

CAPÍTULO 9

EL GOBIERNO DESCENTRALIZADO: DE LA JERARQUÍA A LA PARTICIPACIÓN Y EL TRABAJO EN EQUIPO

No hay nada que pueda sustituir a la particular sabiduría que un trabajador tiene sobre su puesto de trabajo. No importa lo inteligente o buen líder que sea un jefe; él/ella fracasarán miserablemente al ahogar el potencial de sus empleados trabajando en su contra en lugar de con ellos.

RONALD CONTINO, antiguo comisario adjunto,
Departamento de Higiene de Nueva York¹

Hace cincuenta años las instituciones centralizadas eran indispensables. Las tecnologías de la información eran primitivas, la comunicación entre distintas localidades era lenta, y la fuerza de trabajo público estaba relativamente poco educada. Había pocas alternativas distintas a juntar a todos nuestros empleados de la sanidad pública en un hospital, a todos nuestros trabajadores públicos en una organización, a todos nuestros legisladores bancarios en una o dos grandes instituciones, para que la información pudiera reunirse y las órdenes se dispensaran de un modo eficaz. Había mucho tiempo para que la información llegara a la cadena de mando y las decisiones fluyeran hacia abajo.

Pero hoy la información es prácticamente ilimitada, la comunicación entre localidades remotas es instantánea, muchos empleados públicos están muy preparados y las condiciones cambian con sorprendente rapidez. No hay tiempo para esperar a que la información llegue a la cadena de mando y las decisiones vayan a los subordinados. Pensemos en el responsable de una escuela que descubre que los estudiantes portan transmisores para estar en contacto con sus superiores en el mundo

1. Ronald A. Contino, «Waging Revolution in the Public Sector: Operational Improvements Through Labor/Management Cooperation», inédito, 1988, pág. 34.

del tráfico de drogas. En un sistema centralizado, el responsable pide al consejo de la escuela que promulgue una regulación de los transmisores. Cuando se produce una decisión, seis meses más tarde, los estudiantes portan teléfonos móviles; si no es que portan armas.

En el mundo actual las cosas funcionan mejor si los que trabajan en las organizaciones públicas —escuelas, desarrollo de viviendas públicas, parques, programas de formación— tienen la potestad de tomar muchas de sus decisiones.

En la era de la información, «la presión para la toma de decisiones acelerada se enfrenta al aumento de la complejidad y lo desconocido del entorno sobre el que se han de tomar las decisiones», escribe Alvin Toffler² en *Anticipatory Democracy*. El efecto es «una sobrecarga abrumadora de posibles decisiones; resumiendo: el futuro *shock* político». Toffler describe dos posibles respuestas:

Una fórmula es intentar reforzar más el centro de gobierno, añadiendo cada vez más políticos, burócratas, expertos y ordenadores, en un intento desesperado por superar la aceleración de la complejidad; la otra es empezar a reducir la carga de decisión compartiéndola con más personas, permitiendo que se tomen más decisiones desde «abajo» o desde la «periferia», en lugar de concentrarlas en un centro que ya está estresado y que funciona mal.

Los líderes tradicionales buscan instintivamente la primera alternativa. Cuando estalla la crisis fiscal, consolidan agencias y centralizan el control. Cuando fallan los ahorros y los préstamos, crean una superagencia en Washington. Cuando el tráfico de drogas aumenta, nombran un zar nacional de la droga. Pero estos aumentos instintivos llevan al fracaso. Los controles centralizados y las agencias consolidadas generan *más* gasto en lugar de menos. La Resolution Trust Corporation (Departamento

2. Alvin Toffler, «Introduction», en Clement Bezols (comp.), *Anticipatory Democracy* (Nueva York: Vintage Books, 1978), págs. xvii-xviii.

del Fondo de Mociones) cada vez fracasa más frente a la complejidad del mercado. Nuestro zar de la droga observa con impotencia cómo las guerras entre bandas dedicadas al tráfico de drogas irrumpen en una ciudad tras otra.

Los líderes emprendedores se inclinan espontáneamente por el enfoque de descentralización. Desplazan, como ya hemos descrito, muchas decisiones a la «periferia»; pasándolas a manos de los consumidores, comunidades y organizaciones no gubernamentales. Empujan a los de «abajo» allanando sus jerarquías y dando mando a sus empleados.

Las instituciones descentralizadas tiene un número de ventajas.

Primero, son mucho más flexibles que las instituciones centralizadas; pueden responder con rapidez a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los consumidores. Doug Ross, antiguo director del Departamento de Comercio de Michigan, nos ofrece el ejemplo perfecto. «El único modo en que podíamos servir a nuestra empresa en un mercado muy cambiante era mediante la descentralización de la autoridad», nos dijo. No puedo saber tanto de ninguno de nuestros programas como la gente que está en la calle, enfrentándose día a día con los negocios. Si las decisiones han de partir de la cadena de mando, hemos de saber lo suficiente para tomarlas, y posteriormente éstas han de descender, nunca podremos responder con la suficiente rapidez a las necesidades de los consumidores.»

Segundo, las instituciones descentralizadas son más eficaces que las centralizadas. Los trabajadores situados en la vanguardia están cercanos a la mayoría de los problemas y ocasiones: saben lo que realmente sucede, día a día, hora a hora. Si tienen el apoyo de quienes dirigen las organizaciones a menudo éstos son los que pueden plantear las mejores soluciones. Esto ofrece una gran ventaja a las organizaciones en las que hay participación. Ronald Contino, que utiliza una dirección participativa para hacer funcionar la New York City Sanitation Department's Bureau of Motor Equipment (BME) (Oficina del Parque Móvil del Departamento de Higiene de la ciudad de Nueva York), lo expone con claridad: «En función de la experiencia demos-

trada, considero al trabajador de la BME como nuestro recurso más valioso; es él quien tiene más capacidad de mejorar la organización como entidad y de resolver sus problemas, no montones de especialistas en dirección cargados con profundas ideas de lo que debe hacerse en el puesto de trabajo. Armado con los programas que hemos creado para hacer partícipe al empleado, el trabajador tiene una ventaja primordial: su puesto de trabajo». ³

Tercero, las instituciones descentralizadas son mucho más innovadoras que las instituciones centralizadas. Los expertos en política de la Escuela de Gobierno Kennedy, en Harvard, lo descubrieron en su trabajo sobre los Premios a la Innovación de la Fundación Ford. Su sorpresa mayor ⁴ fue el descubrimiento de que la innovación normalmente no se produce porque alguien de la dirección tenga un buen proyecto. A menudo se produce porque las buenas ideas surgen de los empleados que son realmente quienes hacen el trabajo y tratan con los clientes.

Cuarto, las instituciones descentralizadas generan mucha moral, más compromiso y una gran productividad. Cuando los directores confían grandes responsabilidades a sus empleados, demuestran su respeto por éstos. Esto es especialmente importante en organizaciones del área del saber. Si hemos de incentivar las habilidades y el compromiso de los especialistas en desarrollo, maestros, y funcionarios de la protección al medio ambiente, no podemos tratarles como trabajadores industriales de una línea de montaje. Contratistas de toda clase han aprendido lo mismo: para utilizar eficazmente a los trabajadores de áreas de conocimiento, hay que darles autoridad para que tomen decisiones. Las modas de dirección van y vienen, todos los empleados públicos lo saben. Pero la participación no es una moda; nos rodea: está prácticamente en todas las industrias.

Harlan Cleveland, antiguo decano del Instituto Humphrey de la Universidad de Minnesota, escribió un libro fascinante sobre

3. *Ibid.*, págs. 33-34.

4. John Herbers, «The Innovators: Where Are They Now?», *Governing* (octubre, 1989): pág. 33.

la dirección en una economía del conocimiento llamado *The Knowledge Executive*. «En los viejos tiempos, cuando sólo poca gente estaba bien educada y «en la onda», el liderazgo de los desinformados tenía que organizarse en estructuras verticales de orden y control», afirma. El liderazgo de la gente informada es distinto; da como resultado la acción necesaria sólo si es ejercido principalmente por medio de la persuasión, consultando a todos aquellos que tienen que hacer algo para llevar a cabo el trabajo de tomar decisiones.» La autoridad, dicho de otro modo, está aumentando la «delegación ascendente». «Las estructuras colegiadas, sustituyendo a las de mando, se convierten en la base más natural de la organización. Las maneras de hacer las cosas se centran en «consultas y en el trabajo en colaboración», más que en «orden y control». Cleveland lo denomina el «crepúsculo de la jerarquía».⁵

Mientras que el resto de la sociedad se ha alejado de la jerarquía —ya sea en el movimiento estudiantil de la década de los sesenta, o el movimiento feminista que se inició en la década de los años setenta, o el movimiento emprendedor de la década de los años ochenta— la mayoría de los gobiernos tiran de las riendas. Su mensaje a los empleados no ha cambiado: seguid las órdenes. No utilicéis la cabeza, no penséis por vuestra cuenta, no actuéis por vuestra cuenta. Si algo de lo que nos sois responsables no funciona, ignoradlo. Si tenéis que tomar necesariamente una decisión propia, id a lo seguro. No os arriesguéis nunca.

Este mensaje es destructivo en grado sumo. Ha intimidado a los empleados públicos a lo largo de décadas, los ha vuelto dóciles, pasivos y secos. En las organizaciones tradicionales jerárquicas, pueden quejarse pero prácticamente no pueden concebir el tomar el control en sus manos.

La inercia fruto de ello conlleva un alto precio. «Al ver la pérdida, algunos piden *más* controles centralizados», afirma Gifford Pinchot III.⁶ Pero el derroche no es fruto de controles ina-

5. Harlan Cleveland, *The Knowledge Executive* (Nueva York: E. P. Dutton, 1985).

6. Gifford Pinchot, *Intrapreneuring* (Nueva York: Harper & Row, 1985), pág. 304.

decuados. *Ha sido creado por haber quitado el sentido y acto del control a las únicas personas lo suficientemente cercanas al problema para hacer algo al respecto* (el subrayado es nuestro).

Para devolver el control a aquellos que se patean las calles, los líderes emprendedores persiguen una variedad de estrategias. Hacen uso de la dirección compartida para descentralizar la toma de decisiones; alientan el trabajo en equipo para superar las rígidas barreras que separan a la gente en las instituciones jerárquicas; crean «campeones» institucionales para proteger a aquellos que en el seno de la organización utilizan su nueva autoridad para la innovación; e invierten en sus empleados, para asegurarse de que tienen las habilidades y la moral de llegar al máximo en sus nuevas competencias. Los líderes emprendedores también descentralizan la autoridad *entre* las organizaciones gubernamentales; empujando las decisiones de Washington a los Estados y de los gobiernos de los Estados a los gobiernos locales. Discutiremos cada una de estas cinco estrategias más adelante.

Los gobiernos que quieran ser responsables frente a sus ciudadanos, evidentemente no pueden dar simplemente libertad a sus empleados. Los votantes exigen cierta responsabilidad. Por lo tanto las organizaciones que descentralizan la autoridad también descubren que tienen que articular sus misiones, crear culturas internas alrededor de su código de valores, y medir los resultados. La responsabilidad sobre los datos da pie a la responsabilidad sobre los resultados, y las culturas autoritarias dan paso al tipo de culturas «tira-y-afloja» descritas por Peters y Waterman en *In Search of Excellence*, donde los valores compartidos y las misiones ocupan el lugar de las reglas y normativas como hilo conductor que hace que los empleados se muevan en la misma dirección.

EL MUNDO SEGÚN CREECH

Tal vez el ejemplo más contundente de descentralización que podamos encontrar se produzca en la burocracia mayor y más

centralizada de la nación: el Departamento de Defensa. Según el historiador militar Martin Van Creveld,⁷ los ejércitos que tienen éxito siempre tienen una autoridad descentralizada. Pero durante la década de los años sesenta, el ejército de U.S. perdió de vista la lección. El Secretario de Defensa Robert McNamara, que llegó al Pentágono desde el timón de la Ford Motor Company, producto típico de la era industrial, era un devoto de los sistemas centralizados. Cautivado por la idea de la eficacia a través del control centralizado y los sistemas de planificación, sus chicos prodigio produjeron en serie análisis de costes-beneficios y nuevas normativas a mayor velocidad de la que podían seguir los mandos en plaza. La autoridad gravitaba desde arriba y quienes se hallaban sobre el terreno perdieron su habilidad para la toma de decisiones.

Cuando los militares se empantanaron en Vietnam, la urgencia por la centralización se intensificó. Finalmente, el presidente Johnson tomó personalmente el control de la guerra. Ordenó bombardeos y batallas desde la Casa Blanca. Su personal del Pentágono se entretenía con fotos aéreas y señalaba objetivos a 10.000 millas de distancia. Los generales de los cuarteles del Vietnam mandaban por radio a las tropas situadas en el frente. El ejército de U. S. pagó el precio.

Por suerte, nuestros líderes aprendieron de la derrota. Cuando expulsaron a Irak de Kuwait, en 1991, utilizaron un enfoque distinto. El presidente Bush, que repetía constantemente que no volvería a caer en los errores del Vietnam, dio al general Norman Schwarzkopf sólo dos misiones: expulsar a Irak de Kuwait y destruir el poder de combate de la Guardia Republicana de Irak. Les dijo a los militares lo que quería que se hiciera pero les dejó elegir el que consideraran el mejor modo de hacerlo. El General Schwarzkopf adoptó la misma actitud con los mandos en el campo de batalla.

Uno de los responsables de este cambio de filosofía fue el

7. Martin van Creveld, *Command in War* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985), pág. 270.

general W. L. (Bill) Creech; un hombre que incluso retirado sigue siendo una leyenda en la Fuerza Aérea U.S. En 1978, Creech tomó el poder del Tactical Air Command (TAC)⁸ (Mando Aéreo Táctico), 40.000 millones de dólares, 115.000 personas, 3.800 aviones operativos. En un día cualquiera cerca de la mitad de sus aviones no podían volar a causa de problemas mecánicos. El número de salidas de entrenamiento había descendido el 7,8 por ciento por año durante una década. Los pilotos que creían necesarias un mínimo de 25 horas de vuelo por mes para estar listos para el combate, tenían 15 o menos. Por cada 100.000 horas de vuelo, se accidentaban siete aparatos; la mayoría a causa de un mantenimiento deficiente. Los pilotos, los mecánicos y los técnicos abandonaban el TAC en tropel. «El ejército U.S. se deshacía», confió más tarde Creech.⁹ «Era peor de lo que podemos imaginar.»

Creech había trabajado en la Oficina del Secretario de Defensa a mediados de la década de los años sesenta, y había vivido la pasión de McNamara por la centralización y las normativas. Decidió que dicha pasión era el mayor problema que tenía el TAC. La fuerza aérea utilizaba el «enfoque de “una medida para todo”»¹⁰ dijo en una conferencia en 1983. «Se creó una sola organización de mantenimiento que se suponía debía cobijar organizaciones tan dispares como (la Military Airlift Command) que hace su mantenimiento sobre la marcha, (la Strategic Air Command) que opera desde sus bases principales con funciones de alerta aérea... y el TAC, que distribuye mediante escuadrones grandes cargas en todo el mundo... *Todos* hacían *exactamente* lo mismo.»

Además todo estaba centralizado: el mantenimiento, los partes, la planificación, los calendarios. «El control estaba arri-

8. Jay Finegan, «Four-Star Management», *Inc* (enero, 1987): 42-51; y General W. L. Creech, «Leadership and Management — The Present and Future (Discurso a Armed Services Leadership and Management Symposium, 11-14 de octubre de 1983), disponible en Office of the Assistant Secretary of Defense Installations, en el Pentágono.

9. Finegan, «Four-Star Management», pág. 42.

10. Creech, «Leadership and Management», pág. 17.

ba.»¹¹ Cada aviso de reparación tenía que pasar por el taller central de reparaciones, denominado Control de Trabajo; un proceso que creaba auténticos embudos. El mover un parte de un F-15 por el sistema de suministros, dijo la revista *Inc*: «requería 243 entradas de 13 formularios, involucrando a 22 personas y 16 horas de trabajo administrativo y de archivo».

Creech decidió que el remedio era la descentralización radical. En los días de la centralización, la fuerza aérea había situado a los mecánicos y a los aviones en un mismo lugar central, separándolos de los escuadrones; los equipos de 24 pilotos, cada uno con su nombre, símbolo y fuertes lealtades, que habían entrado en el folklore americano durante la Segunda Guerra Mundial. Creech le dio la vuelta. Asignó los mecánicos a los escuadrones, dando a cada mecánico el gorro y uniforme de su propio escuadrón; los Bucaneros o los Halcones Negros. Asignó aviones a los escuadrones, pintando la insignia del escuadrón —la misma que ahora llevaban pilotos y mecánicos— en sus colas (incluso llegó a pintar el nombre del jefe de mecánicos junto al nombre del piloto en el morro del aparato). Descentralizó la operación de suministros, por lo que los partes de repuestos estaban disponibles en las líneas de vuelo, y permitió que los mandos de los escuadrones planearan su propio calendario de salidas.

Creech prodigó su atención a su personal de reparación y suministros, mejorando sus centros operativos, invirtiendo en su formación, y gastando su propio tiempo personal en darles informes. Hizo dar una capa de pintura a todos los edificios del TAC, e invirtió en alfombras, muebles y nuevos barracones; al mantener la teoría de que: «si el mobiliario tiene mala pinta, influye en lo orgulloso que te puedas sentir de la organización y en tu actuación... o tienes un clima de profesionalidad o uno de deterioro y decadencia».¹²

También dio publicidad a los resultados, apoyó la competencia, y permitió que los escuadrones y las bases se concentraran

11. *Ibid.*, pág. 10.

12. Finegan, «Four-Star management», pág. 48.

en sus misiones. El TAC estableció metas claras y medibles para cada equipo. Creech alentó a las bases a que colocaran en las paredes gráficas de mantenimiento, suministros y resultados. En ocasiones ponían las estadísticas más importantes en grandes pizarras frente a las unidades, para que fueran vistas por la competencia. El TAC empezó a entregar trofeos y establecer banquetes anuales para premiar a los mejores escuadrones. «Acentuábamos la competencia de un modo activo»,¹³ explicó Creech. «Creamos nuevas metas y normativas, pero al mismo tiempo le dábamos a la unidad el *control* sobre su propio ritmo y su calendario para lograr sus metas a final de año.»

«No tardó mucho en crearse una fuerte camaradería entre los pilotos y sus jefes de equipo», según *Inc*. «Muy pronto un escuadrón estaba trabajando horas extras para vencer a los otros dos escuadrones en todo, desde la habilidad de los pilotos a la calidad de su mantenimiento.»

Los resultados hablan por sí mismos:

- Cuando Creech dejó el TAC, el 85 por ciento de sus aviones eran capaces de actuar en misiones, un 58 por ciento por encima de cuando él llegó; hizo que el TAC pasara de ser el peor a ser el mejor mando de las fuerzas aéreas.
- Los aviones de combate pasaron de 17 a 29 horas de vuelo al mes.
- El TAC fue capaz de doblar el número de salidas a partir de la llegada de Creech.
- El lapso de tiempo entre un parte y su distribución descendió de 90 a 11 minutos.
- La media de accidentes descendió de uno cada 13.000 horas de vuelo a 1 cada 50.000.
- La media de realistamiento de mecánicos de primer reemplazo prácticamente se dobló.

13. «Leadership and Management», pág. 34.

El TAC consiguió todo esto sin más dinero, sin más personal, y con unos trabajadores con menor experiencia que los trabajadores que había en los años de declive. «¿Qué fue lo más importante?»¹⁴ se pregunta Creech. «Creemos que fue la organización. Creemos que fue la descentralización. Creemos que fue hacer descender la autoridad a los niveles más bajos. Creemos que fue la aceptación de la responsabilidad de dicha autoridad. Creemos que fue un nuevo espíritu de liderazgo en muchos niveles; lo que hizo que se produjeran gratas novedades.»

En cualquier organización, Creech explicó a *Inc.*, «Hay montones de gente esperando a que les des alguna responsabilidad, una sensación de ser propietarios, algo que pueda producirles orgullo. Es sorprendente ver cómo cuando das estos primeros pasos, de repente florecen mil flores, y la organización despega de forma que nadie hubiera sospechado».

Los gestores tradicionales creen que si descentralizan la autoridad perderán el control, añade, pero lo cierto es lo contrario.

Cuando abandoné el TAC tenía más control sobre él que mis predecesores. Creé líderes y ayudas en todos los niveles. Sin este tipo de red sólo eres un líder nominal.

No es tan difícil dirigir una organización grande. Simplemente has de pensar menos a lo grande a la hora de fijar las metas. Existe un límite muy finito al liderazgo que puedes ejercer desde la cima. No puedes microdirigir; la gente se da cuenta. Las cosas las logran individuos, colectivos de dos, cinco o veinte, no colectivos de 115.000.¹⁵

El general Creech se retiró en 1984, pero su filosofía se propagó. Mientras seguía en el TAC, tanto los mandos del Pacífico como los europeos adoptaron la mayoría de sus ideas. Uno de sus discípulos, el general Larry D. Welch, lo sucedió en el TAC. Adoptó su enfoque para el Strategic Air Command (Mando Estratégico del Aire), y finalmente ascendió al Equipo de Mando de la Fuerza Aérea. En 1990 un protegido de Welch se hizo car-

14. *Ibíd.*, pág. 33.

15. Finegan, «Four-Star Management», pág. 51.

go del último bastión de mando centralizado de la fuerza aérea, el Military Airlift Command (el Mando del Puente Aéreo Militar), y empezó a propagar el evangelio según Creech. En la armada, el programa de Comunidades de Excelencia del General Vuono está básicamente modelado a partir de lo que Creech hizo en la Base de las Fuerzas Aéreas de Langley, centro de demostraciones del TAC.

Creech también fue responsable del éxito de la iniciativa de Instalaciones Modelo de Bob Stone. Cuando reclutaba mandos, explica Stone, sucedió algo divertido: «Tuve una sesión informativa con un grupo de generales, y todos ellos dijeron, muy tensos: “¿Ha mostrado esto a Creech?”. Dije que no. Un par de ellos me dijeron: “Estoy interesado por saber cuál su reacción”.» Una vez Creech se apuntó le siguieron otros 40 mandos.

DESCENTRALIZAR LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA MEDIANTE LA DIRECCIÓN COMPARTIDA

En sus seis años en el TAC, Creech dobló prácticamente su productividad. Lo hizo simplemente reconociendo la naturaleza humana: las personas trabajan más e invierten una creatividad mayor cuando controlan su propio trabajo. Las empresas de manufacturas¹⁶ que practican una dirección compartida dicen siempre que ello aumenta su productividad del 30 al 40 por ciento. En ocasiones el aumento es aún mayor. «El compromiso añadido del automotivado no representa únicamente un 10 ó 20 por ciento de productividad», dice Pinchot; «alguien totalmente comprometido en el trabajo que ha elegido puede hacer en unos meses lo que el trabajo rutinario no logra en años.»¹⁷

La dirección compartida esta floreciendo en las organizaciones públicas de corte emprendedor, desde los distritos escolares al departamento de policía. Consideremos el Departamento

16. John Hoerr, «Getting Man and Machine to Live Happily Ever After», *Business Week*, 30 de abril de 1987, págs. 61-62.

17. Pinchot, *Intrapreneuring*, pág. 200.

de Higiene de la Ciudad de Nueva York, una organización grande y muy extendida que recoge basura y limpia las calles en una ciudad de siete millones. En 1978, cuando Ronald Contino fue elegido para dirigir el Department's Bureau of Motor Equipment (la Oficina del Parque Móvil del Departamento de Higiene), éste era un desorden. Con más de 1.300 mecánicos, soldadores, electricistas, herreros y maquinistas, era responsable del mantenimiento de todos los vehículos del Departamento de Higiene. Pero normalmente, sólo podía mantener la mitad de los 6.500 camiones de basura y coches de limpieza en funcionamiento.

Contino apoyó las ideas de sus empleados mediante un comité de trabajo a nivel de dirección y una serie de comités de dirección de trabajadores. En tres años, el 85 por ciento de los camiones de basura estaban de nuevo en funcionamiento y las innovaciones del departamento habían ahorrado más de 16 millones de dólares. «Esto fue posible al crearse un ambiente en el que cada individuo sabía que estaba representado en el proceso de toma de decisiones, y que tenía un directo "canal a la cima" para hacer llegar sus auténticas preocupaciones y deseos», afirma Contino. «Los cambios en los procedimientos ya no se contemplaban como ordenes generadas por una elite distante, sino como producto de un trabajo de equipo y un deseo universal de ver cómo mejoraba el trabajo.»¹⁸

Una vez el departamento volvió a tocar con los pies en el suelo, Contino empezó a poner el control del día a día de las operaciones en manos de los empleados. Colocó a un maquinista en el puesto de responsabilidad de la División de Proyectos Especiales, que controló todos los pedidos de nuevo material. Los mecánicos de automoción le ayudaban a escribir todas las especificaciones para nuevos pedidos, así como a probar cualquier nuevo material a su llegada, y dirigía la unidad que negociaba e imponía las garantías. Creó un grupo de Investigación y Desarrollo, compuesto totalmente por mecánicos de automoción, que ha instrumentado por lo menos 50 mejoras de diseño y ha dado la licencia a diversas compañías privadas, consiguiendo *royalties*

18. Contino, «Waging Revolution».

para la ciudad. Un equipo de empleados llegó a desarrollar un nuevo carro, un vehículo monstruoso utilizado para llevar basura desde un embarcadero a tierra. Lo llamaron: «Nuestra Niña».

Madison, Wisconsin, incorporó la dirección compartida como parte de su esfuerzo de Dirección de Total Calidad. (Uno de los principios fundamentales de Deming es la participación de los empleados en la toma de decisiones.) El primer equipo de calidad de Madison,¹⁹ en la División del Parque Móvil, ahorró 700.000 dólares al año al crear un programa de mantenimiento preventivo y reducir la falta de disponibilidad de los vehículos de nueve a tres días. Otro grupo de empleados estudió los problemas de los residuos sólidos, relacionados con tiempo de espera que cada tarde hacía retrasar a los conductores en la Planta de Recuperación de Energía. La dirección planeaba gastar 1 millón de dólares para doblar el tamaño del suelo del vertedero en el que descargaban los camiones. Pero estudiando el gráfico de flujo de tráfico, los empleados se dieron cuenta de que si los conductores del East Side sencillamente empezaban una hora antes, el embotellamiento que se producía a primera hora de la tarde desaparecería.

«Esto no se hubiera producido nunca si la dirección hubiera contratado a un asesor que dijera: “Que los chicos del East Side empiecen a las seis de la mañana”», afirma Tom Mosgaller, coordinador TQM (TOP Quality Management) de la ciudad. «Hubiéramos tenido que pelearnos hasta la eternidad para conseguirlo. Pero como los empleados lo plantearon, era cosa suya.»

Madison²⁰ ha demostrado incluso cómo los departamentos de policía pueden utilizar la dirección compartida. En el verano de 1986, el Jefe de la Policía David Couper convocó una reunión para discutir la idea de un laboratorio de campo, donde el departamento pudiera probar sus nuevas ideas. Se presentaron 50 miembros del departamento. Escogieron un equipo de

19. Joseph Sensenbrenner, «Quality Comes to City Hall», *Harvard Business Review* (marzo-abril 1991): 68.

20. David Couper y Sabine Lobitz, *Quality Policing: the Madison Experience* (Washington, D. C.: Police Executive Research Forum, 1991).

planificación de 10 miembros, a los cuales Mosgaller formó en dirección de calidad.

Tras muchas discusiones, el equipo recomendó un Distrito Policial Experimental, con 38 miembros y jurisdicción sobre una zona de 30.000 personas. Entrevistaron a todos los empleados del departamento para saber sus opiniones, luego las incorporaron en la estructura de dirección del nuevo distrito. Éste fue el paso revolucionario: *Los empleados elegían a su propio capitán y a los tenientes. Desarrollaban su propio cuadro director y conformaban el calendario. Diseñaban y construían ellos mismos los edificios de sus propios distritos.*

El Distrito Experimental de Policía también encuestaba a su clientela y adoptaba una política orientada a la comunidad (véase capítulo 2). Para colaborar con este enfoque hacia la comunidad, los detectives, oficiales, vigilantes de parquímetros, y el personal de oficinas empezaron a reunirse en equipos. La cooperación entre ellos aumentó en grado extremo. «Solían estar estratificados», afirma Mosgaller:

Lo mejor fue lo que sucedió con los vigilantes de parquímetros. Nunca habíamos utilizado a los vigilantes de parquímetros como los ojos y oídos de la fuerza policial. Simplemente estaban por ahí fuera poniendo multas. Pero ven cosas cada día. Y ahora saben qué buscan los detectives, por lo que pueden ayudar. Son nuestra mejor fuente de información, y se sienten más importantes.

Hoy el Distrito Experimental de Policía es una organización entusiasta y motivada. El absentismo y las quejas de los trabajadores han caído en picado. En una encuesta a los empleados hecha durante el segundo año del distrito, más del 80 por ciento confesó una mayor satisfacción en el trabajo que en sus antiguos destinos, y más del 60 por ciento creía que eran más eficientes resolviendo delitos. Las cinco razones principales que daban para haber escogido trabajar en el distrito eran: «un estilo de dirección que proporcionaba más apoyo», «una estructura menos rígida», «una mayor facilidad para la toma de decisiones», «más autonomía», y «una atmósfera de equipo». El departamento se vio tan complacido con los resultados que en

1991 creó tres distritos descentralizados más, con el fin de cubrir el resto de la ciudad. «Creo que aprendimos que un equipo de trabajo eficaz consta de 30 o 40 personas», afirma Couper.

La dirección compartida se está extendiendo también en la educación pública. Tradicionalmente los sistemas de escuela pública han estado terriblemente centralizados. (Antes de su reciente descentralización Chicago²¹ tenía 500.000 alumnos en las escuelas públicas y 3.000 administradores; el sistema de las escuelas católicas de Chicago, con 250.000 alumnos tenía 36 administradores.) Pero estudio tras estudio²² han comprobado que las escuelas en las que los directores y los maestros tienen una autoridad importante consiguen más éxito que aquellas en las que las decisiones importantes las toma la administración central. Por esto cientos de distritos escolares han empezado a practicar lo que los educadores denominan dirección de plaza «empujar la responsabilidad de la toma de decisiones lo más abajo que sea posible a nivel escolar», como el gobernador de Arkansas Bill Clinton lo describe, para «dar a directores y maestros una mayor autoridad».²³

Dade County, Florida, que abarca Miami, ha dado autoridad sobre la mayor parte de la escuelas a equipos de directores, maestros y, en ocasiones, padres. En Dade County y en Rochester, Nueva York, cada escuela posee ahora un presupuesto dirigido a objetivos. En el primer año de reforma Chicago desvió 40 millones de dólares de la administración central hacia las escuelas, recortó 640 puestos administrativos y dio a cada escuela un consejo electo formado por padres, maestros y miembros de la comunidad.

21. Joe Nathan, *Free to Teach* (Minneapolis: Winston Press, 1983), pág. 61; e «Improving Education: Lessons from the States», *State Background* (Washington, D. C.: Heritage Foundation, 24 de octubre de 1988), pág. 1.

22. John E. Chubb, «Why the Current Wave of School Reform Will Fail», *Public Interest*, n. 90 (invierno 1988); o John E. Chubb y Terry Moe, *Politics, Markets and America's Schools* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990).

23. Discurso al Democratic Leadership Council, noviembre 1989, publicado en *DLC's magazine, Mainstream Democrat* 2, n. 2 (diciembre 1989).

Cooperación trabajador-dirección

La mayoría de los directores públicos creen que los sindicatos son el mayor obstáculo que frena el camino a los gobiernos de corte empresarial. Algunos sindicatos se resisten a los cambios que amenazan el puesto de trabajo de sus afiliados como haría cualquier organización racional. Pero la mayoría de los directores emprendedores nos dicen que los sindicatos no han sido su principal obstáculo. Ellos creen que el problema real radica en la calidad de la dirección. «Los problemas trabajador-dirección son simplemente un síntoma de una mala gestión», afirma John Cleveland, que dirige el Servicio de Modernización de Michigan. «La solución, en cualquier clase de organización, pasa por la calidad de los directivos. Tradicionalmente, en el ambiente político, los gestores no tienen experiencia en dirección. No duran mucho tiempo y no prestan mucha atención a la gestión.»

Cuando la empresa de asesoría Coopers & Lybrand²⁴ llevó a cabo su Encuesta de la Empresa Pública, descubrió que los ejecutivos de los gobiernos locales decían que «las reglamentaciones gubernamentales», «la oposición institucional» y «la oposición política» eran las barreras principales a la mejora de la productividad. «La oposición organizada de los trabajadores» estaba en la cuarta posición entre seis elecciones.

La base estaba «ansiosa por ayudar a cambiar», afirma Rob McGarrah de la American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) (La Federación Americana de Empleados de Condado, Municipio y Estado). Comprenden el triste trabajo que llevan a cabo muchas de las instituciones públicas. No están interesados, si cambiar significa perder la paga o abandonar convenios colectivos. «Pero si se trata de una cuestión de nuevas oportunidades, nuestra gente está hambrienta de nuevas oportunidades.»

Los sindicatos del sector público están en una posición muy semejante a su contrapartida del sector privado cuando la com-

24. *Survey on Public Entrepreneurship* (Coopers & Lybrand, 1988).

petencia extranjera diezmó tantas industrias americanas. Pueden resistirse al cambio, y ver cómo su industria declina. O pueden trabajar codo a codo con la dirección para reestructurar sus organizaciones y devolver la confianza a sus clientes, el público que paga impuestos.

Cuando Ron Contino se hizo cargo de la Oficina del Parque Móvil en la ciudad de Nueva York, las relaciones entre dirección y trabajadores eran desastrosas. Por lo que Contino decidió que su primera decisión debía ser la formación de un comité de trabajadores a alto nivel, para probar a las fuerzas del trabajo que estaba dispuesto a compartir el poder. Pidió a los 20 sindicatos locales que representaban a sus trabajadores que nombraran miembros. «Les dije, “traedme al chico de vuestro sindicato que siempre está despotricando sobre lo mal que van las cosas y cómo tendrían que cambiar”», recuerda Contino. «Éste es el chico que quiero.»²⁵

Miembros del comité de trabajadores eran liberados de sus otras ocupaciones. Trabajaban a jornada completa para mejorar la organización: visitando los lugares de trabajo para preguntar a sus afiliados cómo podían mejorar sus trabajos, trayéndose de regreso sugerencias formales, y reuniéndose semanalmente con Contino y sus altos directivos. En un año y medio, sus ideas ahorraron cerca de 2 millones de dólares. Cuando los empleados se dieron cuenta de que sus representantes tenían un poder auténtico, empezaron a aportar más sugerencias. Una vez tuvo su confianza, Contino creó entonces comités trabajadores-dirección en toda la organización. Ayudaron a desarrollar las iniciativas de «centro de beneficios» y «contrataciones», descritas en el capítulo 3, que ahorraron más millones de dólares.²⁶

Muchos sindicatos están preparados para esta clase de fraternidad. AFSCME negocia en la actualidad comités trabajadores-dirección en la mayoría de sus contratos. En Rochester

25. *Work Worth Doing*, documental disponible en la ciudad de Nueva York, Departamento de Sanidad.

26. Contino, «Waging Revolution».

y Dade County, The American Federation of Teachers (Federación Americana de Maestros) ha sido un socio real en los esfuerzos de la reforma educativa. En Madison,²⁷ los sindicatos han sido aliados importantes en el proceso de Dirección de Calidad Total.

Políticas de no-despido

Tal vez el modo mejor de asegurarse la cooperación de los sindicatos es adoptar una política de no despidos. Como se cita en el capítulo 1, la mayoría de los gobiernos pierden cada año el 10 por ciento de sus empleados, por lo que el desgaste da pie a veces a la flexibilidad. Los gobiernos no tienen que garantizar a la gente su trabajo, pero pueden garantizar *un* trabajo, con un salario similar. Visalia lo ha hecho. Phoenix garantiza trabajos, aunque no siempre con un salario similar. El Distrito 4 en East Harlem no ha despedido a ninguno de sus maestros.

Nadie quiere innovar sin un trabajo. Pero cuando los empleados saben que tienen seguridad en el trabajo, su actitud ante la innovación cambia radicalmente. En Phoenix, varios empleados han recomendado que se eliminen sus puestos. Puesto que los empleados pueden conservar el 10 por ciento de los ahorros que generen el primer año a través del programa de sugerencias de la ciudad, dichos empleados no sólo se han trasladado a nuevos puestos de trabajo, sino que han ahorrado en el proceso grandes abonos.

Allanar la organización jerárquica

La resistencia más seria al trabajo en equipo y la dirección compartida no proviene en ocasiones de los sindicatos sino de los directivos intermedios. Si los empleados toman decisiones y resuelven problemas, los directivos intermedios se vuelven in-

27. Sensenbrenner, «Quality Comes to City Hall».

necesarios. Muy a menudo se interponen a las acciones, puesto que su instinto, para justificar su existencia, es intervenir. Como señalan Peters y Waterman,²⁸ la dirección intermedia actúa como una esponja. Detiene las ideas cuando van hacia abajo y las detiene cuando suben.

Con los sistemas informáticos actuales, los directivos tienen tanta información en sus manos que pueden supervisar a más gente que nunca. Su grado de control es amplio. Si las organizaciones mantienen todas sus capas de dirección —y todos sus directivos intermedios siguen teniendo el papel tradicional— pronto se instala un excesivo control. Es por ello que las organizaciones compartidas descubren que han de eliminar capas y allanar sus jerarquías. David Couper ha eliminado el nivel de diputados jefes entre él y sus capitanes. Phoenix ha eliminado 39 directivos intermedios en un año, utilizando un programa de jubilaciones anticipadas. (El proceso ha ahorrado 1,5 millones de dólares.) Fox Valley Technical College ha eliminado un vicepresidente y seis directivos intermedios en los últimos tres años, sencillamente no remplazándolos cuando se jubilan.

LA ORGANIZACIÓN EN EQUIPO

Donde sea que haya organizaciones compartidas hay trabajo en equipo. Madison utiliza círculos de calidad; la Tactical Air

LAS VARIEDADES Y TÉCNICAS DE DIRECCIÓN COMPARTIDA

La dirección compartida varía en profundidad y calidad. Algunos esfuerzos son pura fachada; algunos son revolucionarios. Algunos directivos simplemente quieren más información de los empleados, pero no quieren compartir el poder. Otros contemplan a sus empleados como socios auténticos que comparten la responsabilidad en todos los aspectos de la productividad de la organización y la calidad del trabajo. Cuanto más van las organizaciones en este sentido, mayor es el saldo. Existe un número infinito de instrumentos que pueden ser utilizados:

28. Thomas Peters y Robert Waterman, Jr., *In Search of Excellence* (Nueva York: Warner Books, 1982), pág. 313.

Los círculos de calidad²⁹ son equipos voluntarios temporales que utilizan los métodos de Deming para mejorar el proceso de trabajo. Cogen un proceso o problema a mejorar, luego miden los resultados, analizan los datos, señalan las causas subyacentes, diseñan soluciones instrumentales, comprueban los resultados, mejoran las soluciones, y vuelven a probar. En la jerga del TQM: «Planear, Hacer, Prueban, Actúan».

Los comités de trabajadores-dirección proporcionan a directivos y representantes de los trabajadores un forum permanente en el que discutir sus intereses. El Departamento de Obras Públicas de Phoenix, por ejemplo, utiliza los círculos de calidad para afrontar problemas específicos, pero también tiene un comité de trabajadores-dirección para mantener líneas abiertas de comunicación permanentes en los temas más amplios.

Los programas de desarrollo de los empleados ayudan a los empleados a desarrollar sus talentos y capacidades mediante sesiones de formación, talleres, etc. Las organizaciones que proporcionan dichas oportunidades y las siguen promocionando desde dentro generan una gran lealtad y compromiso. En un momento dado en Visalia, donde los empleados dirigen el programa, tanto el director de personal como el gestor de riesgos eran antiguos oficiales de policía. La directora del aeropuerto era una antigua secretaria.

Las encuestas proporcionan prácticamente a los líderes más información sobre lo que sienten sus empleados que ninguna otra técnica. Tanto Phoenix como Fox Valley Technical College hacen encuestas a sus empleados cada año. Cuando una encuesta del Departamento de Policía de Madison reveló insatisfacción frente al modo en que se otorgaban las promociones, el jefe pidió a un equipo de oficiales que pusieran en marcha un sistema totalmente nuevo.

La valoración de los directivos a cargo de los empleados, aunque no se utiliza mucho, es una herramienta muy poderosa. Los supervisores del Departamento de Policía de Madison han desarrollado una Comprobación de Cuatro Brazos que solicita retroalimentación de sus empleados, sus pares, sus jefes, y de ellos mismos.

La política de inventos ayuda a los empleados a patentar y desarrollar los nuevos productos o procesos que inventan. Visalia pone el dinero para asegurar la patente, luego o bien colabora con el desarrollo, deja que los empleados controlen el desarrollo, o ayuda a los empleados a vender la licencia a empresas privadas. El Estado de Oregón y uno de sus empleados son propietarios de la primera patente de divisores de carriles elevados de las autopistas.

Los defensores de la innovación alientan a los equipos de empleados para que innoven, y defienden sus esfuerzos cuando lo hacen. El programa STEP de

29. Peter R. Scholtes, *The Team Handbook* (Madison, Wis.: Joiner Associates, 1988).

Minnesota se describe en las págs. 373-377, pero Hawai y el Estado de Washington³⁰ tienen programas parecidos. En el Programa de Incentivos al Trabajo en Equipo, equipos de empleados que quieren producir cambios en los sistemas de reparto, reducir los costos, o aumentar los beneficios se apuntan en un tablero de productividad. Cuando se verifican sus logros, comparten el 25 por ciento de las ganancias monetarias. En los primeros siete años, el programa ahorró al Estado 50 millones de dolares.

El programa de recompensas se utiliza, en prácticamente todas las organizaciones emprendedoras que hemos conocido, para premiar a los que consiguen grandes logros. El National Forest Service's Groo Award (El Premio Groo del Servicio Forestal Nacional) es la recompensa más participativa que hayamos visto nunca: cada año los empleados pueden dar a cualquier empleado un premio a una actuación destacada. Adecuadamente, el premio lleva el nombre de su inventor, el técnico forestal Tyler Groo.

Command (Mando Aéreo Táctico) confía en los escuadrones; la Oficina del Parque Móvil utiliza los equipos de empleados de toda clase. Visalia y St. Paul crean constantemente equipos interdepartamentales para desarrollar nuevos proyectos. Las escuelas del East Harlem están *dirigidas* en equipo. No es una casualidad. Cuando las organizaciones ponen la autoridad en manos de los empleados, pronto descubren que para manejar los problemas o tomar las decisiones importantes, dichos empleados han de trabajar en equipo.

Peters y Waterman³¹ describen un comportamiento idéntico en las compañías emprendedoras. «Los grupos pequeños son, sencillamente, los ladrillos de organización básicos de las compañías excelentes», escriben:

Las piezas y fragmentos orientados a la acción se conocen bajo distintas etiquetas —defensores, equipos, fuerzas de asalto, zares, centros de proyectos, trabajos mofeta, y círculos de calidad— pero tienen algo en común. Nunca aparecen en el directorio formal de la organización y raras vez en el listín telefónico de la corporación. Son sin embargo la parte más visible de la adhocracia que hace fluir a la compañía.

30. James L. Perry, «Unleashing the Power of Teamwork», *Government Executive* (julio 1990): 40.

31. *In Search of Excellence*, pág. 126.

Hace casi 25 años, en *The Age of Discontinuity*, Peter Drucker explicaba porqué los trabajadores de áreas de conocimiento precisaban organizaciones de trabajo en equipo:

Los trabajadores intelectuales también necesitan un superior...pero el trabajo intelectual en sí mismo no conoce jerarquías, puesto que no hay saberes «superiores» o «inferiores. El saber es siempre pertinente a una tarea o no lo es. Es la tarea la que decide, no el nombre, la edad, o el presupuesto de la disciplina, o el rango del individuo...

El saber, por lo tanto, ha de organizarse en equipos en los que la tarea dicta quién se encarga, cuándo, para qué, y hasta cuándo.³²

En 1972, el psicólogo social Roger Harrison explicó³³ la causa de que las organizaciones emprendedoras confiaran tanto en los equipos. Harrison divide a las organizaciones en cuatro tipos básicos:

- Aquellas con una orientación de poder, incluyendo a muchas empresas de corte tradicional, son autocráticas y jerárquicas.
- Aquellas orientadas a los roles, como las burocracias de los gobiernos tradicionales, están cuidadosamente ordenadas mediante normas, procedimientos y jerarquías.
- Aquellas orientadas a la tarea, como las empresas de orientación tecnológica, son de una gran fluidez y se orientan a resultados.
- Y aquellas orientadas a la persona, como los grupos sociales, sencillamente existen para servir a las necesidades de sus miembros.

Las organizaciones emprendedoras evidentemente entran en la categoría de las orientadas a las tareas. Puesto que las orga-

32. Peter Drucker, *The Age of Discontinuity* (Nueva York: Harper Torchbooks, 1978), págs. 289-290.

33. Roger Harrison, «Understanding Your Organization's Character», *Harvard Business Review* (mayo-junio 1972): 119-128.

nizaciones orientadas a la tarea hacen lo necesario para conseguir sus resultados, afirma Harrison, normalmente cambian sus estructuras y procedimientos a medida que varían sus tareas. Ponen constantemente en marcha equipos de proyectos y fuerzas de asalto. «Estos sistemas temporales pueden activarse con rapidez, se les puede proporcionar la mezcla necesaria de destrezas y habilidades, y pueden ser desmontados de nuevo cuando la necesidad ha pasado. Su utilización proporciona lo que en efecto es una estructura permanentemente variable de organización», escribe Harrison. A causa de ello «la fuerza mayor de las organizaciones orientadas a las tareas es el tratar con entornos cambiantes y complejos.» Por contra, las organizaciones orientadas al poder o a los roles tienen problemas al tratar con el cambio a causa de que ambas «asocian el control con una *posición* en la organización; no hay nada que proporcione la posibilidad de un nuevo destino de la *persona* adecuada a posiciones influyentes».

Las organizaciones centralizadas y jerárquicas también se dividen en muchas capas y cuadrículas. La gente se identifica con su *unidad*; su *entorno*. Las comunicaciones entre unidades o capas se vuelven complejas. Según Rosabeth Moss Kanter, esto explica porqué las organizaciones innovadoras utilizan tan a menudo equipos.

«El primer conjunto de bloqueos a la innovación proviene de la segmentación», escribe Kanter en *The Change Masters*: «una estructura minuciosamente dividida en departamentos y niveles, cada una con una pequeña valla rodeándola y con una comunicación restringida; en realidad cuidadosamente guardada.»³⁴ Hasta cuando se produce una innovación, ésta raras veces se extiende, puesto que la comunicación entre departamentos es muy pequeña y las vallas muy altas.

Por contra, las organizaciones innovadoras fomentan la comunicación permanente, por lo que la información fluye rápidamente por sus filas. Para hacerlo, crean regularmente nuevos

34. Rosabeth Moss Kanter, *The Change Masters* (Nueva York: Harper & Row, 1983), págs. 75-76, 143.

equipos y nuevas configuraciones, de modo que prácticamente todo el mundo se pone en contacto con todo el mundo. En las organizaciones innovadoras, afirma Kanter, «los estatutos de trabajo son muy amplios»; los puestos de trabajo son «ambiguos, no rutinarios, y de cambio directo»; «los territorios laborales interseccionan»; y los empleados tienen suficiente «autonomía local» para «llevar adelante grandes tramos de acción sin tener que esperar la aprobación de la superioridad».

Madison ilustra a la perfección los argumentos de Kanter. Cuando el alcalde Sensenbrenner³⁵ introdujo TQM, pronto descubrió que los altos muros entre departamentos estaban entre las grandes barreras a la calidad y la innovación. Su primer equipo de calidad, en la División del Parque Móvil, situó la política ciudadana de buscar los recambios más baratos (y por lo tanto los de peor calidad) como una de las causas subyacentes a los problemas en el mantenimiento de los vehículos. Sensenbrenner y el equipo decidieron ver si podían cambiar la política. En primer lugar visitaron a los compradores de recambios, quienes estuvieron de acuerdo en que la política no era apropiada pero culparon a la central de compras. Por lo tanto visitaron la central de compras, cuyos gestores estuvieron también de acuerdo con ellos, pero dijeron que el interventor de la ciudad no les permitía cambiar de política. Cuando visitaron al interventor, también estuvo de acuerdo, pero afirmó que el procurador de la ciudad nunca aprobaría un cambio de política. Por último visitaron al procurador de la ciudad. ¿Qué dijo? «Evidentemente que pueden hacerlo... de hecho siempre he creído que así lo hacían.»

«Esto», afirma Sensenbrenner, «fue una revelación sorprendente.»

Además de su capacidad para innovar, llevar a cabo tareas, y responder con rapidez a los entornos cambiantes, las organizaciones que trabajan en equipo despliegan otra serie de capacidades:

35. Sensenbrenner, «Quality Comes to City Hall».

- Los equipos interdepartamentales aportan, desde distintas partes de la organización, diferentes perspectivas para afrontar los problemas o las ocasiones que se presentan. La gente de departamentos aislados sólo ve los síntomas locales de un problema. Los equipos pueden ver el problema en su conjunto.
- Los miembros de equipos que se enfrentan a distintas perspectivas empiezan a pensar «fuera de la cuadrícula» de su propio departamento. Cuando llevan este hábito a su propia oficina, a menudo idean formas mejores de conseguir sus metas.
- Los equipos derriban las paredes del entorno, fomentando la colaboración entre los departamentos. «Las soluciones ya no casan totalmente con las bases de los departamentos y las organizaciones que no se dan cuenta de que van a sufrir grandes frustraciones, obtendrán unas respuestas relativamente inadecuadas a los tiempos cambiantes», afirma George Britton, un gestor adjunto de la ciudad de Phoenix.
- Los equipos conforman, a lo largo de una organización, redes duraderas puesto que todos conocen a personas que piensan del mismo modo en otros departamentos. Las ideas y la información fluyen con más velocidad, y las acciones se simplifican. Para conseguir algo significativo en el seno de una gran organización, todo emprendedor necesita una red de aliados.
- Los equipos llevan a los empleados a los más altos niveles, actuando como mecanismos de control de calidad más aceptables que las valoraciones y las órdenes de arriba. En East Harlem, en donde pequeños equipos de maestros dirigen la mayoría de las escuelas, los maestros que no funcionan «caen por su propio peso, debido a la presión a que les somete su propio grupo colegial», afirma John Falco. «Si hay una manzana podrida en la rama, contagia al resto. Allí aprietan. Los maestros lo ven por sí mismos; me vienen a ver. Dicen: “No puedo seguir aquí”. La mayoría eligen irse a otra parte o abandonar el sistema.»

CREAR UN PALADÍN INSTITUCIONAL DE LA INNOVACIÓN DE ABAJO-ARRIBA

Para tener éxito las organizaciones de participación no sólo deben dar autoridad a sus empleados y equipos, además han de protegerlos. No todos los gestores quieren que sus empleados participen en las decisiones. Muchos de los esfuerzos de las gestiones compartidas de principios de los años ochenta de hecho fracasaron porque los gestores no las apoyaron. En Madison,³⁶ los gestores fueron tan poco colaboradores en los primeros años de la gestión de calidad que, en un momento dado, todos los miembros del equipo de calidad dimitieron.

La gestión compartida es también riesgo. Alienta a los empleados a que compartan la información y se enfrenten a temas de fondo. En la pecera del ayuntamiento de la capital del Estado, en donde los periodistas están siempre a la caza de conflictos y fallos, ello invita a una publicidad negativa. Según Robert Krim,³⁷ que dirige el Consorcio de Gestión de Boston, una empresa de asesoría publico-privada creada por la ciudad para asesorar a su departamento, «este riesgo es uno de los mayores temores que echa para atrás, a la hora de compartir esfuerzos, a los gestores públicos».

Rudy Perpich, gobernador de Minnesota desde 1976 a 1979 y de 1983 a 1991, buscó una solución interesante: una suerte de «paladín» institucional, diseñado para dar autoridad y proteger a los emprendedores en el seno de la burocracia. Denominado Strive Toward Excellence in Performance (STEP) (Impulso Hacia la Excelencia en las Actuaciones), fue lo suficientemente eficaz para ganar uno de los primeros Premios a la Innovación de la Fundación Ford.

STEP tiene una historia curiosa. Durante su primer mandato, Perpich aprendió de primera mano cómo a muchos de los empleados del Estado les sentaban mal las órdenes de arriba abajo. Para recortar el gasto creó un Comité de Derroche y Mala

36. *Ibid.*

37. Robert M. Krim, «Quality of Worklife Programs in the Public Sector: Toward a More Effective Management Paradigm», inédito, págs. 22-23.

Gestión. Controlaba del peor modo hasta el último céntimo a los empleados: les prohibía comprar nuevos archivadores, hacía apagar las luces superfluas, y prohibía las máquinas de café en las oficinas del Estado. Incluso hoy los empleados de Minnesota se acuerdan de cuando el gobernador les quitó las máquinas de café. En 1978 la mayoría de ellos se tomaron la venganza en el día de las elecciones, y Perpich sufrió una derrota inesperada.

En los siguientes cuatro años, Perpich trabajó para la empresa Control Data, en su oficina de Viena. Allí aprendió algo sobre la gestión de los trabajadores intelectuales. Recuerda en particular la ira que despertó el que los directivos americanos dijeran a sus empleados austríacos que no podían tener vino en las neveras de sus oficinas.

Cuando Perpich fue reelegido en 1982, Minnesota volvía a enfrentarse con duros problemas fiscales. Su primer impulso fue crear una empresa similar a la Comisión Grace, que revisó los despilfarros del gobierno federal, y luego presentó un informe dantesco que levantó mucha polémica. Perpich planeaba denominarlo Impulso Para la Eficacia y la Productividad. Afortunadamente, pidió al presidente de Dayton-Hudson William Andres³⁸ que dirigiera con él el grupo.

Andres entendió que la productividad no era algo que se pudiera imponer desde fuera. Tenía que surgir de la base. «El modo de conseguirlo es dar a los empleados la responsabilidad de hacer lo correcto», dijo a Peter Hutchinson, el vicepresidente que asignó al proyecto. «Cuando ayudas a la gente a darse cuenta de lo que es correcto —y les das autoridad para hacerlo— consigues grandes resultados. Consigues resultados que van más allá de lo que puedas imaginar en las grandes oficinas que hay escaleras arriba.»

Hutchinson llevó este mensaje al grupo de trabajo que Sandra Hale,³⁹ la concejal de administración de Perpich, había for-

38. Recogido por Peter Hutchinson; entrevista con los autores.

39. Sandra J. Hale y Mary Williams (comps.), *Managing Change: A Guide to Producing Innovation from Within* (Washington D.C.: Urban Institute Press, 1989).

mado para diseñar STEP.⁴⁰ Propusieron un enfoque de equipo orientado de abajo-arriba —con un nombre nuevo— y el gobernador estuvo de acuerdo.

El programa era sencillo. Perpich creó para STEP una junta que dirigían él y Andres. Solicitó propuestas de los empleados con ideas innovadoras, y eligió a los más prometedores como funcionarios de proyectos de STEP. Utilizó criterios semejantes a los que los gobiernos de corte emprendedor estaban adoptando en todo el país. Los proyectos de STEP debían ser propuestos por un equipo, no podían requerir fondos nuevos, y como mínimo tenían que encarnar uno de los seis principios: estar orientados a los clientes, ser de gestión compartida, de autoridad descentralizada, acciones que podían calibrarse, nuevas asociaciones, o de tecnología del estado de la cuestión.

El sello de aprobación de STEP hizo cuatro cosas. Le dio a la gente permiso para innovar. Les proporcionó asistencia técnica. Forzó a los jefes a sentarse y a escuchar. Y les dio protección cuando aparecía el inevitable descontento.

Uno de los primeros equipos de STEP convenció al Departamento de Recursos Naturales para que cambiara su actitud ante sus consumidores. A mediados de los años 80, la utilización de 64 parques del Estado iba en declive y asomaban en el horizonte problemas presupuestarios. Un grupo de personas del departamento decidieron que precisaban de un programa de *marketing*. Se inclinaron por STEP y ganaron. En primer lugar pidieron a los gestores de parques que se volcaran para saber lo que deseaban sus clientes; pronto los gestores pusieron diversiones para los niños en los parques, tomas eléctricas y zonas de acampada. Luego crearon el Passport Club una suerte de programa de visitas para los usuarios de parques, como cebo para que fueran a parques que no eran muy frecuentados. Luego empezaron a aceptar tarjetas de crédito y anuncios, y promocionaron pases como regalo navideño. Las ventas subieron un 300 por cien. Luego contrataron a una compañía privada para que mejorara sus tiendas de regalo, y la venta de regalos ascendió el 50 por

40. *Ibid.*, págs. 151-158.

ciento. Por último, hicieron una encuesta a los consumidores basada en una muestra de 1.300 visitantes.

A lo largo del primer año, el número de visitantes subió un 10 por ciento. Números de este tipo llamaron la atención del departamento de gestión; en 1987 crearon el puesto de coordinador de *marketing* y contrataron al equipo dirigente de STEP para que lo ocupara. También establecieron su propia Junta de Innovación, con el fin de mantener una atmósfera de cambio en el departamento.

Otro proyecto STEP, en la agencia que gestionaba los permisos de conducir, recortó el tiempo de espera del público a la mitad. Otro ayudó al Departamento de Recursos Humanos a salir de unas quejas de discriminación racial contra propietarios, empleados y bancos. Esto demostró el papel de STEP como paladín de la innovación; un defensor formal de las personas de corte emprendedor dentro de la burocracia. Cuando el comisario del departamento se negó a dar a su equipo el tiempo necesario para desarrollar un nuevo programa, el director ejecutivo de STEP amenazó con decirle al gobernador que el proyecto había fracasado porque los directivos no lo habían apoyado. Al día siguiente el comisario bajo velas.

La administración Perpich aprendió muchas lecciones valiosas de STEP que están resumidas en un libro llamado *Managing Change: A Guide to Producing Innovation from Within*. Una fue que la innovación en ocasiones surge desde el fondo. «Por lo menos un tercio de los gestores del proyecto (STEP) eran empleados de base, no directivos medios o altos», explica el libro. Otra fue que los proyectos dirigidos por equipos funcionaban mejor que los dirigidos por individuos solos. La lección: «El Llanero Solitario no es un modelo apropiado». Una tercera fue que la descentralización exige un firme compromiso desde las alturas. Sin el pleno apoyo de Perpich, STEP no hubiera funcionado. Irónicamente, en los sistemas e instituciones centralizados —ya se trate de gobiernos de Estado, sistemas escolares, o programas federales— los que están arriba muy a menudo cambian las normas antes de que los de abajo puedan introducir novedades. Pueden surgir buenas ideas desde abajo, pero en los sistemas cen-

tralizados estas ideas normalmente se ignoran. Para responsabilizar a los empleados para que actúen según sus ideas, los que hacen las políticas deben descentralizar el lugar de la toma de decisiones.

Los nuevos alcaldes y gobernadores, que tan a menudo crean comisiones para eliminar el gasto y aumentar la productividad, pueden aprender mucho del éxito de STEP y del fracaso del primer mandato de Perpich. El contraste demuestra una de nuestras máximas favoritas: los esfuerzos por mejorar la productividad normalmente indeterminan tanto la productividad como la moral; los esfuerzos para mejorar la moral, otorgando responsabilidades a los empleados, normalmente elevan tanto la moral como la productividad.

INVERTIR EN EL EMPLEADO

La descentralización sólo funciona si los líderes son capaces de invertir en sus empleados. Como el general Creech⁴¹ decía de sus tropas: «No puedes tratarlos mal, alojarlos mal y esperar a cambio un trabajo de calidad». Una y otra vez vemos cómo las organizaciones emprendedoras pagan bien a sus empleados y trabajan para mejorar la calidad de su entorno. Además, invierten mucho en su formación.

Nadie quiere empleados poco formados que tomen decisiones importantes, pero pocos gobiernos gastan mucho en su formación. No existen estadísticas muy precisas, pero prácticamente todos los que han estudiado el tema creen que el gobierno gasta menos en formación de lo que lo hace el mundo empresarial.

Durante la década de los años 80, Paul Volcker's Commission on the Public Service (la Comisión Paul Volcker sobre el Servicio Público) estimó que el gobierno federal gastó aproximadamente el 1 por ciento del civil, de la nomina no postal para la formación, comparado con el 3 por ciento de las 500 compañías de la lista de la revista Fortune. En 1990 la Comisión de Análi-

41. Creech, «Leadership and Management», pág. 34.

sis de Gestión del Gobernador de Nueva Jersey,⁴² informó que el Estado gastó sólo seis centésimas del 1 por ciento de los 300 millones de su nomina de gestión y supervisión en formación o desarrollo. Western Electric, una gran corporación de Nueva Jersey, gastó 100 veces más.

A medida que se acercan a un conocimiento de una economía global competitiva, en la que poner constantemente al día las destrezas es prácticamente un requisito previo para la supervivencia, las empresas han aumentado de un modo extraordinario sus inversiones en formación. Los gobiernos emprendedores han aprendido la misma lección. Visalia fue la primera organización externa que envió gestores al programa de formación de gestores de Hewlett-Packard. Madison invirtió mucho en formación. Phoenix proporcionó 25 cursos distintos para sus empleados cada trimestre. Como muchos gobiernos, también ofrece becas de formación para aquellos empleados que asisten a cursos en una universidad prestigiosa.

Algunos sindicatos también invierten en formación. Según Rob Mc Garrah, AFSCME en ocasiones destina dinero para conseguir que las agencias públicas proporcionen formación. El Concejo del Distrito 37 de la AFSCME, en Nueva York, dirige su propia escuela. «Nuestros miembros están hambrientos — casi desesperados— por recibir formación.» Dice Mc Garrah.

DESCENTRALIZAR EL SISTEMA FEDERAL

Para muchos de nuestros lectores de la capital de la nación, la descentralización es sinónimo de federalismo. A lo largo de la década de los años 60 y la de los 70, en una explosión de activismo nacional, centralizamos excesivamente muchas actividades de gobierno. Entre 1963 y 1980,⁴³ el Congreso creó 378 nue-

42. Governor's Management Review Commission, *Operational Review of Training* (Trenton, N. J.: Department of Personnel, 27 de julio de 1990), pág. 5.

43. John E. Chubb, «Federalism and the Bias for Centralization», en *The New Direction in American Politics*, John E. Chubb y Paul E. Peterson (comps.) (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1985), págs. 279-281.

vos programas de subvenciones absolutas —cantidades especiales de dinero federal, regidas por normativas y reglamentación federal, para pagar por servicios proporcionados a gobiernos locales o estatales. En 1977, contabilizaban 1 dólar de cada 4 de los gastados por gobiernos estatales o federales. A pesar de algunos recortes de fondos⁴⁴ y la aprobación de unos pocos bloques de subvención consolidados, 475 subvenciones absolutas siguen existiendo en 1991. A medida que el déficit federal se amplió, el Congreso se inclinó más a las comisiones— básicamente, programas consolidados *fuera* de los fondos.

Había buenas razones para centralizar la responsabilidad. En la era industrial, los que estaban en Washington tenían mucha más información y capacidad que los que estaban en un pequeño gobierno de Estado o un gobierno local. Durante la década de los años 60, muchos Estados y gobiernos locales, eran incapaces de hacer muchas de las cosas que deseaban los americanos, en particular el duro trabajo de la integración racial. Pero 30 años después, muchos Estados y gobiernos locales no sólo son más eficaces que el gobierno federal, sino también más progresivos.

Los líderes del Estado se han quejado con acritud del exceso de regulación por parte de Washington a lo largo de 25 años, y los líderes locales se quejan cada vez más del exceso de regulación del gobierno del Estado. Ronald Reagan prometió un «nuevo federalismo», pero hizo pocas cosas además de recortar las ayudas federales, dejando detrás de sí lo que algunos han llamado «federalismo sálvese quien pueda». Es evidente que ha llegado el momento de un planteamiento inteligente de los papeles federal, estatal y local.

No es éste el lugar para un detallado análisis de las soluciones; ya se han escrito muchos volúmenes sobre el particular. Permítasenos⁴⁵ que sencillamente sugiramos una regla de tres,

44. David Rapp, «Nervous Partners in the Block Grant Minuet», *Governing* (mayo 1991): 58.

45. Gold, *Reforming State-Local Relations* (Denver: National Conference of State Legislatures, 1989).

articulada por la Conferencia Nacional de las Legislaturas del Estado: mientras no exista una razón de peso para que se haga de otro modo, la responsabilidad sobre los problemas debe ir a parar al nivel de gobierno más bajo que sea posible.

Las encuestas nos demuestran que cuanto más cerca está un gobierno de sus ciudadanos, más confían éstos en él. Cuanto más cerca está, más responsables tienden a ser los funcionarios y más propensos a soluciones a medida frente a las creadas en programas de talla única.

Cuando adaptemos esta regla de tres, el gobierno federal tendrá menos empleados y proporcionará menos servicios directos, pero su papel como eje de la sociedad americana no decrecerá en absoluto. En muchas zonas, seguirá teniendo la responsabilidad de proveer de fondos y establecer un marco político global, aunque no preste servicios. Éste consistirá en:

- Áreas políticas que trasciendan las capacidades de los gobiernos locales y de Estado, como pueda ser el comercio internacional, la política macroeconómica, y gran parte de la política ambiental y legislativa.
- La política antipobreza, que precisamente exige inversiones en aquellas regiones con los recursos financieros más escasos. El gobierno federal debe actuar para equilibrar la capacidad inversora de la zona.
- Los programas de seguros sociales, como la seguridad social y el fondo del desempleo. Si queremos beneficios equitativos en todo el país, no podemos pretender que los Estados ricos y pobres arrimen el hombro por igual.
- Inversiones tan costosas que exijan grandes aumentos de impuestos, que desalentarían a las empresas a instalarse en una ciudad o Estado (un ejemplo evidente es la atención sanitaria). Los Estados eludirán dichas responsabilidades, por miedo a desalentar las inversiones, sino es que los gobiernos federales cargan con gran parte de la financiación.

Sin embargo, incluso en muchos de estos casos, los programas pueden diseñarse de modo que permitan una gran flexibi-

lidad a nivel estatal o local. El gobierno federal puede definir las misiones y los resultados que desea, pero dar libertad a los gobiernos de rango inferior para que los consigan a su modo.

Lo que en realidad necesitamos es un nuevo modelo de programa de subvenciones, que se construya alrededor de los principios del gobierno de corte empresarial. Afortunadamente, los gobiernos de Estado le han dado vueltas al mismo tema y han salido con algunos modelos fascinantes. En los años 80 el Gobernador Pennsylvania, Richard Thornburgh y su jefe de gabinete político, Walt Plosila, diseñaron uno de los programas nacionales de más éxito para estimular la innovación tecnológica y la iniciativa empresarial. Denominado Ben Franklin Partnership (Asociación Ben Franklin),⁴⁶ era básicamente un programa de subvenciones para cuatro redes regionales denominadas Centros de Tecnología Avanzada. Cada centro tenía subvenciones compartidas, denominadas Subvenciones de Desafío, para pequeños negocios, organizaciones académicas y otras organizaciones que invertían en innovación tecnológica.

Para nuestros propósitos, la innovación clave fue el método por el que se fundaron los centros. En primavera, cada uno de los cuatro centros sometía un paquete de aplicaciones a las Subvenciones de Desafío. La Asociación Ben Franklin del Estado clasificaba cada subvención potencial de acuerdo a un conjunto de criterios: el potencial del proyecto para su aplicación comercial, el número de puestos de trabajo que creaba, el monto de la inversión del sector privado, etc. También clasificaba los pasados resultados de cada centro, en medidas como creación de trabajo, responsabilidad compartida, y la capacidad de las subvenciones de atraer capital de riesgo. Los centros con altas puntuaciones conseguían más dinero. Entonces lo distribuían a su conveniencia.

Esta fórmula de reparto de fondos forzaba a los centros a dedicarse a la *misión* definida por el Estado —el desarrollo comercial de las innovaciones tecnológicas— y a tratar de conse-

46. David Osborne, *Laboratories of Democracy* (Boston: Harvard Business School Press, 1988), cap. 2.

guir los *resultados* que el Estado deseaba; inversión del sector privado y creación de trabajos en el caso de Pennsylvania. Pero daba libertad a cada centro para definir sus métodos.

Trasladado a nivel federal, este enfoque sugiere amplias Subvenciones de Desafío en una gran variedad de áreas políticas. El gobierno federal debe establecer criterios amplios, basados en factores como la necesidad, la calidad del programa, los resultados, y el compromiso local y estatal. Ello hará competir a los gobiernos locales o estatales por las subvenciones. Algunas organizaciones, incluyendo el Comité sobre Federalismo y Propósito Nacional, la Coalición Nacional de Vecindarios, y la Fundación del Patrimonio, han propuesto mecanismos en esta línea. El Congreso ha debatido incluso un programa de subvenciones competitivas para las estrategias contra la droga.

Este enfoque crea incentivos para los gobiernos locales y estatales, pero puede dejar el trabajo de diseñar y dirigir los programas en sus manos. Utilizando el criterio de las actuaciones, Washington puede ejercer el control de calidad sin dictar el contenido y estructura del programa. Al hacer que los gobiernos compitan en base a criterios de racionalidad, puede impulsarlos a la creación de estrategias de corte empresarial. De este modo las Subvenciones de Desafío pueden reemplazar, como núcleo de un auténtico Nuevo Federalismo, a las subvenciones consolidadas y a las subvenciones de bloques.