

CAPÍTULO 11

JUNTANDO LAS PIEZAS

(Desde 1875, pasando por los sociales 1930) la innovación tomó la forma de creación de nuevas instituciones de servicio público... Los próximos veinte o treinta años serán muy distintos. La necesidad de innovación social tal vez sea mayor, pero deberá ser en gran medida innovación social en el seno de las instituciones de servicio público existentes. Crear una gestión de empresa en las instituciones de los servicios públicos existentes tal vez sea la tarea política más importante de esta generación.

PETER DRUCKER, *Innovation and Entrepreneurship*¹

Nuestro mapa está acabado. Ahora debemos utilizarlo. Esperemos que usted lo considere una guía que le ayude en el proceso de cambiar *sus* gobiernos. Utilizados prácticamente como un cuadro, los diez principios ofrecen una poderosa herramienta conceptual. Se puede dirigir cualquier organización pública o sistema —o cualquiera de los problemas de la sociedad— mediante dicha lista, y el proceso nos sugerirá un enfoque radicalmente distinto del que normalmente adopta el gobierno tradicional. Éste es el gran valor de esta lista: el poder de liberar nuevos modos de pensar; y de actuar.

Para ilustrarlo, deje que le planteemos un sencillo ejercicio. ¿Qué sucedería si tomáramos tres de los problemas más difíciles que afronta la sociedad americana y los gestionáramos con esta lista? ¿Qué aspecto tendrían nuestros sistemas de asistencia sanitaria, educación y justicia criminal, si se organizaran de acuerdo a los diez principios del gobierno de corte empresarial? Proporcionamos este ejercicio no para ofrecer soluciones definitivas a dichos problemas, puesto que no somos expertos en educación, asistencia sanitaria, o justicia criminal. Simple-

1. Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship* (Nueva York: Harper & Row, 1985), págs. 186-187.

mente intentamos demostrar el poder de los diez principios cuando se utilizan como herramienta de análisis.

CREAR UN SISTEMA DE ASISTENCIA SANITARIA EFICAZ

La asistencia sanitaria se plantea como la próxima gran crisis. En 1991, gastamos 750.000 millones de dólares en asistencia sanitaria; *el 12 por ciento* del producto nacional bruto. Fue más del doble que la parte correspondiente a 30 años atrás. (Canadá sólo gasta el 8,5 por ciento del PNB en asistencia sanitaria. Alemania del Oeste el 8 por ciento. Pero ambos países tienen tasas de mortalidad infantil más bajas y una mayor expectativa de vida, y sus ciudadanos están mucho más satisfechos con sus sistemas que los americanos.) Nuestro gasto aumenta con tanta velocidad que, según el Secretario de Sanidad y Servicios Humanos, Louis Sullivan, si no se producen cambios fundamentales, se doblará en el año 2000.

Mientras tanto unas 34 millones de personas carecen de seguro sanitario. Las empresas de seguros rechazan la cobertura a muchas personas, los hospitales van a la bancarrota, y cada sector del mercado intenta desesperadamente derivar sus costes a otros. Los doctores se quejan amargamente de las supernormativas gubernamentales sin sentido y de las compañías de seguros que intentan controlar los costos. La situación está claramente en plena ebullición: en una reciente encuesta a nivel nacional, el 89 por ciento de americanos decía que nuestro sistema de asistencia sanitaria precisaba de cambios «fundamentales».

Las nuevas tecnologías, que han alargado de un modo radical la vida media, han aumentado el coste de la asistencia sanitaria en todo mundo desarrollado. Pero la inflación ha sido más alta en los Estados Unidos, debido a lo pobremente que está estructurado nuestro sistema de asistencia sanitaria. Es reactivo, no preventivo: está creado para tratar las enfermedades, no para preservar la salud. Es muy jerárquico, tiene muchas funciones reservadas a gente muy bien formada, médicos muy bien paga-

dos, y muy pocos auxiliares de médicos, enfermeras practican-tes, y enfermeras. Nuestros programas públicos, como Medicare y Medicaid, están muy centralizados y son dirigidos por normas, partiendo prácticamente todas las medidas y permisos necesarios para cualquier experimentación de Washington. Se basan principalmente en datos, no en resultados, y pocas veces promocionan la competencia de precios entre quienes proporcionan los servicios. Los consumidores casi nunca reciben suficientes datos sobre los rendimientos como para elegir, estando informados, a los médicos, hospitales, o planes de seguro. De modo que el sistema no está conformado por la elección de los consumidores, sino por las preferencias de los proveedores (hospitales, médicos, compañías de seguros, organizaciones de conservación de la salud, Medicaid y Medicare).

Tal vez lo más grave es que nuestro gobierno ha renunciado a tener un papel de timonel en la asistencia sanitaria. La política prácticamente la lleva el sector privado; compañías de seguros, hospitales, HMOs, y la profesión médica. El gobierno simplemente reacciona. Pocas veces intenta conformar el mercado de la asistencia sanitaria. Sólo paga las facturas que le llegan: las de los pobres, los ancianos y los empleados públicos.

En un sistema de asistencia sanitaria de corte empresarial, el gobierno tendría el papel de timón. Debería establecer las normas; tal vez creando un mecanismo para negociar los límites de los costes de la asistencia sanitaria, obligando a que todos los americanos gocen de asistencia sanitaria, y proporcionando fondos, como mínimo para los parados y los pobres. Pero no debe intentar remar. Debe dejar la práctica de la medicina en manos privadas.

Un sistema de corte empresarial debe estimular la competencia, concretamente a través de planes establecidos, que permita a los consumidores comprar al mejor precio. Debería permitir a los consumidores escoger los médicos y los hospitales. Calibraría y haría públicos los resultados —con encuestas a los consumidores, resultados médicos, etc.— de modo que los consumidores pudieran escoger no sólo basándose en el precio sino también en la calidad. Esto crearía grandes incentivos para

el cuidado preventivo, en parte estimulando los planes pagados por anticipado, bajo los que los aseguradores se beneficiarían previniendo las enfermedades, y en parte estimulando un comportamiento preventivo (tal vez haciendo más onerosas actividades como fumar o beber alcohol).

Un gobierno de corte empresarial mantendría la naturaleza descentralizada de nuestro sistema, con distintas instituciones de asistencia sanitaria, pero presionaría por disminuir las jerarquías, para que la mayoría de los cuidados médicos pudieran ser proporcionados por practicantes de enfermería menos caros: comadronas, ayudantes médicos, y enfermeras. Esto estimularía el comportamiento empresarial en las instituciones de asistencia sanitaria, haciéndolas sobrevivir en un competitivo (aunque cuidadosamente estructurado) mercado. Esto estructuraría este mercado para que cumpliera las necesidades sociales. Simplemente exigiendo a los aseguradores y a los planes de pago adelantado a que cogieran a todos los que se afiliaran, por ejemplo, se acabaría con la práctica corriente de competir en el negocio de los pacientes de bajo riesgo y desviar el resto al sector público.

Este tipo de sistema compartiría algunos aspectos con el modelo canadiense, pero su más cercano —aunque no idéntico— modelo sería el de Alemania² (en realidad, el de la antigua Alemania del Oeste). El gobierno alemán dirige el sistema, que consta de más de 1.000 compañías de seguros (la mayoría de las cuales no tienen fines lucrativos, y son semejantes a la Blue Cross/Blue Shield), pero que pagan menos del 14 por ciento de la asistencia. (El gobierno en los Estados Unidos gestiona poco, pero paga más del 40 por ciento de toda la asistencia sanitaria.) El gobierno alemán exige que todo el mundo tenga seguro médico, pero sólo subvenciona a los parados y a los autónomos. Las primas se pagan mediante deducciones de la nómina, divididas en una proporción de 50-50 entre patronal y empleados. Los consumidores eligen sus médicos y su compañía de seguros, pero el gobierno establece normativas uniformes de pago

2. «Health Crisis: The German Cure», *Boston Globe*, 12, 13 y 14 de mayo de 1991.

y procedimientos, así como limita los costes totales. Las tarifas de los médicos se establecen mediante negociaciones con los fondos de seguros.

El sistema alemán es, en opinión de muchos expertos, el mejor del mundo. Alemania gasta en asistencia sanitaria aproximadamente, per cápita, la mitad que nosotros. Sólo dedica el 8 por ciento del PNB a la asistencia sanitaria, comparado con nuestro 12 por ciento. Contienen mejor la inflación médica que cualquier otra nación desarrollada. Pero todo el mundo goza de asistencia sanitaria, y disfruta de beneficios más amplios que los americanos.

REINVENTAR LA EDUCACIÓN PÚBLICA

La educación pública tradicional es un ejemplo clásico de modelo burocrático. Está centralizada, es un modelo de arriba-abajo, y está guiada por normativas; cada escuela es un monopolio; los consumidores apenas pueden elegir; y ninguno de sus puestos de trabajo depende de las prestaciones. Es un sistema que garantiza la estabilidad en lugar del cambio.

Los consumidores de enseñanza pública —niños, familias y empleados— han cambiado mucho en los últimos 50 años. Pero la mayoría de las escuelas tienen el mismo aspecto que hace 50 años. Todavía exigimos a la mayor parte de los niños que acudan a la escuela más próxima a sus domicilios, como hacíamos en los días de caballos y carretas. Todavía organizamos calendarios escolares como si los niños fueron necesarios todo el verano en las granjas. Seguimos haciendo los horarios como si la madre estuviera en casa a las 3 de la tarde. Seguimos metiendo a cada estudiante en el mismo programa de 12 años, grado a grado. Seguimos midiendo el progreso de los alumnos con notas de curso, utilizando un sistema diseñado en 1910. Seguimos poniendo a los profesores frente a los bancos de los alumnos, principalmente para hablar.

«Sabemos, según las investigaciones, que la gente recuerda un 10 por ciento de lo que oye, un 20 por ciento de lo que ve,

un 40 por ciento de lo que discute, y un 90 por ciento de lo que hace», afirma Adam Urbanski,³ vicepresidente de la Federación Americana de Maestros. «Pero seguimos utilizando principalmente un sistema de enseñanza: “yo hablo, tu escuchas y aprendes”.»

En 1983, con la publicación de *A Nation at Risk*, nuestros líderes anunciaron lo que ya sabían la mayoría de los americanos: el sistema antiguo nos fallaba. En los años 80, intentaron todos los remedios tradicionales. Aumentaron el 29 por ciento, tras la inflación, el gasto global en educación pública. Aprobaron proyectos de ley sobre reforma educativa en 47 Estados, la mayoría de los cuales aceptaron el antiguo modelo pero lo obligaron a acelerarse exigiendo más cursos, más test y más horario escolar.

Los críticos dudaban de esta estrategia de reforma de la educación «más larga, más difícil». Como la mayoría de las estrategias de orden y control, fracasó. El fracaso escolar fue más alto en 1990 de lo que lo había sido en 1980.⁴ Las puntuaciones de exámenes de entrada en los dos *colleges* mayores (el SAT y el ACT) sólo aumentaron el 1,5 por ciento entre 1982 y 1987, luego se estabilizaron o descendieron.⁵ En los test utilizados para comparar los logros de los estudiantes en las naciones industriales avanzadas, estábamos peor en 1990 que en 1980.⁶

En la pasada década, muchos reformadores educativos habían abandonado las respuestas tradicionales. Empezó a formarse un consenso sobre la idea de reestructurar. En septiembre de 1989, en su Cumbre Educativa, el presidente y los gobernadores adoptaron la reestructuración como orden del día, estableciendo cierto número de principios del gobierno de corte empresarial: «Una mayor capacidad de elección para padres y

3. Diego Ribadeneira, «Educators Say School Reform Is Not Enough», *Boston Globe*, 13 de noviembre de 1990.

4. U.S. Department of Education, comunicación personal.

5. *Ibid.*

6. David Pierpon Gardner, «If We Stand, They Will Deliver», *New Perspectives Quarterly* (otoño de 1990); 4. Gardner, presidente de la Universidad de California, presidió la Comisión que produjo *A Nation at Risk*.

alumnos»; «un sistema contable basado en los resultados, más que en el acuerdo con las reglas y las normativas»; «descentralización de la autoridad y la responsabilidad de la toma de decisiones en el seno de la escuela»; un sistema personal «que proporcione recompensas auténticas para el éxito con los alumnos» y «en las que un fracaso tenga reales consecuencias»; y «un activo compromiso de sostén de los padres y las empresas de la comunidad». ⁷

¿Qué aspecto tendría un sistema escolar reestructurado según estos principios y los otros cinco?

Los gobiernos de Estado y las juntas escolares deberían llevar el timón del sistema pero dejar que los otros remaran. Deberían establecer unas normativas mínimas, medir los rendimientos, reforzar las metas como la integración racial y la igualdad social, y establecer los mecanismos financieros necesarios para conseguir su normativa y fines. Pero los distritos escolares no deberían *gestionar* las escuelas. Las escuelas públicas deberían ser dirigidas —en una base de tipo contrato o bono— por muy distintas organizaciones: maestros, *colleges*, incluso organizaciones de la comunidad. Sería relativamente fácil crear una nueva escuela pública. Los maestros trabajarían para la escuela, no para el distrito escolar. El llevar el timón debería estar separado del remar.

Los padres tendrían un gran control sobre las escuelas de sus hijos; como en New Haven y en Chicago. Las escuelas deberían competir para atraer alumnos, y el fondo de cada escuela debería depender del número de alumnos que pudiera atraer. Pero cada escuela debería ser relativamente libre para definir e ir tras su propia misión. La mayor parte de la autoridad debería estar a nivel escolar, y las reglas del Estado o el distrito deberían ser mínimas. Los que dirigieran cada escuela deberían cumplir unos requisitos básicos del Estado y la junta escolar para el currículum, la longitud del día escolar, etc. Pero deberían tener una gran libertad para crear la clase de escuela que pien-

7. «The President's Education Summit with Governors, University of Virginia, 27 y 28 de septiembre de 1989, Joint Statement», pág. 4.

sen puede cumplir mejor las necesidades de sus clientes. Cada escuela desarrollaría su propio presupuesto, basado en el número de alumnos que atrajera; debería poder retener todos aquellos fondos que no gastara. Decidiría lo que paga a su profesorado, cuándo proporcionar gratificaciones en función de la competencia, a quién contratar, y a quién despedir. Se eliminarían los puestos fijos o serían redefinidos radicalmente.

El Estado mediría y haría públicos muchos clases de resultados: puntuación en los test; valoraciones de otros trabajos de los alumnos; encuestas de padres, alumnos y profesores que midieran los grados de satisfacción; premios ganados por los estudiantes (tanto académicos como no académicos); tasas de fracaso escolar; tasas de entrada en *colleges*; tal vez incluso valoraciones de un panel de observadores expertos. Los principales clientes del sistema —los padres— utilizarían dicha información para elegir las escuelas a las que irían sus hijos. Midiendo los resultados, pero dejando escoger a los padres, las juntas escolares y los departamentos de educación de los Estados eliminarían la tarea subjetiva de clasificar las escuelas. Permitirían que los padres decidieran cuál es la mejor escuela para sus hijos.

Las escuelas deberían intentar prevenir los problemas más que tratar continuamente de remediar el fracaso. Por ejemplo podrían empezar a trabajar con las familias para resolver los problemas en casa, antes de que los niños llegaran a la escuela sin preparación. Podrían trabajar con las comunidades para afrontar los problemas que socavan el éxito de sus alumnos, ya sean el consumo de drogas, la violencia, o la falta de comunicación con el mundo del trabajo. Deberían patrocinar programas preescolares y centros Head Start.

Las escuelas deberían ser estimuladas a ganar más dinero atrayendo más alumnos, poniendo en marcha una nueva escuela, o proporcionando más servicios. ¿Nunca se han preguntado porqué la mayoría de escuelas públicas no ofrecen un servicio de guardería o atención pre o post escolar, o sencillamente alquilan el espacio para que lo hagan otras organizaciones? Si se les permitiera quedarse con las ganancias, no dudarían en ha-

cerlo. ¿Se han preguntado por qué una nueva industria de centros de enseñanza privada ha surgido para vender educación especial, después de la escuela, y la escuela pública no compite en este negocio? Si pudieran quedarse las ganancias que obtuvieran, tal vez lo harían. La Blue Hills Regional Technical School,⁸ una escuela superior en Canton, Massachusetts, ha reclutado adultos para que reciban formación junto a sus estudiantes de superior, porque se le permite cargar 2.500 dólares por adulto en concepto de enseñanza. Cuando la demografía recorta la masa de consumidores de la que se surte, la escuela actúa como lo haría cualquier negocio: va en busca de consumidores. A su dirección le gusta la idea porque la actitud madura de los adultos se contagia a los estudiantes de superior.

Por último, nuestros gobiernos de Estado y las juntas escolares locales deberían resolver los problemas que se presentarían variando las normativas y los incentivos del sistema que crearan. Si la segregación racial fuera un problema, por ejemplo, deberían exigir un cierto porcentaje de alumnos de minorías en cada una de las escuelas, como ya lo hacen algunos distritos. Si se empiezan a cerrar las escuelas de las comunidades pobres, y por tanto los estudiantes desfavorecidos pierden las escuelas de su vecindario, pueden crearse incentivos para que los maestros creen nuevas escuelas públicas en dichos barrios, o se pueden cambiar las fórmulas de reparto de fondos de modo que se premien con más dinero las escuelas con un mayor número de alumnos desfavorecidos.

Estos cambios, conjuntamente, crearían un sistema en el que los padres podrían elegir lo que quisieran para sus hijos, y las escuelas, si quisieran sobrevivir, no tendrían más alternativa que proporcionarlo. Las escuelas serían muy libres, pero tendrían que dar cuenta directamente a los padres. Los incentivos sustituirían a las órdenes.

El problema con la educación no es que no sepamos lo que no funciona. Lo sabemos. La investigación es clara, y existe un

8. Amy Callahan, «Postgrads Enroll at Blue Hills», *Boston Globe*, 15 de octubre de 1989, South Weekly Section, págs. 1, 4.



consenso grande entre los especialistas en educación. El problema es que muchas escuelas no quieren —o no pueden— hacer lo que funciona. Hace veinte años las compañías escribían programas de *software* para ordenador que podían enseñar a leer, matemáticas e incluso a escribir; pero sólo un pequeño porcentaje de las escuelas enseña actualmente de este modo. El mundo de la empresa ha adoptado las tecnologías de la informática, cambiando radicalmente sus modos de enseñanza, pero nuestras escuelas públicas no lo han hecho.

El cambio institucional es doloroso, y en nuestro sistema de educación ordinario este dolor puede evitarse. *Nadie tiene que cambiar. Nadie tiene que hacerlo mejor.* La educación pública es nuestra «única industria en la que si trabajas bien no te pasa nada, y si trabajas mal, tampoco», afirma David Kearns,⁹ antiguo CEO de Xerox, actualmente subsecretario de educación. Podemos gastar el dinero que queramos, pero si no cambiamos esta realidad, no tendremos mejores escuelas. Por ejemplo, 150 estudios distintos han garantizado que no existe correlación entre el gasto en educación y lo mucho que aprenden los alumnos.¹⁰

¿Es una utopía el tipo de sistema que hemos esbozado? Bien, las escuelas privadas se dirigen de acuerdo a la mayoría de estos principios. El sistema de escuelas parroquiales, gestionado por la Iglesia Católica, encarna muchos de ellos; y produce en comparación resultados mucho mejores que el sistema de escuelas públicas, con mucho menos dinero. Incluso el presidente de uno de los más importantes sindicatos de maestros pretende liberar a la escuela de la mayoría de las normativas de la junta escolar, dejar que los maestros se dirijan ellos mismos, que se les pague según los resultados que obtengan sus alumnos, permitirles que despidan a sus colegas incompetentes, permitir que los padres puedan elegir las escuelas públicas, y sus-

9. Edward B. Fiske, «Lessons», *New York Times*, 26 de julio de 1989, pág. B8.

10. Herbert Walberg, «Educational Productivity and Choice», en *Public Schools by Choice*, Joe Nathan (comp.) (St. Paul Minn.: Institute for Learning and Teaching, 1989), pág. 87.

pende cualquier contrato hecho con los sindicatos que se interpusiera en el camino.¹¹ «No es sorprendente que nuestro sistema escolar no mejore», afirma Albert Shanker, presidente de la Federación Americana de Maestros. «Se parece más a la economía comunista que a nuestro propio mercado económico.»

RECONSIDERAR NUESTRO PLANTEAMIENTO DEL CRIMEN

Tal vez el único sistema público en peor estado que la educación y la asistencia sanitaria es el de la justicia criminal. Desde 1960,¹² el crimen violento ha aumentado 12 veces más rápido que nuestra población. Nuestra tasa de asesinato, violación y robo es la más alta del mundo. Nuestros tribunales y nuestras prisiones están tan llenos que los criminales saben que los castigos reales son improbables. El sistema está poniendo en bancarrota a los gobiernos de Estado y de condado. Mientras que la población reclusa se ha más que doblado en la década de los años 80, el gasto de las correcciones globales del Estado se ha más que *triplicado*.¹³

Otra vez, los problemas son fruto en parte de nuestro antiguo modo de enfocar el problema. Un cambio radical está en marcha en unos pocos lugares, pero en su mayor parte nuestros sistemas de justicia criminal están constituidos por grandes burocracias, regidas por normas, y reactivas: el departamento de policía, el sistema judicial y el sistema de prisiones.

Nuestros gobiernos no hacen un papel catalizador, intentando trabajar con otros sectores de la sociedad para mejorar a familias y a comunidades y de este modo prevenir el crimen. Sim-

11. Albert Shanker, «Letting Schools Compete», *Northeast-Midwest Economic Review*, 13 de noviembre de 1989, págs. 4-8.

12. Tim Weiner, «Senate Unit Calls US "Most Violent" Country on Earth», *Boston Globe*, 13 de marzo de 1991, pág. 3. Weiner cita un informe del U.S. Senate Judiciary Committee.

13. Steven D. Gold, *The State Fiscal Agenda for the 1990s* (Denver: National Conference of State Legislatures, 1990), págs. 78-79. Gold informa que las correcciones de gasto del Estado se triplicaron entre 1980 y 1988.

plemente contratan más empleados públicos para dirigir la línea de montaje: más policías, más oficiales de juzgado, más guardias de prisiones. Nadie lleva el timón, puesto que el sistema, en cualquier región geográfica, está fragmentado en distintos segmentos: docenas de departamentos de policía, diferentes sistemas judiciales, y tres sistemas correctivos (federal, estatal, y local).

Nuestro gobierno pocas veces da a las comunidades y ciudadanos algún control sobre la seguridad pública; lo deja para los profesionales (la policía). Pocas veces ofrece a sus consumidores posibilidad de elección alguna (servicios de mediación, forums alternativos de soluciones de pleitos, tribunales de la comunidad, tribunales de medio ambiente, «salas de emergencia», tratamiento de casos urgentes, indemnizaciones a las víctimas). Pocas veces permite que la policía, los tribunales o las prisiones definan una misión y vayan tras ella; los tienen atrapados con normativas y trámites. Pocas veces utilizan la competencia. A diferencia de las grandes empresas, los gobiernos no permiten a las compañías de seguridad competir a la hora de proporcionar sus servicios de protección. Pocas veces atan a la policía, los tribunales o a las prisiones dando fondos según resultados como la tasa de arrestos, las tasas de convictos, tasas de reincidencia, o encuestas que reflejen la satisfacción de los consumidores. Sencillamente meten más dinero a medida que los datos de entrada aumentan: el número de crímenes, el número de casos, el número de internos.

Consideremos una alternativa sugerida por nuestros diez principios. El sistema debería gestionarse, a nivel estatal y local, por organizaciones que lleven el timón; llamémoslas Concejos de Coordinación de Seguridad Pública. El concejo de Estado debería fundar concejos locales de coordinación, tal vez a nivel de condado. Dichos concejos deberían reunir a representantes de todos los proveedores (los *sheriffs* del condado, fiscales del Estado, fiscales del distrito, defensores públicos, jefes de policía) y alguno de los consumidores (las asociaciones cívicas, asociaciones de vecinos, superintendentes de escuelas). Los concejos deberían ser el timón de sus sistemas locales, pero no deberían remar.

El concejo de Estado fundaría concejos locales en base a la competitividad. Recibirían la mayoría de sus fondos según sus necesidades y demografía, pero tendrían que competir por las gratificaciones basadas en las estrategias elegidas y sus resultados. La fórmula de financiación les estimularía, por ejemplo, a trazar planes estratégicos, a invertir en prevención, a hacer encuestas a sus clientes, a reforzar las comunidades a través de una política orientada a la comunidad, y a convencer a las agencias participantes a que adoptaran presupuestos dirigidos a misiones y sistemas de personal. Nadie estaría obligado a hacerlo, pero los incentivos serían claros. El concejo de Estado mediría los resultados que pudiera: tasa de criminalidad, tasa de reincidencia, tiempo de respuesta, resultados judiciales; y premiaría con fondos extra a aquellos que obtuvieran mejores resultados.

Los concejos locales a su vez utilizarían distintos mecanismos para conseguir sus fines: contratos, bonos, capital semilla, asociaciones. Deberían invertir en organizaciones de la comunidad, presionar a las autoridades del ayuntamiento a que contrataran gestores residentes, y a organizaciones que trabajasen con familias problemáticas. Deberían intentar cambiar el mercado ofreciendo seguros parciales a bancos que invirtieran en zonas de alta criminalidad. Podrían incluso estimular¹⁴ a sus ciudades para que pidieran a diferentes departamentos de policía que ofrecieran su protección policial compitiendo por el contrato, como hacen algunas de las «ciudades contrato» del sur de California.

Este tipo de enfoque, que encarna la mayoría de nuestros principios, sería un cambio revolucionario. Pero no está tan lejos de lo que el Gobernador para la Comisión de Gobierno del Pueblo recomendó al gobernador de Florida Lawton Chiles en octubre de 1991.

14. *Bureaucracy* (Nueva York: Basic Books, 1989), pág. 352, James Q. Wilson informa sobre un estudio que demuestra que teniendo en cuenta diferencias de población, tasa de crimen, y otros factores, «los gastos de gestión (per cápita) del departamento de un *sheriff* eran más bajas en los condados en los que la contratación era común».

UN NUEVO PARADIGMA

Lo que estamos describiendo no es más que un cambio en el modelo básico de gobierno utilizado en América. Este cambio se está produciendo a nuestro alrededor, pero como no lo observamos —puesto que asumimos que todos los gobiernos tienen que ser grandes, centralizados y burocráticos— rara vez lo vemos. Somos ciegos a las nuevas realidades, puesto que éstas no casan con nuestros prejuicios.

El especialista en política de la Universidad de Minnesota, John Bryson, lo explicó claramente, cuando lo entrevistamos hace algunos años:

En el pasado, permitíamos que los mercados trabajaran hasta fracasar; entonces respondíamos con burocracias públicas. Estamos luchando por hallar una nueva vía, algo entre el mercado y la burocracia pública. No hay teoría que nos pueda guiar. La gente no tiene una idea realmente clara de porqué no funcionan las prácticas antiguas, o de cómo tendría que ser un nuevo modelo. Por lo tanto no pueden aprender del binomio éxito-fracaso: no existe un marco teórico que la gente pueda utilizar para integrar sus experiencias

Si esta revolución ha de tener éxito, lo que más necesitamos, dicho de otro modo, es un nuevo marco para entender el gobierno, un nuevo modo de pensar sobre el gobierno; en resumen, un nuevo paradigma.

El historiador Thomas Kuhn introdujo hace tres décadas la noción de paradigma en un libro titulado *The Structure of Scientific Revolutions*.¹⁵ Como Kuhn lo definía, un paradigma científico era un conjunto de suposiciones sobre la realidad —un patrón o modelo aceptado— que explicaba mejor el mundo que cualquier otro conjunto de suposiciones. Podía ser algo tan glo-

Cita a Stephen L. Mehay y Rudolfo Gonzalez, «Economic Incentives Under Contract Supply of Local Government Services», *Public Choice* 46 (1985): 311-325.

15. Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* 2.^a ed. (Chicago University Press, 1970).

bal como la física newtoniana o tan específico como la noción de que la vida sólo existe en la tierra. Cada paradigma científico tiene su propio conjunto de reglas e ilumina su propio conjunto de hechos. Mientras explique la mayoría de los fenómenos observados y resuelva los problemas que la mayoría de la gente quiere resolver, sigue siendo dominante. Pero a medida que nuevos fenómenos empiezan a contradecirlo, el paradigma sucumbe ante las dudas cada vez mayores. A medida que estas anomalías se multiplican, entra en crisis. Finalmente alguien articula un nuevo paradigma —como la mecánica cuántica de Einstein— y se produce un gran cambio.

Kuhn argumenta que los seres humanos tratan a la realidad social de un modo muy semejante; que «algo parecido a un paradigma es un requisito previo para la percepción misma».¹⁶ Su libro describe casi de un modo perfecto lo que está sucediendo actualmente con nuestra visión del gobierno.

Cada uno de nosotros tiene una imagen mental del gobierno, un conjunto de suposiciones que guían nuestras percepciones. Desde la década de los años 30 hasta la de los años 60 reinó totalmente lo que podría llamarse paradigma de la *New Deal*. En la década de los 60 y los 70 empezaron a aparecer las anomalías. Muchos patrocinadores de los gobiernos *New Deal* estaban ciegos a ellas por culpa de sus paradigmas. Otros, concretamente los jóvenes y aquellos que estaban pagando por la existencia de los gobiernos *New Deal*, pero no se beneficiaban directamente de ellos, notaban las anomalías de un modo muy claro. Cuando rechazaron el paradigma de la *New Deal*, los jóvenes se inclinaron por doctrinas radicales, mientras que las derechas volvieron su vista al antiguo paradigma de la sociedad de mercado libre y *laissez-faire*. Barry Goldwater articuló dicho punto de vista en 1964, y en 1980 éste triunfó con la elección de Ronald Reagan.

Pero muchos practicantes, en particular en los gobiernos de Estado y gobiernos locales, necesitan algo más que paradigmas del siglo XIX si quieren gestionar nuevas realidades. No tienen

16. *Ibid.*, pág. 113.

mucha elección: *Han* de vérselas con la revolución de los impuestos, el triste estado de la educación pública, los desaforados costos de las prisiones y de Medicaid. Washington sigue estancado en un punto muerto ideológico entre un partido que sigue apegado al paradigma de la *New Deal* y otro al paradigma del *laissez-faire*, pero los Estados y líderes locales visionarios poco a poco empiezan a adaptarse, desarrollando nuevas prácticas y nuevos vocabularios. De repente el campo de gobierno se ha visto invadido por nuevas frases: «Asociación público-privada...», «distribución de servicios alternativa...», «no tomar parte...», «autorizar...», «Gestión de Calidad Total...», «gestión compartida...», «privatización...», «cargas compartidas». Han aparecido todos los síntomas de lo que Kuhn denomina crisis de paradigma: las reglas tradicionales se vuelven borrosas, la experimentación se propaga con rapidez, y prácticas tan aceptadas que ya eran simplemente parte de la carpintería (servicio civil, presupuestos puntuales, maestros en plantilla) se ponen en cuestión.

A medida que entramos en este período, nuestros líderes nacionales parecen perplejos, es como si la realidad los hubiera sobrepasado. Los políticos nacionales parecen cada vez más incomprensibles. La gente quiere resolver problemas que los viejos paradigmas sencillamente no se plantean. Los partidos debaten temas (la bandera, los permisos de prisiones, el patriotismo) que tienen poco que ver con los intereses principales de los votantes. Por lo tanto el votante se abstiene, y alguno de los mejores candidatos abandonan la oficina o se niegan de entrada a participar; del mismo modo que los científicos en ocasiones abandonan sus campos durante las crisis de paradigma.

En el vacío, los políticos hacen campañas negativas. Las cosas son tan confusas, es todo tan inestable, que encuentran arriesgado decir a los votantes lo que realmente pretenden. En lugar de ello les explican lo malos que son sus contrincantes. Esto produce un mayor desinterés por la política; y, por asociación, hacia el gobierno.

Sin un nuevo paradigma, los partidos poco pueden hacer, excepto apegarse a lo antiguo. Kuhn en este punto es explícito: «Una

teoría científica se declara obsoleta sólo si está disponible un candidato alternativo para que tome su lugar.»¹⁷ Sin un nuevo enfoque que ofrecer, los políticos sólo pueden estar al borde del vacío y esperar a que llegue alguien con algo, antes de que los votantes se harten y les den un empujón.

En esta situación, los partidos políticos tradicionales están prácticamente fuera de lugar. Hace pocos años Ted Kolderie relataba una conversación en la que el antiguo gobernador de Minnesota Elmer Andersen, cuando se le pidió que nombrara a algunas personas que tendrían la capacidad de gobernar un día, replicó: «¿Sabe?, no creo que sea la pregunta correcta».

«En una época en la que el público conoce claramente su situación y sabe a dónde quiere ir, los funcionarios elegidos son muy importantes», dijo Andersen.

Entonces saben el trabajo que han de hacer, y son capaces de hacerlo; con desacuerdos marginales, evidentemente, en relación a cómo y a qué velocidad...

Actualmente estamos en un momento en el que el público está bastante confuso con respecto a su situación, y acerca de a dónde quiere ir. Por lo que, comprensible e inevitablemente, los funcionarios elegidos dudan. Han de esperar a que este consenso se desarrolle. Y el trabajo de desarrollar este nuevo consenso es un trabajo que deben hacer otros.¹⁸

«En términos del gobernador Andersen», concluye Kolderie, «actualmente la pregunta real es: quién está reuniendo alguna nueva comprensión de los problemas, y algunas nuevas ideas para actuar, a las que los funcionarios elegidos puedan, con el tiempo, responder».

Aquellos que están reuniendo «algunas nuevas comprensiones» tienden a no ser aquellos que han participado durante mucho tiempo en la política o en el gobierno. «Casi siempre, los

17. *Ibid.*, pág. 77.

18. Ted Kolderie (comp.), *An Equitable and Competitive Public Sector* (Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984), pág. 29.

hombres que consiguen estos inventos fundamentales del nuevo paradigma han sido muy jóvenes o muy nuevos en el campo del paradigma que cambian», nos dice Kuhn. «... Al estar menos comprometidos con las reglas tradicionales de la ciencia normal, (ellos) son especialmente aptos para ver que dichas reglas ya no definen un juego posible, y también para concebir un nuevo conjunto de reglas que las pueda reemplazar.»¹⁹

A medida que viajábamos por el país y hablabamos con empresarios públicos, chocamos una y otra vez con esta realidad. Los hombres y mujeres que estaban juntando las piezas de un nuevo modo de gobernar eran relativamente recién llegados al servicio público. Muchos eran jóvenes; muchos provenían de otras carreras, como el periodismo o la empresa, o eran activistas sociales. Cuando entraron a formar parte del gobierno, pudieron ver las anomalías de un modo fresco.

Estos nuevos líderes no estaban haciendo su revolución a través de los canales convencionales o de los partidos políticos. Por el contrario, los políticos convencionales se interponían en sus caminos. Muchos de los cambios que estaban haciendo implicaban enfoques más racionales; pero la política no es una empresa racional. Los políticos a veces toman decisiones basadas no en lo que produce los mejores resultados, sino en lo que les llevará a la reelección. Puesto que son recompensados por dar trozos del pastel a los grupos electorales, muestran poco interés en reinventar el pastel. Puesto que responden a intereses creados organizados para proteger lo que ya tienen, tienden a ignorar los intereses no organizados que se beneficiarían con el cambio. Los medios de comunicación refuerzan estas tendencias describiendo el drama de la política, los conflictos, las carreras de caballos, los escándalos, más que la substancia del gobierno. El resultado es un entorno en el que el cambio substantivo es arriesgado y los políticos son castigados por intentar algo, por lo que eligen dirigir un gobierno mediocre o ineficaz.

Pero como a veces la crisis no les deja escoger, los líderes

19. *Structure of Scientific Revolutions*, pág. 90.

de corte empresarial encuentran modos de superar dichos obstáculos, del mismo modo que sus antepasados «progresistas» lo hicieron cuando impusieron la racionalidad de la burocracia en la maquinaria política. Algunos han desarrollado estrategias muy sofisticadas para superar los obstáculos políticos y burocráticos (un tema que tendrá que esperar a otro libro). Hemos identificado, en el cuadro de las páginas siguientes, unos pocos elementos que hacen posible su éxito; incluyendo la crisis, el liderazgo, la visión y la confianza. Cuando los suficientes de estos elementos están presentes, incluso el entorno más politizado ofrece un camino. Una vez se abre una brecha en el dique, el cambio se presenta como un maremoto. No somos tan ingenuos como para sugerir que el proceso es fácil. Pero creemos que es *inevitable*; del mismo modo que fue inevitable la transición de la maquinaria normativa a un gobierno progresivo.

Podemos ver cómo funciona el proceso observando la educación, el sistema público que se inclinó con mayor rapidez a un cambio de paradigma. El público se ha quejado de las escuelas durante diez años, antes de que nuestros líderes declararan oficialmente la crisis, en 1983. Luego tuvieron que transcurrir cinco años de fracaso del viejo paradigma antes de que un grupo de líderes visionarios de Minnesota, un Estado con una sana infraestructura cívica y un alto nivel de confianza, convenciera a la legislatura para que intentara un enfoque radicalmente nuevo. En dos años, seis Estados les han seguido, y tanto los gobernadores como el presidente han respaldado aquello que se necesitaba para un nuevo paradigma en el terreno de la educación. Conceptos como elección y competitividad —ideas experimentales cuando iniciamos la investigación para este libro— de repente se presentan como la orden del día del presidente y los gobernadores. «Cuando cambian los paradigmas», nos dice Kuhn, «el mundo cambia con ellos.»²⁰

20. *Ibíd.*, pág. 111.

LA (R)EVOLUCIÓN DE CORTE EMPRESARIAL

En nuestro estudio de las organizaciones públicas, hemos distinguido un número de factores que sostienen los cambios fundamentales. No todos han de estar presentes, pero en todos los lugares en que hemos visto una reinención global, como mínimo se han puesto en evidencia la mitad de ellos:

Una crisis. La necesidad sigue siendo la madre de la invención. La forma más común que adopta en el gobierno es la de crisis fiscal, pero las crisis económicas, las crisis políticas, e incluso las crisis naturales, como los terremotos, pueden crear demandas de cambio. Cuando no hay crisis presentes, los líderes imaginativos a veces producen una. Como escribió Shakespeare: «Dulces son los usos de la adversidad».

Liderazgo. No hay nada más importante que el liderazgo. Normalmente el líder es un alcalde, un gestor, un gobernador, o presidente, pero el liderazgo puede adoptar muchas formas. En algunos lugares un grupo de líderes actúan conjuntamente; algunos desde el sector público, algunos desde el sector privado. A veces los líderes presionan al gobierno desde fuera, como hizo Martin Luther King, Jr.; otras veces son jefes o gestores de departamentos internos. Un elemento importante del liderazgo es la capacidad de defender y proteger a aquellos de la organización que se quieren arriesgar al cambio.

Continuidad de liderazgo. Cuando los líderes entran y salen, es imposible crear un cambio fundamental. Prácticamente en todos los ejemplos que conocemos, los líderes clave —ya se trate de George Latimer en St. Paul, de Rudy Perpich en Minnesota o Kimi Gray en Kenilworth-Parkside— han tomado un compromiso duradero. Aunque los líderes importantes del gobierno, en concreto los que tienen nombramientos políticos, están a veces demasiado ocupados ascendiendo a la cima del éxito para estar en ninguna posición durante más de unos pocos años. Ninguna organización arriesgará reinventarse a sí misma si tiene la sensación de que su líder desaparecerá en uno o dos años.

Una infraestructura cívica saludable. John Parr, director ejecutivo de la Asociación Cívica Nacional, utiliza la noción de infraestructura cívica para describir las redes informales de compromiso cívico que distinguen a las comunidades fuertes de las débiles. Las ciudades y los Estados con infraestructuras cívicas saludables son aquellos en los que los ciudadanos, las organizaciones de la comunidad, las empresas y los medios de comunicación están comprometidos con el bienestar público. Los gobiernos que disfrutan de este compromiso tienen mucha más facilidad para hacer cambios fundamentales.

Visiones y metas compartidas. No es suficiente con que un líder tenga una visión de cambio; él o ella han de lograr que otros líderes de la comunidad compartan esta visión. «El elemento clave es una visión colectiva del futuro de una ciudad o de un Estado; un sentido de a dónde va dirigida», explica Parr. «Si no logras esta conjunción, al estar la gente tan confundida con el papel del gobierno, es muy difícil hacer que estos enfoques innovadores funcionen. La gente no comprende bien por qué el gobierno está cambiando.»

Una visión compartida no es lo mismo que un consenso. Los líderes emprendedores, más que aceptar el mínimo común divisor del consenso, hacen participar a sus comunidades en sus visiones. Esto no elimina el conflicto, simplemente asegura que una parte suficientemente amplia de la comunidad comparta la visión del líder para poder superar la oposición.

Confianza. Cuando la gente se embarca en un cambio fundamental, es de gran ayuda que aquellos que tengan poder confíen unos en otros. Es importante si el concejo de la ciudad confía en el alcalde, las empresas de la comunidad confían en el gobernador, los presidentes confían en el gestor de la ciudad. «Si miramos atrás, a lo que fue realmente la clave en el desarrollo de las instituciones cívicas y políticas, vemos que fue la confianza basada en relaciones personales», afirma Scott Fosler, antiguo presidente del concejo del condado de Montgomery, en Maryland, y actualmente uno de los vicepresidentes del Comité para el Desarrollo Económico. «Hoy la hemos perdido.»

Recursos externos. Los cambios fundamentales son difíciles y dolorosos, están preñados de incerteza y riesgo. La mayoría de las organizaciones que se embarcan en un viaje de esta naturaleza precisan de ayudas exteriores; de ayuda de fundaciones, asesores, organizaciones cívicas, e incluso de ayuda de otros gobiernos. La Asociación de Ciudadanos de Minnesota, el Patrocinio de la Ciudad de Nueva York, La Fundación Lilly de Indianápolis; todas ellas tomaron responsabilidades a la hora de crear cambios, ya sea con su experiencia, sus recursos económicos, o su activismo político.

Modelos a seguir. Los cambios fundamentales suceden de modos muy diversos; no existe un molde que todos puedan copiar. Pero las instituciones se sienten muy cómodas cuando pueden ver funcionando ya en otros lados lo que ellos están tratando de crear. No sólo les proporciona mentores de los que pueden aprender, les convence de que su meta puede lograrse.

UNA REVOLUCIÓN GLOBAL

Si el ascenso del gobierno de corte empresarial es más un cambio inevitable que una moda pasajera, como nosotros sostenemos, uno esperaría que se produjese también en otras naciones. En un grado sorprendente así es. Un proceso de transformación similar se está produciendo en todo el mundo desarrollado.

El gobierno británico, por ejemplo, ha obligado a los gobiernos locales a poner todos sus servicios en la arena competitiva, ha vendido más de un millón de viviendas públicas a los arrendatarios, y ha desplazado la mayor parte de su sistema de for-

mación pública, mediante bonos y contratos, fuera de la burocracia pública. Permite la elección de escuela pública y estimula a las escuelas que deseen una mayor autonomía a que se separen de sus distritos escolares y reciban fondos directamente del gobierno nacional.

La Comisión de Auditoría Británica, originalmente diseñada para llevar a cabo auditorías financieras, actualmente hace auditorías de la actuación tanto de agencias nacionales como locales, en ocasiones comparándolas y clasificándolas según su eficacia y efectividad. En 1982,²¹ el gobierno nacional adoptó un conjunto de iniciativas de gestión financiera diseñadas para crear, básicamente, organizaciones que comprendían sus misiones y medían sus resultados. En los años 80 estaban en uso más de 1.800 datos y medidas de rendimiento. En 1991, el gobierno británico reestructuró su Servicio Nacional de Salud, separando la gestión política de la prestación de servicios, y obligando a los hospitales y agrupaciones de médicos a competir por los contratos.²²

Podemos inscribir el movimiento producido en Gran Bretaña a la administración conservadora de Thatcher, pero los socialdemócratas suecos han intentado muchas cosas parecidas. «Nuestros esfuerzos principales en el pasado fueron crear una estructura de bienestar», dijo el Ministro de Finanzas Kjell-Olof Feldt al *New York Times*, en 1989. «Ahora estamos intentando remodelar el edificio desde dentro.»

El *Times* resumió los apuros suecos de este modo:

El reconocimiento de que no pueden subir siempre los impuestos está... obligando a los socialdemócratas a replantearse cómo gestionar el gran sector público de Suecia, y muchos piden un enfoque más orientado al mercado. A causa del creciente clamor del estado de bancarrota de la asistencia sanitaria, la educación y los ambulatorios, el gobierno pretende inyectar más competitividad en la prestación de servicios para aumentar la calidad y la eficacia.²³

21. Allen Schick, «Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries», *Public Administration Review* (enero-febrero 1990): 26-33.

22. Francis H. Miller, «Socialized Competition-British Style», *Boston Globe*, 16 de agosto de 1991, pág. 15.

23. Steven Greenhouse, «Sweden's Social Democrats Veer Toward Free Market and Lower Taxes», *New York Times*, 27 de octubre de 1989, pág. A3.

El enorme sistema de empleo y formación de Suecia, actualmente subasta la mayoría de la formación en contratos, trata a sus «clientes» como consumidores, y ofrece el mercado a la industria. Los proveedores de formación del sector público compiten directamente con los privados bajo el eslogan «Hemos de ganarlo». La mayoría de los contribuyentes tienen la oportunidad de elegir el hospital, el centro ambulatorio, o los otros servicios de las agencias del gobierno que quieren utilizar. El gobierno nacional²⁴ ha adoptado un presupuesto de ciclo de tres años, para sostener una planificación a largo plazo. Una vez cada tres años, las agencias llevan a cabo un examen profundo de sus desembolsos, actuaciones, productividad y resultados.

Canadá ha dado autoridad a sus departamentos federales para que reasignen los recursos de una lista de temas y gestionen algunos de sus fondos de capital de un año para el otro. A cambio los departamentos están sometidos a un control más rígido en el control de sus actuaciones.

Australia ha adoptado lo que denomina Program Management and Budgeting (Programa de Gestión y Presupuesto), así como un Financial Management Improvements Program (Programa de Mejoras en la Gestión Financiera). «FMIP/PMB está cambiando el foco del presupuesto de los datos utilizados a los resultados conseguidos», afirma Allen Schick de la Universidad de Maryland. «Intenta cambiar la cultura de gestión pública australiana para que pase de una que premia el acuerdo con las normativas impuestas desde fuera a una que incite a los gestores a hacer las cosas lo mejor que puedan con los recursos con que cuentan.»²⁵ Las reformas han exigido a los departamentos que recorten sus gastos un 3,75 por ciento en los próximos tres años, pero les proporcionan una mayor flexibilidad en el gasto y el derecho a conservar todo el dinero ahorrado después de este 3,75 por ciento.

Debates sobre la elección de escuela han despertado grandes polémicas en Canadá, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Bél-

24. Schick, «Budgeting for Results».

25. *Ibid.*

gica, Holanda, Australia, Israel y España.²⁶ Amsterdam no sólo está descentralizando su sistema escolar (llevando la gestión a la escuela) sino también todo el gobierno de la ciudad, dividiendo la ciudad en 16 distritos administrativos.

Nueva Zelanda²⁷ ha sido el país que ha ido más lejos en la vía del gobierno de corte empresarial. Su Partido Laborista —todavía un partido socialista según su constitución— condujo en la década de los años 80 a un total replanteamiento del estado del bienestar en Nueva Zelanda. Reestructuró muchas de las funciones comerciales del gobierno, como propietario estatal, a empresas de beneficios; en energía, transportes, bancos, seguros, silvicultura, construcción, control del tráfico aéreo, comunicaciones, televisión y radiodifusión, y servicio postal. Vendió otras agencias públicas al sector privado, incluida una compañía petrolífera, varios bancos, una naviera, y las líneas aéreas nacionales. Separó los servicios que quedaron al gobierno en aquellos con un papel de gestión política, aquellos con un cariz normativo, y aquellos con un papel de bienestar social. Los últimos fueron reestructurados a fondo, con estructuras de nuevos costes, con una mayor dependencia de las cuotas de los usuarios, un aumento de la contratación (tanto con servicios de proveedores públicos como privados), elevando la competencia, eliminando muchas normativas y dando una mayor libertad a los gestores.

De repente, Nueva Zelanda abandonó su antiguo sistema de servicio civil, dando libertad a los gestores de departamento para que negociaran sus propios contratos con sus empleados. Esto eliminó las normativas que impedían la competencia tanto en el sector público como en el privado, obligando a las empresas propiedad del gobierno, como los ferrocarriles nacionales, el sistema de telecomunicaciones, y la corporación de radiodifusión, a entrar en mercados más competitivos. Adoptó un sistema de

26. Charles Glenn, «Parent Choice and American Values», en *Public Schools by Choice*, págs. 44-45.

27. Graham Scott, Peter Bushnell y Nikitin Sallee, «Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience», *Governance: An International Journal of Policy and Administration* (abril 1990).

presupuestos centrado en los rendimientos (denominado presupuesto de productividad) y un sistema contable de acumulación, tomando como modelo la contabilidad empresarial.

Por último está la Europa del Este, donde las burocracias y los monopolios de Estado han dado paso a los mercados y a la elección, con una rapidez que era impensable hace cinco años. El cambio era imposible en Polonia, pero se produjo. Gentes y movimientos que sólo hace unos pocos años se veían como desesperadamente aislados e idealistas están ahora dirigiendo revoluciones y gobernando naciones.

En su discurso inaugural de 1991, el gobernador de California Peter Wilson supo articular el desafío central de nuestra era:

No sufriremos el futuro. Le daremos forma. No sólo creceremos. Gestionaremos nuestro crecimiento. No experimentaremos pasivamente el cambio. Lo haremos. Pero para dar forma al futuro, necesitamos una nueva visión de gobierno.

Nuestro propósito al escribir este libro, como hemos puesto en evidencia en el prefacio, era ofrecer a nuestros lectores esta visión. Nuestros gobiernos tienen actualmente graves problemas. Gobierno tras gobierno, sistema público tras sistema público, la reinención es lo único que nos queda. Pero la falta de una visión —un nuevo paradigma— nos frena. Esperamos que la visión que hemos mostrado abra las puertas que quedan, liberando a lo largo del gobierno americano un cambio de paradigma, desde la más pequeña de las aldeas hasta la mayor burocracia federal. Esperamos que nuestro mapa de carreteras *les* autorice a reinventar *sus* gobiernos.