar los 400.000-500.000 dólares extra necesarios al año. Sin embargo, una vez la infor-

mación se añadió al presupuesto de 10 años, se hizo patente el enorme gasto de poner las calles en buenas condiciones, en el caso de que la ciudad no destinara este dinero para su mantenimiento. «Lo que se demostraba con claridad era que si no gastábamos hoy el dinero literalmente entraríamos en bancarrota», afirma Lewcock.

El alcalde dijo: «Si no lo hacemos ahora no podemos hacer frente a la cuestión, por lo que la decisión es mantener las calles en condiciones, o hacer que el sistema vial se venga abajo. Es una cuestión de blanco o negro». El concejo tomó la decisión unánime de gastar el dinero. Los gestores constantemente dicen cosas de este tipo a los concejos, pero hay que situarlo en un contexto que los sacuda; que los lleve a decir: «Sí, lo entendemos».

En 1988, a causa del descenso de población, el presupuesto de diez años sufrió un recorte importante a los cinco años. El concejo comisionó un estudio de un año para que examinara el problema, éste contempló los beneficios y los gastos a 20 años vista. Llegó a la conclusión de que aunque los problemas se presentarían en el quinto año, serían graves a los 10 años. Sunnysvale había empezado con grandes reservas, y su presupuesto total era de sólo 125 millones de dólares. Pero en el año 2010, tendría un déficit de 150 millones de dólares. Para afrontar el problema la ciudad necesitaba conseguir 3,5 millones de dólares al año, entre el 5 y el 10 por ciento de su presupuesto operativo, en nuevos beneficios o mediante recortes en el gasto. Mientras el concejo recibía este *shock*, hizo su aparición la recesión de 1991, que hizo bajar los beneficios otros 1,5 millones de dólares al año.

Como respuesta, la directiva repasó su presupuesto de 10 años con vistas al ahorro. Recomendó, y el concejo lo aprobó, varios aumentos de cuotas, el cancelar algunos planes de mejora de capital y otros pocos cambios. «Eran relativamente baratos y poco dolorosos», afirma Lewcock.

Pero taparon un agujero de 5 millones de dólares al año. La cuestión es que sin nuestro sistema de proyecciones, nadie podía ha-

ber identificado el problema. No teníamos déficit. Teníamos muchas reservas... no se veía problema alguno en el presupuesto de uno a dos años vista. Pero fuimos capaces de darle un vistazo al futuro y ver los problemas que se avecinaban. Todavía no me creo que fuéramos capaces de hacer que el concejo se centrara en un problema que empezaría a ser grave dentro de 10 años, y tomara hoy la decisión.

El secreto, afirma Lewcock, es variar la información sobre la que los políticos toman sus decisiones. «Una de las claves del gobierno está en tomar las cosas que no son políticamente aceptables en el contexto normal y variar el contexto; crear un modo distinto para que quienes toman decisiones las observen.» Cuando se hace así, «la misma cuestión a veces se convierte en políticamente aceptable».

Minnesota es el equivalente a Sunnyvale a nivel de Estado. Establece un presupuesto a dos años, pero proyecta costes y beneficios a cuatro años vista. (Nebraska también proyecta sus decisiones de inversión a cuatro años vista.) Cuando un comité legislativo considera un cambio de política, el departamento de finanzas proporciona una «nota fiscal» que detalla las implicaciones del cambio a cuatro años vista. «Esto obliga a la legislatura a afrontar las implicaciones de lo que hace a largo plazo», afirma el antiguo comisario de finanzas Peter Hutchinson. «Hablan de ello constantemente, y cuando no lo hacen, lo hace el gobernador.» Desde que el Estado empezó a hacer proyecciones de presupuestos a cuatro años vista, en 1980, la legislatura ha equilibrado en efecto sus presupuestos para cuatro años, más que para dos. «Solíamos hacer presupuestos que se desequilibraban brutalmente en el segundo bienio», afirma Hutchinson. «Esto ya no pasa.»

Ahora muchos Estados hacen previsiones de beneficios a largo plazo, y tanto California como Florida preparan sus gastos importantes con previsión. Fairfield, Dallas, San Antonio, y Ft. Worth también preparan sus inversiones importantes con previsión. En Washington, tanto la Oficina de Dirección y Presupuestos como la Oficina de Presupuestos del Congreso publican previsiones a cinco años vista de los gastos e ingresos

importantes. (Todos estos proyectos de previsión de gastos se establecen sin contar con cambios de política.)

Todas estas medidas son de gran ayuda a la hora de amortiguar los problemas y desafíos futuros. Pero si no se incluyen en los presupuestos, no obligan a quienes tienen el poder decisorio a afrontar las consecuencias de sus actos a largo plazo, ni permiten a la prensa que las vea. Cuando un equipo de gobierno propone un tema presupuestario o un legislador vota sobre una adquisición, si no se le proporciona una nota fiscal, nadie ve una proyección de gastos a 10 años vista. (El Congreso separa las cuentas de adquisición del proceso presupuestario, por lo que sus previsiones tienen un impacto menor en las adquisiciones individuales.) A causa de ello, los legisladores actúan felices en la ignorancia, proclamando haber tomado decisiones responsables. Sólo más tarde, cuando la próxima previsión muestra la tendencia a 5 o 10 años vista, está claro que han sido poco listos, y más bien tontos. «Si no situas las proyecciones financieras en el contexto actual de la toma de decisiones», afirma Lewcock, «no son muy útiles.»

Esto evidentemente es más sencillo en un entorno relativamente racional como Sunnyvale que en una ciudad o Estado muy politizados. Exige que los políticos confíen en la objetividad de las previsiones, y luego estén de acuerdo en tomárselas en serio. En ocasiones los funcionarios electos prefieren ignorar las malas noticias, por lo que cuestionan la precisión de los números. Para llevar a cabo un trabajo de presupuestos a largo plazo, cada comunidad tiene que crear sus soluciones a este problema. Florida utiliza un proceso de consenso que involucra a la dirección de ambas cámaras y a la oficina del gobernador; hasta que no se ponen de acuerdo, no puede hacerse previsión alguna. Otras comunidades tienen que contratar a una prestigiosa firma especializada en previsión para conseguir la autoridad y la neutralidad necesarias. Sea cual sea el método, la confianza es básica.

## Presupuestos interdepartamentales

El sistema de Sunnyvale no sólo prevé las implicaciones futuras de las decisiones de inversión actuales, prevé también en el resto de los departamentos el impacto de una decisión hecha pensando en un departamento. Las notas fiscales de Minnesota contemplan el impacto en los otros departamentos y las otras jurisdicciones, como puedan ser los gobiernos locales o los distritos escolares.

Los gobiernos clásicos recortan los gastos de un departamento o de una línea de asuntos con el fin de ahorrar dinero, para luego descubrir que esto lleva al aumento de los gastos de otro departamento o línea de asuntos; o lo hace a otro nivel de gobierno. Enfrentándose a un serio déficit, Massachusetts estableció grandes recortes en sus presupuestos fiscales de 1992 destinados a la atención a la infancia y los subsidios de renta. Todo el mundo sabía que ello aumentaría los gastos en bienestar social y en protección a los sin techo. El *Boston Globe*<sup>42</sup> habló con madres solteras que se verían obligadas a volver a la beneficencia si perdían sus subsidios de atención a la infancia y puso sus fotos en el diario. Pero como los legisladores no tenían que votar en asuntos de presupuesto que especificaran lo que costaría cada recorte a los demás departamentos, cerraron los ojos y recortaron los presupuestos. Esto sería más difícil si los gobernadores y los legisladores se vieran obligados a afrontar las implicaciones interdepartamentales de todas sus decisiones de inversión.

La otra cara de la moneda es también cierta: si los presupuestos mostraran el impacto interdepartamental, los gobiernos invertirían más en la prevención. En su libro sobre los programas antipobreza que tienen éxito, Lisbeth Schorr se pregunta porqué los gobiernos: «están más dispuestos a poner dinero para reparar un desastre que para prevenirlo».<sup>43</sup> La respuesta a la

42. «Weld to Revamp Day Care Despite Cuts in Budget», *Boston Globe*, 31 de mayo de 1991, págs. 1-10.

43. Eileen Shanahan, «Attacking the 'Nothing Works' Notion», *Governing* (diciembre, 1989): 65. El libro es *Whitin Our Reach: Breaking the Cycle of Disadvantage* (Garden City N. J.: Doubleday, 1988).

que llega es que el gasto en prevención normalmente viene del presupuesto de un departamento, mientras que los ahorros aumentan el de otro. Por lo que ningún departamento tiene incentivos para invertir en la prevención.

### Contingencia o fondos de «día de lluvia»

La forma más sencilla y extendida de presupuesto a largo plazo es el fondo de reserva, que para el golpe cuando la recesión ataca. Muchas ciudades exigen, como protección automática frente a la tendencia de los políticos, a gastarse cada céntimo, que entre el 3 y el 5 por ciento de todos los beneficios vayan a parar a un fondo de contingencia. Cuando la recesión de 1982 casi los puso en bancarrota, muchos Estados adoptaron dicha práctica. En 1989, 28 Estados exigieron lo que denominaron fondos de «día de lluvia»,<sup>44</sup> aunque pocos llegaban al 5 por ciento de los beneficios generales, la cifra recomendada por la Conferencia Nacional de las Legislaturas del Estado.

Oklahoma,<sup>45</sup> que sufrió un desastroso hundimiento de los beneficios cuando el precio del crudo se colapso, creó uno de los conjuntos de reglas más estrictos. Su legislatura no podía apropiarse cada año de más del 95 por ciento de los beneficios estimados en impuestos. Si llegaba el 5 por ciento, iba a parar a una cuenta con intereses para hacer frente a futuros recortes. Todo lo que superara el 100 por cien iba a parar a un fondo aparte de «día de lluvia», destinado a las emergencias.

44. Tony Hutchinson y Kathy James, *Legislative Budget Procedures* (Denver: National Conference of State Legislatures, septiembre, 1988).

45. Larry Tye, «Oklahoma Charted a Course Out of Its 1980s Budget Crisis», *Boston Globe*, 25 de febrero de 1990.

## Contabilidad de tramo largo

En cualquier institución, la gente presta atención a lo que se contabiliza. El presupuesto es un método de contabilidad; el sistema contable es otro. En el gobierno los sistemas contables despachan sin rodeos el largo plazo.

Las empresas y los gobiernos practican muy distintas formas de contabilidad. Las empresas utilizan la «contabilidad de acumulación» en la que cualquier obligación futura (una deuda o un compromiso de pago de pensiones) se contempla como gasto. Los gobiernos normalmente utilizan la contabilidad de caja, en la que los gastos no se cuentan hasta que el dinero se ha pagado realmente (o una versión ligeramente modificada denominada contabilidad de acumulación). Por lo tanto los gobiernos pueden cargarse con grandes obligaciones futuras —más allá de su capacidad— y sus cuentas pueden dar la sensación de tener un balance perfecto. La contabilidad del gobierno, dicho de otro modo, tiene ceguera de futuro.

¿Por qué los gobiernos llevan sus libros de este modo tan miope? Como en el caso de tantos de nuestros sistemas públicos, la respuesta nos hace retroceder a la Era Progresiva, a cuando reinventamos los gobiernos por última vez. Herman Leonard describe el proceso en su libro *Checks Unbalanced: The Quiet Side of Public Spending*. «La profesión (de contable público) se desarrolló en los primeros años del siglo como respuesta a un aumento del nivel de alarma pública sobre la corrupción gubernamental», explica. La atención se puso en los sistemas de «control», para dificultar el robo. Puesto que el fraude normalmente tenía que ver con las transacciones actuales, no con las obligaciones futuras, la atención se centró prácticamente en el corto plazo.

Los resultados fueron contrarios. Puesto que los compromisos de pensiones no eran transacciones, no se contaron como gastos actuales. En consecuencia, muchos gobiernos ignoraron sus responsabilidades a la hora de crear reservas para afrontar las futuras obligaciones. Al no tratarse de transacciones no se contaban en el capítulo de gastos los impuestos sobre el crédito y las deducciones o los subsidios de préstamo. Pero tal vez

el problema mayor fue el tratamiento de los activos físicos como carreteras, canales, edificios y maquinaria.

Los activos físicos son inversiones: cuando un gobierno construye un pantano o una autopista, está creando algo de valor, algo semejante a una cuenta de ahorros. Cuando el pantano se hace viejo y se desgasta, disminuye su valor; puesto que sin una reparación costosa, finalmente se perderá. Este uso es una forma de gasto; en el mundo de la empresa se le denomina depreciación. Pero como señala Leonard: «nuestros sistemas contables raras veces se dan cuenta». Al estar diseñados para recoger las transacciones de caja, no recogen el valor descendente de un activo físico:

En todos los niveles de gobierno, los registros contables prácticamente ignoran qué activos físicos tienen, su estado, y su valor. Estos sistemas por lo tanto señalan que la utilización de los activos físicos no cuesta nada. En realidad sugieren lo opuesto: al catalogar los costes de mantenimiento como gastos corrientes, dan la sensación de que sea más barato utilizar los activos físicos que tenerlos en su punto.<sup>46</sup>

De este modo, la contabilidad pública refuerza las preferencias naturales del político a construir nuevas estructuras impresionantes, que proporcionarán votos, más que a gastar dinero para mantener las estructuras existentes. (Leonard cita a E. S. Savas: «¿Han visto en alguna ocasión a algún político cortando una cinta inaugural de una antigua alcantarilla que ha sido reparada?») Nuestros sistemas contables también permiten a los políticos recortar los gastos de mantenimiento en las épocas de crisis del presupuesto —como a veces hacen— sin dar la sensación de producir gasto alguno. En realidad, están creando grandes gastos futuros. Bajo el sistema contable de acumulación, aparecerían como gastos corrientes, en forma de depreciación. Pero en la contabilidad de caja, la depreciación es invisible.

No es sorprendente que, a medida que reinventamos nues-

46. Herman B. Leonard, *Checks Unbalanced: The Quiet Side of Public Spending* (Nueva York: Basic Books, 1986), págs. 9, 170, 208-212.

tros gobiernos por primera vez dese la Era Progresiva, asistamos hoy a un esfuerzo concertado para llevar a los gobiernos a una forma de contabilidad de acumulación (Por lo menos otro país, Nueva Zelanda, ha hecho el cambio.)

Durante la década de los años 70, cuando Nueva York y Cleveland casi llegan a la bancarrota, el Congreso empezó a discutir modos de imponer al Estado y a los gobiernos locales unas normativas de contabilidad más adecuadas. Temiendo la reacción de Washington, la Asociación de Gobiernos Nacionales y ocho cuerpos semejantes crearon el Governmental Accounting Standards Board (GASB) (la Junta Gubernamental de Normativa Contable), para llevar a cabo la tarea. La mayor parte del estado y los gobiernos locales fueron requeridos por sus constituciones o cámaras a utilizar las Prácticas de Contabilidad Aceptadas por Mayoría. Puesto que la GASB define las normas para el sector público, la mayoría de los gobiernos no tienen más elección que seguir sus directrices.

Durante la década de los años 80, la GASB aprobó normativas para las nuevas pensiones, y en 1990 aprobó normativas que exigen a los gobiernos adoptar una forma de contabilidad de acumulación a partir de julio de 1994. Como James F. Antonio,<sup>47</sup> presidente de GASB dijo a la revista *Governing*: «El avance está en hacer conscientes a los gobiernos no sólo de las responsabilidades corrientes, sino de las que esperan en el camino». Un miembro del Consejo Asesor de la GASB lo dijo de un modo más franco: «Los funcionarios electos no piensan en una crisis hasta que se hunde el puente. La contabilidad de acumulación te hace consciente de cualquier crisis potencial. Te permite planificar y programar de un modo responsable».<sup>48</sup>

Las normativas de la GASB tratan con obligaciones financieras futuras tales como las pensiones y las reclamaciones legales, pero puesto que tantos gobiernos se rebelan ante la posibilidad de ser dirigidos por las normativas de depreciación del

47. Jonathan Walters, «The Books and the Bottom Line», *Governing* (noviembre, 1989): 61.

48. *Ibid.*, pág. 62.

sector privado, excluyen la depreciación. La GASB sigue peleando con el tema de la depreciación, intentando hallar un sector público equivalente a la depreciación del mundo empresarial que tenga sentido. La meta es algo del tipo «costes del ciclo vital»: algunas medidas contables que muestren el fracaso de mantener un activo físico en forma de gasto corriente, de modo que incluso si los políticos olvidan el mantenimiento produzcan un coste en el presupuesto. De golpe y porrazo esto eliminaría el incentivo a retrasar el mantenimiento.

La mayoría de los gobiernos utilizan los presupuestos de capital para financiar sus activos físicos a largo plazo. Exigen presupuestos operativos muy equilibrados, pero piden préstamos para financiar inversiones cuyos beneficios son a largo plazo, tal como hacen las familias cuando se compran coches o casas. El gobierno federal, sin embargo, no tiene presupuesto de capital. No hace distinción alguna entre gastar en cheques para bienestar social y gastar en un activo físico que tiene un valor continuo, como pueda ser una autopista. Sencillamente pide indiscriminadamente; por lo que la deuda no guarda relación con la inversión. Los americanos no tienen modo alguno de limitar sus préstamos federales a auténticas inversiones de futuro.

El gobierno federal también ignora las normativas de la GASB. Pero el director de presupuestos y el contable general han creado juntos el Federal Accounting Standards Advisory Board (Consejo Federal Asesor de Normativa Contable) que está trabajando en las normativas de contabilidad de acumulación. Como otros elementos de la transición desde el gobierno burocrático al de corte empresarial, la tendencia parece irreversible. En un mundo de cambios inexorables, los gobiernos que permanezcan ciegos al futuro simplemente están corriendo un gran riesgo.

### **El gobierno regional**

Para convertir la previsión en prevención, los gobiernos precisan de una jurisdicción adecuada para afrontar el problema



en cuestión. «Encuentro que los problemas más significativos y complejos son estas cuestiones de futuro que no se detienen en los límites de la ciudad», afirma George Latimer.<sup>49</sup> «Por lo tanto, sus soluciones deben ser más regionales que municipales.»

En muchos sentidos hemos crecido más que nuestros gobiernos. Los ladrillos constitutivos de nuestra economía son hoy las economías regionales, que irradian a partir de una ciudad o grupo de ciudades: la Gran Área de Boston, la Gran Área de Chicago, la Gran Área de Los Angeles han integrado necesidades; para el tránsito público, para el agua y los sistemas de alcantarillado, para el tratamiento de los residuos sólidos, para el desarrollo económico. Pero pocas han integrado los gobiernos. Los gobiernos del condado tuvieron ese papel, pero muchas regiones han crecido más que sus condados.

En la década de los años 60, los gobiernos federales empujaron a los gobiernos locales a que crearan voluntariamente «juntas de gobiernos», pero la mayoría tienen tan poca autoridad que son ineficaces. También estableció juntas para la planificación del uso de los terrenos regionales, las cuales también son ineficaces.

Los americanos siempre han preferido las soluciones pragmáticas *ad hoc* al barrido de las reformas de «buen gobierno». Éste es precisamente el modo como se maneja el problema regional. Más que crear gobiernos regionales, la mayoría de las áreas han creado cuerpos regionales para tratar funciones específicas; un departamento de tránsito regional; un departamento de aguas regional; un departamento de planificación regional.

Más de 20 ciudades, como ha hecho Indianápolis, se han asociado con su concejo para conseguir un gobierno regional más eficaz. Desde 1985, ocho Estados —capitaneados por Florida y Vermont— tienen organizaciones de planificación de normativas regionales sobre el uso de terrenos para poder afrontar su

49. George Latimer, «Public Administration», en *The St. Paul Experiment*, David Lanegran, Cynthia Seelhammer y Amy L. Walgrave (comps.) (St. Paul, Minn.: City of St. Paul, diciembre, 1989), pág. 314.

crecimiento. En otras zonas han surgido autónomamente fuertes cuerpos regionales como pueda ser la Comisión de Cape Cod.

Minnesota, la tierra del gobierno racional, es uno de los únicos lugares que ha constituido un auténtico gobierno regional. A mediados de la década de los años sesenta, la Liga de Ciudadanos recomendó un Concejo Metropolitano con suficiente poder, en palabras del que entonces era su director Ted Kolderie, «para dirigir el crecimiento de toda el área metropolitana (Ciudades Gemelas)». En 1967, la legislatura de Minnesota creó dicho concejo y le otorgó poder para supervisar y suspender los proyectos del gobierno local que afectaran a toda la región. En algunas zonas esto ha sido eficaz: para obligar a soluciones para solucionar los problemas de residuos sólidos regionales; a la hora de desarrollar un sistema regional de parques; en el trazado de autovías; al estructurar el tránsito público. En otras áreas no lo ha sido tanto.

A pesar de su éxito variable, algunos afirman que el Concejo Metropolitano ha sido la innovación más importante de las Ciudades Gemelas. «Los gobiernos individuales pueden ser magníficos empresarios», afirma John Bryson, «pero si nadie contempla la región como un todo, puede irse al infierno».

Evidentemente, distintas regiones eligen caminos diferentes. Pero es también evidente que la mayoría de las zonas están bajo la presión de hallar alguna vía para manejar los nuevos problemas de la región metropolitana.

## **Cambiar el sistema político**

Este libro trata del gobierno, no de política. Pero a medida que los gobiernos luchan por ampliar los horizontes temporales de sus funcionarios, pronto descubren que el problema principal radica en los incentivos a corto plazo constituidos en el proceso electoral. A finales de la década de los años 90, se inició un movimiento con vistas a cambiar dichos incentivos.

En Florida, el antiguo senador Lawton Chiles se presentó como portavoz del gobierno para la reforma financiera electo-

ral, en vistas a limitar la influencia de los *lobbies* de presión sobre los líderes elegidos. En sus primeros meses en la oficina, apoyó un proyecto de ley a lo largo de la legislatura limitando las contribuciones a las campañas a 500 dólares por candidato en cada elección y creó una financiación pública parcial para la carrera de gobernador y otros cargos del gabinete. La legislatura de Minnesota aprobó un proyecto de ley combinando la financiación pública para los candidatos al Congreso con límite de gastos voluntarios para quienes aceptaban el dinero público. New Hampshire aprobó una ley limitando los gastos para la carrera al Congreso. Una campaña nacional de reforma financiera empezó a abrirse paso en el Congreso.

Mientras tanto, California, Oklahoma, y Colorado aprobaron referéndums limitando los períodos de sus funcionarios electos. El limitar el número de veces que un funcionario podía presentarse a una elección, argumentaban los partidarios, limitaría su tendencia a sacrificar la sabiduría a largo plazo en el altar de la reelección a corto plazo. Ya lo hacemos, por supuesto, con el presidente y muchos gobernadores.

Tal vez los esfuerzos más eficaces no hayan sido aquellos que han transformado el proceso electoral, sino los que han creado componentes poderosos para el futuro. A lo largo de los últimos 20 años, han salido a la palestra cientos de coaliciones con liderazgo cívico, con nombres como BUILD Baltimore, el Comité del Progreso de la Gran Indianápolis y Confluence St. Louis. Básicamente, actúan como custodios de la agenda a largo plazo. Al concentrarse en los grandes desafíos que hay por delante, crean un forum para el pensamiento de anticipación. Al comprometerse como activistas políticos y grupos de presión, convierten dicha agenda en política gubernamental. Cuando los partidos políticos y los líderes elegidos fracasan a la hora de dar respuesta a las nuevas realidades, dichas organizaciones se han convertido prácticamente en el único camino que tiene una comunidad para afrontar sus problemas a largo término.

Nadie puede considerar que estos esfuerzos nos llevan lo suficientemente lejos. Durante la Era Progresiva, los americanos reinventaron prácticamente todo el sistema político; introduciendo

do la iniciativa, el referéndum y la llamada de atención, la elección directa de senadores U.S., el derecho al voto de la mujer, el registro de voto, la forma de gobierno de gestor de concejo, y otras muchas otras reformas. A medida que la ola de reinención madura, no hay que dudar que suceda otro tanto. Alvin Toffler<sup>50</sup> afirma correctamente en *Anticipatory Democracy*:

No puedo comprender cómo puede ser posible tener una revolución tecnológica, una revolución social, una revolución en la información, revoluciones morales, epistemológicas y sexuales y no tener también una revolución política... Expresado sencillamente, la tecnología política de la era industrial ya no es la tecnología apropiada para la nueva civilización que se está formando a nuestro alrededor. Nuestra política es obsoleta.

50. Toffler, «Introduction», págs. xii-xiv.