

INTRODUCCIÓN

UNA PERESTROIKA NORTEAMERICANA

Aunque parezca extraño, en medio del cambio, el curso actual tal vez sea el más arriesgado; sólo puede servir para perpetuar la falta de pertinencia.

Comité Asesor sobre el Futuro, Portavoz de Florida.¹

Cuando la década de los ochenta se aproximaba a su fin, la revista *Time* preguntaba en cubierta: «¿Ha muerto el gobierno?»²

A medida que se despliega la década de los noventa, muchos norteamericanos parecen responder afirmativamente a esa pregunta.

Nuestras escuelas públicas son las peores del mundo desarrollado. Nuestro sistema sanitario está fuera de control. Nuestros tribunales de justicia y nuestras prisiones están tan poblados que hay criminales convictos que andan sueltos. Y muchas de nuestras ciudades y Estados más orgullosos están prácticamente en bancarrota.

La confianza en el gobierno ha caído a niveles desconocidos hasta la fecha. A finales de los ochenta, sólo el 5 por ciento de los norteamericanos encuestados declaró que escogería como carrera predilecta la de empleado público.³ Sólo el 13 por ciento de los empleados de máxima categoría de organismos federales declaró que recomendaría hacer una carrera en la administración pública.⁴ Casi tres de cada cuatro norteamericanos

1. Portavoz del Comité Asesor sobre el Futuro, *The Sunrise Report, Florida Sunrise: Which Tomorrow?* (Tallahassee, Florida House of Representatives, marzo de 1987, pág. 79).

2. *Time*, cubierta, 23 de octubre de 1989.

3. Derek Bok, «Why Graduates Are Shunning Public-Service Careers», *Sacramento Bee*, 26 de junio de 1988, pág. 1.

4. Susan B. Garland et al., «Beltway Brain Drain: Why Civil Servants Are Making Tracks», *Business Week*, 23 de enero de 1989, págs. 60-61. La encuesta citada fue realizada por la General Accounting Office (GAO), del Estado federal.

opinó que Washington prestaba menos servicios por dólar que diez años antes.⁵

Y en 1990 se tocó fondo. Fue como si todos nuestros gobiernos hubieran entrado en bancarrota, y todos al mismo tiempo. Nuestros Estados se enfrentaban a déficits de miles de millones de dólares. Nuestras ciudades despedían empleados a millares. Nuestro déficit federal ascendía a 350.000 millones de dólares.

Desde que la revuelta fiscal barrió por primera vez la nación en 1978, el pueblo norteamericano exigió, elección tras elección y problema tras problema, más rendimiento por menos dinero. Y sin embargo, durante la recesión de 1990 y 1991, sus líderes debatieron las mismas viejas opciones: menos servicios o más impuestos.

Hoy en día, la furia pública alterna con la apatía. Con el aliento contenido observamos cómo Europa Oriental y las Repúblicas Soviéticas se desprenden de la mano letal de la burocracia y la opresión. Pero en casa nos sentimos impotentes. Nuestras ciudades sucumben ante el aumento de la delincuencia y la pobreza, nuestros Estados están esposados por déficits asombrosos, y Washington navega al garete por todos ellos como 30 millas cuadradas encadenadas por la realidad.

Sin embargo, hay esperanzas. Lenta, silenciosamente, lejos de las candilejas, comienzan a surgir nuevos tipos de instituciones públicas. Son directas, descentralizadas e innovadoras; son flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficazmente posibles. Y son nuestro futuro.

Visalia, California, es la comunidad norteamericana prototípica. Verde oasis de 75.000 habitantes en el seco y cálido San Joaquin Valley de California, es la cabeza del condado rural y con-

5. Laurence I. Barrett, «Giving the Public What It Wants», *Time*, 23 de octubre de 1989, pág. 34. De una encuesta de Time/CNN, realizada los días 9-10 de octubre de 1989 por Yankelovich Clancy Shulman. El porcentaje exacto fue 73.

servador de Tulare. Se trata de una ciudad completamente norteamericana: calles limpias, césped segado, Rotary Clubs llenos.

En 1978, la Propuesta 13 redujo en un 25 por ciento los impuestos de Visalia. Con la financiación a partir de la edición de unos títulos que se aprobó el mismo día que la Propuesta 13, el distrito escolar conseguía construir una nueva escuela secundaria. Pero pasaron los años y nunca pudo reunir el dinero necesario para instalar una piscina.

Un cálido jueves de agosto de 1984, un empleado de parques y recreación recibió la llamada de un amigo de Los Angeles, quien le informó de que el Comité Olímpico vendía su piscina de entrenamiento. El empleado llamó inmediatamente al distrito escolar y dos días después él y un inspector auxiliar volaron para dar un vistazo. Les gustó lo que vieron: una piscina íntegramente de aluminio, de dimensiones olímpicas, que probablemente resistiría un terremoto. Para comprar una nueva habrían tenido que gastar por lo menos 800.000 dólares; por la mitad de ese montante podían comprar ésta, apenas usada, e instalarla en el terreno.

A semejanza de cualquier otra agencia gubernamental, el distrito escolar necesitaba por lo menos dos semanas para anunciar el hecho, celebrar una reunión de junta directiva y conseguir la aprobación de una compra especial. Pero el lunes, el empleado de parques y recreación volvió a llamar. Dos instituciones universitarias querían la piscina, y se habían lanzado a una carrera desesperada para aportar los 60.000 dólares no reembolsables del depósito. De modo que cogió su coche y esa misma tarde extendió un cheque por 60.000 dólares.

¿Cómo pudo un empleado de parques y recreación de tercer nivel llevar un cheque por 60.000 dólares sin intervención del concejo municipal ni aprobación especial alguna? La respuesta es simple. Visalia había adoptado un sistema presupuestario completamente nuevo, que permitía a los administradores responder rápidamente cuando las circunstancias cambiaban. Llamado Presupuesto de Control del Gasto, introducía dos cambios sencillos. En primer lugar, eliminaba todo ítem específico en el marco de los presupuestos departamentales, lo cual dejaba

a los miembros respectivos en libertad para transferir recursos a medida que las circunstancias cambiaban. En segundo lugar, permitía a los departamentos conservar de un año para el otro lo que no hubieran gastado, de modo que podían asignar a nuevas prioridades los fondos sin usar.

Los presupuestos gubernamentales normales alientan a los administradores a gastar dinero. Si no gastan todo el presupuesto hasta la finalización del año fiscal, suceden tres cosas: pierden el dinero que han ahorrado; tienen menos dinero el año siguiente; y el director de presupuesto los regaña por haber pedido demasiado dinero el año anterior. De aquí que el gobierno consagrado por la tradición insta a gastar todos los fondos hasta el final del año fiscal. Al permitir a los departamentos conservar sus ahorros, Visalia no sólo eliminó ese apremio, sino que estimuló a los administradores a ahorrar dinero. La idea era que pensarán como propietarios: «Si fuera mi dinero, ¿lo gastaría de esta manera?»

Con el nuevo sistema presupuestario, el Departamento de Parques y Recreación de Visalia consiguió ahorrar 60.000 dólares en vistas a una nueva piscina. Arne Croce, un gerente adjunto de la ciudad que había trabajado en el problema, sabía que tanto el distrito escolar como el ayuntamiento de la ciudad querían una piscina. Entre ellos, estaba seguro, encontrarían los 400.000 dólares. (Terminaron por reunir casi la mitad del dinero con una campaña de recolección de fondos.) Como Visalia establecía con regularidad planes estratégicos, Croce también estaba al tanto de las prioridades y los valores de la ciudad: sabía, por ejemplo, que el concejo municipal valoraba el comportamiento empresarial. Aunque la piscina olímpica era una oportunidad completamente inesperada, no dudó en aprovecharla. «Eso es una cosa que encuentras en la empresa privada —comentó el inspector escolar—. Allí no tienes la burocracia con la que has de vértelas en la mayoría de los gobiernos.»

El Presupuesto de Control del Gasto fue idea de Oscar Reyes, director auxiliar de finanzas de Fairfield, California. Gale Wilson, gerente del municipio, lo puso en práctica tras la Propuesta 13. Ted Gaebler, a la sazón gerente de Visalia, lo llevó a

esta ciudad seis meses más tarde. En Fairfield, en Visalia y en una docena de ciudades y condados que lo adoptaron desde entonces, el estilo en que los administradores gastan el dinero de los contribuyentes fiscales ha experimentado cambios profundos.

En Visalia, el cambio de mentalidad se operó incluso en el encargado de barrer las calles. Durante años, Ernie Vierra había barrido las calles cada tres semanas. Silenciosamente, bajo la presión de problemas de equipo, probó hacerlo cada cuatro semanas, luego cada cinco. Cuando subió a seis, llovieron las quejas y terminó por establecer el período en cuatro semanas. Lo mismo hizo en lo referente a la hierba de los parques.

El Departamento de Policía de Visalia promovió un programa de alquiler-compra para coches patrulleros que fue imitado en seguida por otras doce ciudades. El taller que reparaba los vehículos de Visalia recortó en un 30 por ciento su consumo de energía. Hacia 1985, mientras que otros gobiernos de California aún se proclamaban pobres como consecuencia de la Propuesta 13, Visalia tenía ahorrados 20 millones de dólares en efectivo, casi tanto como todo su presupuesto anual de operaciones ordinarias. (Para colmo de ironía, gracias a la congelación de los impuestos sobre la propiedad, la Propuesta 13 impedía a Visalia bajar sus tasas.)

La filosofía que encarnaba el nuevo presupuesto —filosofía que los líderes de la ciudad bautizaron como «administración empresarial pública»— impregnó la organización. Los administradores hablaron de «centros de beneficios», de «presupuestos de empresa», de «jefe ejecutivo» y de «junta de directores». Otorgaron bonificaciones de más de 1.000 dólares por persona para recompensar los esfuerzos sobresalientes en grupo. Y alentaron a los empleados a que ayudaran a la ciudad a ahorrar o a ganar dinero al permitirles llevarse a casa el 15 por ciento de los ahorros o ganancias que sus innovaciones generaran en el primer año.

Cuando los líderes de Visalia decidieron que la ciudad necesitaba más vida cultural, el director de la junta se aventuró, conjuntamente con promotores privados, a organizar actos des-



tacados, al tiempo que limitaba el riesgo mediante la inversión de la mitad del capital y quedándose la mitad de los beneficios. Cuando un equipo especial de ciudadanos encontró que había escasez de viviendas asequibles, la ciudad ayudó a crear una organización privada, sin fines de lucro, le prestó 100.000 dólares y le vendió 13 acres (52.611 metros cuadrados) de tierra municipal sobrante. Quince meses más tarde, 89 familias —con ingresos entre 9.000 y 18.000 dólares anuales— se mudaron a sus casas unifamiliares de propiedad. Los funcionarios del departamento de planificación designados para trabajar en el proyecto renunciaron a sus vacaciones de verano para terminar a tiempo. Pero no les importó. «Hemos hecho uno de los trabajos más excitantes de la ciudad —comentó uno de ellos—. Es como tener tu propia empresa... inviertes el tiempo que haga falta para terminar el trabajo.»

East Harlem no es una comunidad norteamericana prototípica. Es una de las comunidades más pobres del país. Más de la mitad de sus familias están encabezadas por madres solteras; el 35 por ciento de sus residentes dependen de la asistencia social; el ingreso medio es de 8.300 dólares.⁶ Las escuelas públicas en ruinas —con ventanas cubiertas por rejas de protección— coexisten con casas agrietadas. East Harlem es precisamente el tipo de comunidad en que, normalmente, las escuelas públicas fracasan. Sin embargo, cuenta con una de las escuelas públicas más eficientes de Estados Unidos.

Nueva York tiene 32 distritos escolares. Hace veinte años, el Distrito Escolar 4, en East Harlem, registraba los peores resultados en todos los test. Sólo el 15 por ciento de sus alumnos —15 de cada 100— leía aceptablemente.⁷ Las tasas de asistencia eran patéticas.

6. Raymond J. Domanico, *Education Policy Paper Number 1: Model for Choice: A Report on Manhattan's District 4*, Nueva York, Manhattan Institute for Policy Research, junio de 1989, pág. 3.

7. *Ibíd.*, pág. 10.

«Todo estaba fuera de control», dice Michael Friedman, actual director de una *junior high school* [escuela intermedia entre la primaria y la secundaria] llamada Bridge School:

El año anterior a mi incorporación a la Bridge School fue el peor año de mi vida. Las escuelas eran un caos y estaban superpobladas. Había mucha violencia. Las bandas recorrían las calles. Para el maestro se trataba de nadar o morir ahogado. Cerraban la puerta y te decían: «Ésta es su clase, haga lo que pueda». Y era como si nadie pudiera o quisiera hacer nada al respecto. Había mucha gente que había estado allí mucho tiempo y se había limitado a fichar en ese reloj.

En 1974, presa ya de la desesperación, el entonces inspector Anthony Alvarado, un director adjunto llamado John Falco y varios maestros decidieron que tenían que dejar fuera de la escuela a los «muchachos incorregibles, recalcitrantes y agresivos»,⁸ para que otros pudieran estudiar. Crearon una *junior high school* alternativa para alumnos con problemas.

La misión daba tanto temor que Alvarado dijo a Falco y a los maestros que hicieran cualquier cosa con tal de obtener resultados. Crearon una escuela completamente al margen de la tradición, y funcionó. Las otras dos escuelas alternativas que se abrieron ese año también tuvieron éxito, así que probaron con varias más. Pronto los maestros comenzaron a proponer otras: La East Harlem Career Academy, la Academy of Environmental Sciences, la Isaac Newton School of Science and Mathematics, una escuela tradicional en la que los niños usaban uniformes. Cada una de ellas impartía un núcleo básico de enseñanza en matemáticas, inglés y ciencias sociales, pero cada una tenía también su propio foco especial de interés.

En poco tiempo, los padres y los estudiantes del Distrito 4 se encontraron con una variedad de opciones. Pero sólo podían escoger dentro de la «zona» en la que vivían, y únicamente las escuelas alternativas presentaban tantas opciones. «Habíamos creado escuelas alternativas para crear buenos ambientes de en-

8. John Falco, entrevista de los autores.

señanza —dice Falco—, pero no podíamos permitir la entrada a todos. De modo que los padres ejercieron una gran presión. Tenía sentido seguir adelante.» En 1983, el distrito convirtió todas sus *junior high schools* en escuelas de elección y eliminó la asignación por zona. Hacia 1990, el Distrito 4 se jactaba de tener veintiuna *junior high schools*,⁹ más seis escuelas primarias alternativas.

Bajo el nuevo sistema, las escuelas dejaron de corresponderse exactamente con los edificios; muchos edificios albergaban tres o cuatro escuelas, una en cada planta. (En total, había 52 escuelas en 20 edificios.) Las escuelas eran pequeñas —de 50 a 300 alumnos— y la educación era personal. «Los chicos necesitan que se les trate de modo personalizado», dice Falco, quien hoy administra el programa de elección. «La reducción de tamaño de las escuelas ha constituido una gran ventaja.»

Alvarado también descentralizó la autoridad: dejó que los maestros dirigieran su propia escuela. Los administradores (*principals*) seguían rigiendo los edificios escolares, pero quienes estaban en realidad al frente de las escuelas eran los directores pedagógicos (*directors*, en adelante directores) la mayoría de los cuales también enseñaban— y sus maestros. Si un maestro quería crear una escuela nueva, o trasladarse a una escuela alternativa, Alvarado normalmente consentía. Este simple cambio liberó una tremenda energía. «Había maestros que estaban quemados, que no iban a ningún sitio —explica Falco—. Los pusimos en un puesto alternativo, y florecieron.»

Poco tiempo después, las *junior high schools* competían por los alumnos. Los maestros y los directores comenzaron a prestar estrecha atención a la cantidad de postulantes que asignaba el número uno a su escuela cada primavera. Los responsables del distrito empezaron a cerrar las escuelas que no atraían suficiente cantidad de estudiantes, o sustituían a su director y su personal. «Si no pones en funcionamiento un programa al que a los muchachos les interese acudir, te quedas fuera de la empresa —explica Falco—. No puedes dormirte sobre los lau-

9. *Ibíd.*

reles. Tienes que luchar constantemente por encontrar maneras de satisfacer las necesidades de estos muchachos.» Por otra parte, a las escuelas con éxito se les permitió crecer hasta que alcanzaron un límite superior de unas trescientas. En ese punto, los responsables del distrito alentaron a los directores para que las reprodujeran, siempre que se dispusiera de espacio para otra escuela.

Ed Rodríguez, administrador de una de las últimas *junior high schools* en convertirse en escuela de elección, no tenía prisa por competir. Pero encontró en la competencia un poderoso elemento de motivación:

Ahora que tenemos imperiosa necesidad de atraer a los jóvenes a nuestro edificio, hemos de examinarnos larga y rigurosamente y responder a estas preguntas: ¿Somos suficientemente buenos? ¿Seremos lo suficientemente competitivos? Hemos reemplazado la idea de que estaremos aquí para siempre por la idea de que estamos aquí con una finalidad y de que esta finalidad ha de maximizarse. La misión, el sueño de la escuela, debe anidar en la mente y en el corazón de todos. El nivel de rendimiento debe elevarse.¹⁰

Pero tan importante como la competencia y un sentido de misión es el sentimiento de propiedad que los estudiantes y los maestros experimentan en relación con su escuela. En lugar de destinarlos a una escuela y ofrecerles una educación inamovible, se les permite escoger el estilo de educación que prefieren. Pueden elegir escuelas tradicionales o clases abiertas; escuelas con programas-guía o que apelan a tutorías estrictas; institutos de lectura que están por debajo de un nivel aceptable o escuelas avanzadas para estudiantes particularmente dotados; programas de fotografía o de ordenadores; educación empírica o incluso una escuela dirigida en cooperación con el Big Apple Circus.

Robert Nadel, director adjunto de una *junior high school* lla-

10. A partir de las observaciones de Ed Rodríguez, en «Choosing Better Schools: Regional Strategy Meetings on Choice in Education», en la East Harlem Conference, auspiciada por el Departamento de Educación de EE.UU., 17 de octubre de 1989.

mada Creative Learning Center (Centro de Aprendizaje Creativo), dice lo siguiente: «Cuando un muchacho escoge la escuela, en esa elección hay sentido de propiedad. También hay un sentido de propiedad en los padres y en los maestros». Las actitudes de los estudiantes en las que este sentimiento de propiedad se traduce son muy distintas de las actitudes a que da lugar la mera asignación de un niño a un edificio. «Lo que te pertenece —dice Sy Fliegel, primer director del sistema de elección— lo tratas mejor.»¹¹

Las consecuencias del experimento del Distrito 4 fueron asombrosas. Los resultados de los test se elevaron abruptamente.¹² En 1973 sólo leía aceptablemente el 15 por ciento de los estudiantes de las *junior high schools*; en 1988, esa cifra llegaba al 64 por ciento. También mejoraron las habilidades de escritura.¹³ En 1988, los test estatales encontraron que los estudiantes de octavo del distrito escribían con idoneidad. Y el porcentaje de graduados del Distrito 4 aceptados en las cuatro escuelas públicas de elite de Nueva York, como la Bronx Science y la Technical Brooklyn, se disparó. A mediados de los setenta, en esas escuelas se admitían menos de diez graduados del Distrito 4 por año. En 1987, lo fueron 139, esto es, el 10 por ciento de los graduados del Distrito 4, tasa que duplica casi la del resto de la ciudad de Nueva York. Otros 180 asistieron a un segundo nivel de escuelas públicas selectas, 36 fueron a escuelas privadas selectas, incluso a Andover y la Hill School. En resumen, más de la cuarta parte de los graduados del Distrito 4 obtuvieron pla-

11. Citado en Robert Merrow, «Schools of Choice: More Talk Than Action», en Joe Nathan, comp., *Public Schools By Choice*, St. Paul, Minn., Institute for Learning and Teaching, 1989, pág. 118.

12. Comunicación personal, Distrito 4. Véase también Domanico, *Education Policy Paper Number I*, pág. 10. En 1989, el diseñador del test de lectura modificó las normas del mismo para que reflejaran los niveles más elevados de capacidad de lectura en el ámbito nacional y la proporción de niños de las escuelas de la ciudad de Nueva York que leían aceptablemente cayó a menos del 50 %. Con el empleo de estas nuevas normas nacionales, en mayo de 1991 sólo el 43,1 % de los estudiantes del Distrito 4 leían aceptablemente.

13. Mary Ann Raywid, «The Mounting Case for Schools of Choice», en *Public Schools by Choice*, pág. 27.

zas en escuelas secundarias de primer nivel, escuelas que quince años antes estaban prácticamente fuera de su alcance.¹⁴

El Distrito 4 está enclavado en el corazón de uno de los guetos más famosos de Estados Unidos. Sin embargo, hay una lista de espera de maestros que desean trabajar allí.¹⁵ Tal vez la estadística más elocuente sea ésta: de los 14.000 estudiantes del Distrito 4, cerca de 1.000 son de fuera del distrito.¹⁶ «Un día cualquiera recibo por lo menos cuatro o cinco llamadas de padres que solicitan la admisión desde fuera del distrito —dice Falco—. No tengo más remedio que rechazarlos.»

Bob Stone trabaja en la burocracia norteamericana por antonomasia: el Departamento de Defensa. Como Secretario Auxiliar Adjunto de Defensa para Instalaciones, cuenta, al menos teóricamente, con autoridad sobre 600 bases e instalaciones, que albergan a 4,5 millones de personas y consumen 100 billones de dólares por año. Muy poco tiempo después de ser promovido a ese puesto, en 1981, Stone visitó una base aérea en Sicilia. «Tenemos allí 2.000 aviadores, y están fuera, en ninguna parte», dice. Y agrega:

Sin familia, sin ciudad. Están a una hora y media de coche por un horrible camino de montaña desde una ciudad siciliana de 20.000 habitantes, donde, una vez que llegas, no hay demasiado que hacer. La mayor parte de nuestras bases tienen pistas para jugar a los bolos, de modo que construimos una pista también en esta base. Cuando llegué a la base, hacía dos o tres semanas que se había inaugurado un centro de bolos. Me hicieron pasar y comenzaron a mostrarse planos: iban a tirar abajo una pared y a agregar seis pistas. Pensé: «¿Cómo? ¿Hace apenas un par de semanas que se inauguró, y ya queréis destruirlo todo para agrandarlo? ¿Por qué?»

14. Para las estadísticas sobre admisión de alumnos en escuelas públicas y privadas selectivas, véase John Falco, entrevista de los autores, y Domanico, *Education Policy Paper Number I*, págs. 15-17.

15. Joe Nathan, «Prime Examples of School-Choice Plans», *Wall Street Journal*, 20 de abril de 1989.

16. John Falco, entrevista de los autores.

«Bueno —me dijeron—, hay una regla según la cual, si tienes 2.000 soldados se te permite construir ocho pistas.» [Puedes lograr autorización para construir más, pero sólo una vez que hayas podido probar que las necesitas.] Cogí el libro y esto es lo que dice: 1.000 soldados, cuatro pistas; 2.000 soldados, ocho pistas. Y esto es verdad si te encuentras en el páramo de Sicilia, sin familia, o en el norte de Groenlandia, donde la mayor parte del año ni siquiera puedes asomar la nariz fuera de casa.

Stone cuenta que el libro de reglas tenía unas cuatrocientas páginas. Las reglas relativas a la operación de la vivienda militar abarcaban ochocientas páginas. Las reglas para los empleados civiles cubrían otras 8.800 páginas. «Calculo que *un tercio* del presupuesto de defensa se dedica a discutir si se siguen malas regulaciones, si se está haciendo el trabajo que no se debe hacer», dice Stone. Los ingenieros de Nuevo México escriben informes para convencer a la gente de Washington de que sus techos gotean. Los soldados hacen un fatigoso viaje a través de su base hasta dar con el químico cuando expira el plazo de vida útil de una lata de pintura al spray, para hacerla certificar por otro año. El Departamento de Defensa realiza pagos extraordinarios por pintura especial, pero como le lleva más tiempo establecer sus especificaciones que a las compañías mejorar su pintura, los empleados del Departamento pagan una bonificación por una pintura inferior a la que pueden encontrar en la tienda local.

«Este tipo de reglas tiene dos costes —explica Stone—. Uno es que hacemos perder el tiempo a la gente. Pero el coste mayor —y la razón por la cual digo que es un tercio del presupuesto de defensa— está en el mensaje que se transmite a todos los que trabajan en esto, y que puede explicitarse así: “Tú eres tonto. No confiamos en ti. No trates de aplicar tu sentido común”.»

Stone redujo de cuatrocientas a cuatro páginas las reglas que rigen la construcción de bases militares, y de ochocientas a cuarenta las que rigen la vivienda. Luego decidió ir más allá. En un experimento que se expone en *In Search of Excellence*,¹⁷ de

17. Véase Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, hijo, *In Search of Excellence* Nueva York, Warner Books, 1982, págs. 146-147.

cedió dejar una base, a la que bautizó como Instalación Modélica, libre de esas reglas y regulaciones. Si el comandante se comprometía a mejorar radicalmente su instalación, lo mejor que podía hacer Stone era dejar en suspenso todas las reglas que se interpusieran en su camino. El principio era simple: dejar al comandante que dirigiera la base a su manera, y no a la manera de Washington. El corolario también fue importante: si ahorrraba dinero en el proceso, no tendría que devolverlo. Podría guardarlo o gastarlo en lo que le pareciera más importante.

Cuarenta comandantes se prestaron para el experimento. En los dos primeros años presentaron más de 8.000 pedidos de suspensión de regulaciones o de cambios en ellas. A este respecto, Stone puede pasarse horas contando historias. En la fuerza aérea, por ejemplo, los aviadores usan complejos equipos electrónicos para controlar misiles Minuteman. Cuando un equipo falla, lo envían a la Hill Air Force Base, en Utah, para que lo reparen. Mientras, se deja fuera de alerta el misil por un período que suele ser de diez días. Un aviador de la Whiteman Air Force Base logró que se le permitiera reparar por sí mismo los equipos, con el resultado repentino de que esta base jamás volvió a tener un misil fuera de alerta por más de tres horas.

En todo el Departamento de Defensa, la gente compra según el libro. Stone sostiene en alto una simple válvula de vapor, que cuesta 100 dólares. «Cuando pierde —dice—, pierde vapor por valor de 50 dólares semanales. La lección es que, cuando pierde, hay que cambiarla enseguida. Pero cambiarla lleva todo un año, pues tenemos un sistema que quiere asegurarse de que hagamos la mejor compra posible con esa partida de 100 dólares, y tal vez, tras un año de espera, compremos a dos dólares menos. Mientras tanto, hemos perdido vapor por 3.000 dólares.» De acuerdo con el programa de las Instalaciones Modélicas, los comandantes requirieron la autoridad necesaria para comprar las cosas por sí mismos.¹⁸ El comandante de todo un ejército soli-

18. Para mayor información sobre el programa de Instalaciones Modélicas, véase *Model Installations and the Graduate Program: A DoD Report to the President's Blue Ribbon Commission on Defense Management*, 16 de mayo de 1986, accesible en la Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Installations.

citó permiso para dejar que los soldados decidieran cuándo tenían que descartar las latas de pintura al spray, en vez de llevarlas al químico de la base. Cinco bases de la fuerza aérea fueron autorizadas para administrar su propia construcción, en vez de pagar al cuerpo de Ingenieros para hacerlo. Sacudido por la amenaza de competencia, este cuerpo adoptó una nueva meta: la de «líderes en atención al cliente».

Tal fue el éxito del experimento de las Instalaciones Modélicas, que en marzo de 1986, el Secretario Adjunto de Defensa, William Howard Taft IV, ordenó que se aplicara a todas las instalaciones de Defensa. Stone y su equipo desarrollaron luego un experimento presupuestario inspirado en el sistema de Visalia. Los presupuestos de las instalaciones normales, que al principio se redactaban con *tres años de antelación*, incluían centenares de ítems sectoriales. El Unified Budget Test permitió a los comandantes ignorar los ítems sectoriales y destinar los recursos de acuerdo con las necesidades cambiantes.

En su primer año, la prueba reveló que del 7 al 10 por ciento de los fondos inmovilizados en los ítems sectoriales estaban erróneamente destinados, y que cuando los comandantes pudieron transferirlos, consiguieron mejorar notablemente el rendimiento de la tropa. El ejército comparó los resultados de las dos bases participantes con los de las bases normales y concluyó que, en sólo un año, el Presupuesto Unificado había triplicado el rendimiento. Sin duda, el impacto a largo plazo sería mayor aún. De acuerdo con Stone y sus colegas, «los principales líderes de los Servicios han estimado que, si se eliminaran todas las trabas innecesarias a su dinero, podrían cumplir sus misiones con hasta un 10 por ciento menos de dinero». Pero en un presupuesto de instalaciones de 100.000 millones, el simple 3 por ciento alcanza los 3.000 millones de dólares.¹⁹

19. *The Unified Budget Test*, Washington, D.C., Deputy Secretary of Defense [Installations], marzo de 1988.

Visalia, East Harlem y el Departamento de Defensa no están solos. En Estados Unidos, mírese donde se mire, se encontrarán historias semejantes. Creemos que estas organizaciones representan el futuro.

Nuestra tesis es sencilla. El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funciona muy bien. Lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y la economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información y animada por una intensa actividad cognoscitiva. Son como lujosos transatlánticos en la era de los *jets* supersónicos: grandes, pesados y con enormes dificultades para los cambios de rumbo importantes. Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar.

El gobierno tan sólo encabeza el desfile; transformaciones similares se producen hoy en toda la sociedad norteamericana. Las corporaciones norteamericanas han invertido la última década en realizar cambios revolucionarios: descentralización de la autoridad, allanamiento de las jerarquías, concentración en la calidad y acercamiento a los clientes. Todo ello en un esfuerzo para mantener la competitividad en un nuevo mercado global. Nuestras organizaciones voluntarias y sin fines de lucro rebosan vitalidad y nuevas iniciativas. Cada día florecen «consorcios» entre empresas e instituciones educativas, entre organizaciones con y sin fines de lucro, entre el sector público y el privado. Todo ocurre como si, en la práctica, todas las instituciones de la vida norteamericana lucharan al mismo tiempo para adaptarse a un inmenso océano de cambios, como si estuvieran empeñadas en un gran esfuerzo para lograr mayor flexibilidad, capacidad de innovación y talante empresarial.

LA BANCARROTA DE LA BUROCRACIA

Hoy es difícil de imaginar, pero hace cien años la palabra *burocracia* tenía un significado positivo. Servía para designar un método de organización racional y eficiente que venía a sustituir al ejercicio arbitrario del poder de los regímenes autoritarios. Las burocracias aportaron al trabajo gubernamental la misma lógica que la línea de montaje aportó a la fábrica. Con su organización jerárquica y su especialización funcional permitieron emprender tareas muy amplias y complejas. Max Weber, el gran sociólogo alemán, las describió en términos tales que ningún norteamericano moderno podría soñar siquiera en aplicar:

La razón decisiva del progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad puramente técnica sobre cualquier otra forma de organización...

Precisión, velocidad, ausencia de ambigüedad... reducción del conflicto y de los costes materiales y personales: todo esto llegó a su punto óptimo en la organización estrictamente burocrática.²⁰

En Estados Unidos, la aparición del gobierno burocrático adoptó una característica particular debido a la influencia del escenario finisecular. Hace un siglo, nuestras ciudades crecían a gran velocidad, hinchadas por la afluencia de inmigrantes que iban a trabajar en las fábricas que había levantado nuestra revolución industrial. Boss Tweed y sus contemporáneos gobernaban estas ciudades como feudos personales: a cambio de los votos de los inmigrantes, repartían empleos, favores y servicios informales. Con una mano robaban al público sin reparo alguno; con la otra mano, aseguraban amplias recompensas a quienes entregaran masivamente sus votos leales. Mientras tanto, ignoraban muchos de los nuevos problemas de la América industrial: sus hacinados suburbios, la explotación del trabaja-

20. H. H. Gerth y C. Wright Mills, comps., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, 1958, pág. 214.

dor, la desesperada necesidad de una nueva infraestructura de cloacas, agua corriente y transporte público.

Los jóvenes progresistas como Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson y Louis Brandeis observaron la maquinaria hasta que no pudieron aguantar más. En la última década del siglo XIX le declararon la guerra. Durante los treinta años siguientes, el Movimiento Progresista transformó el gobierno de Estados Unidos. Para terminar con el uso de los empleos oficiales como recurso político clientelar, los progresistas crearon sistemas de administración pública, con exámenes escritos, escalas rigurosas de sueldos y protección contra la arbitrariedad en la contratación o el despido. Para mantener fuera del alcance de los políticos los proyectos de construcción más importantes, como los puentes y túneles, crearon agencias públicas independientes. Para limitar el poder de los caudillos políticos, dividieron las funciones de gestión, adjudicaron cargos de gran responsabilidad sin consultar a los alcaldes ni a los gobernadores y crearon cargos de oficinistas, jueces e incluso *sheriffs* elegidos en forma independiente. Para mantener la administración de los servicios públicos libres de la influencia de los políticos, crearon una profesión de gerentes municipales, profesionales completamente independientes de los políticos y que dirigieron la burocracia con eficiencia y estilo empresarial.

En otras palabras, gracias a Boss Tweed y sus contemporáneos, la sociedad norteamericana se embarcó en un gigantesco esfuerzo de *control* que penetró en el gobierno, a fin de evitar que los políticos y los burócratas hicieran nada que pudiera poner en peligro el interés o la hacienda pública. Esto significó una limpieza de muchos gobiernos; pero, al resolver una serie de problemas, planteó otros. Al poner dificultades al robo del dinero público, hemos hecho prácticamente imposible *administrarlo*. Al adoptar pruebas escritas con puntuación hasta el tercer decimal para dar empleo a nuestros oficinistas, policías y bomberos, hemos introducido la mediocridad en nuestra fuerza de trabajo. Al hacer imposible despedir a los individuos que no rinden, hemos convertido la mediocridad en un rémora humana. Al intentar controlarlo prácticamente todo, nos hemos

vuelto tan obsesivos con los normas según las cuales han de hacerse las cosas —regulando los procesos y controlando el gasto— que ignoramos los *resultados*.²¹

El producto de todo ello fue un gobierno con un *ethos* diferente: lento, ineficaz, impersonal. Ésta es la imagen mental que la palabra *gobierno* evoca hoy en día; esto es lo que muchos norteamericanos dan por sentado que es la verdadera esencia del gobierno. Incluso los edificios gubernamentales reflejan este hecho: son estructuras inmensas, con cielo raso altísimo, enormes vestíbulos, arquitectura ornamentada, todo ello con el fin de imprimir en el visitante la impersonalidad de la autoridad y el inmovible peso de la institución.

Durante mucho tiempo, el modelo burocrático funcionó bien, no porque fuera eficiente, sino porque solucionó los problemas básicos que la gente quería resolver. Proporcionó seguridad contra el desempleo y en la vejez. Proporcionó estabilidad, lo cual revestía una particular importancia tras la Depresión. Proporcionó un sentido básico de la justicia y la equidad. (Las burocracias, como señaló Weber, están diseñadas para tratar a todo el mundo por igual). Proporcionó empleos. Y prestó los servicios básicos, sobrios e igualitarios que la gente necesitaba y esperaba durante la era industrial: caminos, autopistas, cloacas, escuelas.

En una época de intensas crisis —la Depresión y dos guerras mundiales— el modelo burocrático funcionó magníficamente. En la crisis, cuando las metas estaban claras y eran ampliamente compartidas, cuando las tareas a realizar eran relativamente sencillas y cuando prácticamente todos querían trabajar por la causa, la mentalidad jerárquica y de mando y control se encontró con el camino allanado. Los resultados hablan por sí mismos, y la mayoría de los norteamericanos actuó con disciplina. En la década de los cincuenta, como señaló William H. Whyte, nos habíamos convertido en una nación de «hombres de organización».

21. Para un fascinante estudio de los edificios gubernamentales, véase Charles T. Goodsell, *The Social Meaning of Civic Space: Studying Political Authority Through Architecture*, Lawrence, University Press of Kansas, 1988.

Pero el modelo burocrático se desarrolló en condiciones muy diferentes de las que hoy en día debemos enfrentar. Se desarrolló en una sociedad de ritmo lento, en que los cambios tenían lugar pausadamente. Se desarrolló en la época de la jerarquía, cuando sólo los que se hallaban en la cumbre de la pirámide disponían de información suficiente como para adoptar decisiones con fundamento. Se desarrolló en una sociedad de gente que trabajaba con las manos, no con la mente. Se desarrolló en una época de mercados masivos, en que la mayoría de los norteamericanos tenían deseos y necesidades parecidas. Se desarrolló, por último, cuando teníamos vigorosas comunidades geográficas: vecindades y ciudades firmemente entretejidas.

Hoy en día, todo esto ha desaparecido. Vivimos en una asombrosa época de cambio. Vivimos en un mercado global que ejerce una enorme presión competitiva sobre nuestras instituciones económicas. Vivimos en una sociedad de información, a la cual la gente accede casi tan rápidamente como sus líderes. Vivimos en una economía basada en el conocimiento, en la cual los trabajadores con formación manejan los mandos y exigen autonomía. Vivimos en una época de unos mercados en los que los consumidores se han acostumbrado a la gran calidad y a la amplitud de las opciones posibles.

En este medio, las instituciones burocráticas —públicas y privadas— que se desarrollaron durante la era industrial nos resultan cada vez más inútiles.

El medio actual exige instituciones extremadamente flexibles y adaptables. Exige instituciones que ofrezcan bienes y servicios de gran calidad y que aprovechen al máximo todas las energías. Exige instituciones responsables ante sus clientes, que brinden opciones de servicios no estandarizados; que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes; que creen en sus empleados un sentimiento de significado, de control e incluso de propiedad. Exige instituciones que *capaciten* y *autoricen* a los ciudadanos antes que limitarse a *servirlos*.

Sin embargo, en ciertas circunstancias, las instituciones burocráticas aún operan con eficiencia. Si el medio es estable, la tarea es relativamente simple, todos los consumidores desean

el mismo servicio y la calidad del rendimiento no es decisiva, una burocracia pública tradicional puede resultar satisfactoria. La seguridad social aún funciona. Las agencias gubernamentales locales que proveen bibliotecas, parques e instalaciones recreativas, aún funcionan, hasta cierto punto.

Pero la mayor parte de las instituciones de gobierno realizan tareas cada vez más complejas, en medios competitivos y en rápida transformación, a la vez que sus clientes quieren calidad y diversidad de opciones. Estas nuevas realidades han hecho muy difícil la vida para nuestras instituciones públicas: a nuestro sistema público de educación, a nuestros programas de salud pública, a nuestras autoridades en materia de vivienda, a prácticamente todos los ambiciosos programas burocráticos que los gobiernos norteamericanos crearon antes de 1970. No fue casual que en la década de los setenta perdiéramos una guerra, perdiéramos la fe en nuestros líderes nacionales, padeciéramos repetidamente de problemas económicos y experimentáramos una rebelión fiscal. A partir de entonces, el abismo entre lo viejo y lo nuevo no ha hecho más que intensificarse. El resultado de todo ello ha sido un período de enorme estrés en el gobierno norteamericano.

En cierto sentido, se trata de un síntoma de progreso, de la drástica ruptura que tiene lugar cuando las nuevas realidades irrumpen en las instituciones antiguas. Nuestras tecnologías de la información y nuestra economía basada en el conocimiento nos brindan la oportunidad de hacer cosas con cuya posibilidad ni siquiera soñábamos hace cincuenta años. Pero para aprovechar estas oportunidades, debemos recoger los restos de nuestras instituciones de la era industrial y reconstruir. «El primer paso de la sabiduría —dijo una vez Alfred North Whitehead— es reconocer que los adelantos más importantes de la civilización son procesos que llegan casi a destruir la sociedad en que se producen.»²²

22. Citado en William Van Dusen Sishard, «What in the World Is Going On?», *Vital Speeches*, 1 de marzo de 1990, págs. 311-317.

LA APARICIÓN DEL GOBIERNO EMPRESARIAL

Los primeros gobiernos en responder a estas nuevas realidades fueron los gobiernos locales, en gran parte porque fueron los primeros en verse en graves apuros. El 6 de junio de 1978, los votantes de California aprobaron la Propuesta 13, que reducía a la mitad las tasas locales sobre la propiedad. Doblemente alimentada por la inflación y por la insatisfacción ante los servicios públicos, la rebelión fiscal se propagó rápidamente. En 1980, Ronald Reagan la adoptó en el marco nacional; como consecuencia, hacia 1982 tanto el gobierno estatal como los locales habían perdido casi uno de cada cuatro dólares federales que recibían en 1978.²³ Durante la recesión de 1982, la más profunda después de la Depresión, los gobiernos estatales estaban en bancarrota.

Bajo la intensa presión fiscal los líderes estatales y locales no tuvieron otra opción que cambiar el estilo de gestión. Los alcaldes y los gobernadores montaron «corporaciones público-privadas», y desarrollaron vías «alternativas» de prestación de servicios. Los municipios alentaron la competencia entre los proveedores de servicios e inventaron nuevos sistemas presupuestarios. Los administradores públicos empezaron a hablar de «gestión empresarial», de «organizaciones de aprendizaje» y de «ciudades que confían en sí mismas». Los Estados comenzaron a reestructurar sus sistemas públicos más caros: educación, salud, y bienestar.

Phoenix, Arizona, puso a su Departamento de Obras Públicas en igualdad de capacidad competitiva con las compañías privadas para la contratación de los servicios de recolección de basuras, reparación de calles, etc. St. Paul, Minnesota, creó una docena de corporaciones privadas sin fines de lucro para el nue-

23. Según el Cuadro 21 en *Significant Features of Fiscal Federalism*, vol. 2: *Revenues and Expenditures*, Washington, D.C., Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1990, pág. 21, las subvenciones federales a gobiernos estatales y locales sumaron 77.900 millones en 1978 y 88.200 millones en 1982. En dólares de 1978, la cifra de 1982 habría sido de 59.600 millones. Se trata de una reducción de 18.300 millones, o sea, el 23,5 %, entre 1978 y 1982.

vo desarrollo de la ciudad. Orlando, Florida, creó tantos centros con fines de lucro, que sus ganancias superaron los ingresos en concepto de impuestos. La Agencia de Vivienda (Housing Authority) de Louisville, Kentucky, comenzó a encuestar a sus clientes —15.000 residentes de viviendas públicas— y a alentarlos a que gestionaran sus propios complejos de viviendas. Incluso *vendió* uno de estos, con cien unidades, a los arrendatarios.

El Departamento de Comercio de Michigan adoptó un nuevo eslogan: «El servicio al cliente es nuestra razón de ser». Realizó encuestas entre sus clientes, contrató un jefe de servicio al consumidor, impartió a los empleados cursos de orientación para el cliente y creó el cargo de *ombudsman*, con una línea gratuita para las pequeñas empresas. Varios de los diez Equipos del Departamento asumieron la filosofía de la gestión que sostuviera W. Edwards Deming con el nombre de Total Quality Management.

Minnesota permitió que padres y alumnos eligieran escuela pública —lo mismo que East Harlem— y rápidamente le siguieron otros seis Estados. Carolina del Sur desarrolló incentivos al rendimiento, según los cuales las escuelas y los maestros compitieron por fondos para poner a prueba nuevas ideas; a los administradores y maestros que lograban resultados superiores se les asignaba una paga extra, y las escuelas cuyos estudiantes realizaban progresos notables en las habilidades básicas y en la asistencia, recibían dinero extra.²⁴ En los primeros tres años del programa, la asistencia aumentó en todo el Estado, la moral de los maestros se fortaleció más rápidamente que en cualquier otra Estado y los resultados de la Prueba de Aptitud Escolar mejoraron el 3,6 por ciento, uno de los porcentajes mayores del país.

El alcalde de Indianápolis, William Hudnut, describió el fenómeno mejor que nadie. «En el gobierno —dijo en un discurso de 1986— la tendencia habitual es la de proteger su territo-

24. Gary Putka, «South Carolina's Broad School Reform Includes Incentives or Punishment Based on Performance», *Wall Street Journal*, 12 de julio de 1988, pág. 62, y Terry Peterson, «Five Years and a Quantum Leap», *Entrepreneurial Economy Review*, diciembre-enero de 1989, editado por la Corporation for Enterprise Development, Washington, D.C.

rio, resistir el cambio, construir imperios, ampliar la propia esfera de control y proteger proyectos y programas, sin tener en cuenta si aún siguen siendo necesarios o no.» Por el contrario, el gobierno «empresarial busca las maneras más efectivas y eficientes de gestión»:

Abandona de buen grado viejos programas y viejos métodos. Es innovador, imaginativo y creativo. Asume riesgos. Hace de las funciones municipales medios de producción de dinero antes que meras consumidoras de presupuesto. Se abstiene de las alternativas tradicionales que se limitan a ofrecer sistemas de apoyo a la vida. Trabaja con el sector privado. Pone en juego un sólido sentido de empresa. Privatiza. Crea empresas y operaciones que producen ingresos. Está orientado al mercado. Se centra en la medición del rendimiento. Recompensa el mérito. Dice «Vamos a hacer este trabajo», y no tiene miedo de soñar el gran sueño.²⁵

Las encuestas comenzaron también a asumir la tendencia. En 1987 y 1988, la firma consultora Coopers & Lybrand realizó una encuesta sobre espíritu empresarial público,²⁶ que se centró en ejecutivos urbanos y rurales en jurisdicciones con más de 50.000 habitantes. Prácticamente todos los ejecutivos encuestados concordaron en que la exigencia de servicios públicos superaba los ingresos, conflicto que, según esperaban, «requería un énfasis permanente en «hacer más con menos y explorar técnicas de gestión más innovadoras y económicas». Las prácticas a este respecto incluyeron la contratación para los servicios, la medición del rendimiento, la gestión participativa, cuotas de choque y planificación estratégica.

Cuando, en 1990, la recesión se hizo sentir, los déficits de las grandes ciudades y de los Estados se dispararon a miles de millones de dólares. Por último, en la desesperación, hasta los políticos de ámbito nacional comenzaron a buscar nuevos enfoques. Los candidatos a gobernador hablaron de «reestructuración»,

25. Citado en Marjorie George, «Can a City Be Run Like a Business?», *San Antonio*, diciembre de 1986, págs. 22-29.

26. *Survey on Public Entrepreneurship*, Coopers & Lybrand, 1988.

de «redimensionamiento» y de «corporaciones mixtas». El demócrata Lawton Chiles, miembro del Senado de los Estados Unidos durante tres períodos, ganó la gobernación de Florida con la consigna de «reinventar el gobierno». El republicano Bill Weld, nuevo gobernador de Massachusetts, prometió un «gobierno empresarial» que estimularía «la competencia» y se centraría en «resultados», no en «reglas». El republicano George Voinovich, de Ohio, dijo en su discurso de investidura: «Han quedado muy atrás los días en que los funcionarios públicos se medían por lo que gastaban. Las nuevas realidades exigen que los funcionarios públicos sean juzgados por su capacidad para trabajar más y mejor, para hacer más con menos».

Para el ciudadano medio, que debe apoyarse en los medios de comunicación para interpretar los acontecimientos, es difícil comprender estos cambios. En lo esencial son casi invisibles, en parte porque tienen lugar fuera de las luces de la publicidad que brilla en Washington. También se niegan obcecadamente a acomodarse a la contraposición entre categorías liberales tradicionales y categorías conservadoras a través de la cual los medios de comunicación enfocan el mundo. Como la mayoría de los periodistas se ven obligados a suministrar análisis instantáneos, no les queda prácticamente otra opción que reincidir en los enfoques trillados y ya probados de la práctica pasada. Y como la fórmula típica para vender una historia descansa en el conflicto, están más dispuestos a buscar héroes y villanos que innovación y cambio. Pero en ese proceso dejan inevitablemente de lado buena parte de lo nuevo y significativo. Para parafrasear a Neil Postman, la sociedad norteamericana se precipita al futuro con la mirada fija en el espejo retrovisor.²⁷

Durante los últimos cinco años, mientras atravesábamos el paisaje del cambio de gobierno, tratamos constantemente de comprender las tendencias subyacentes. Nos preguntamos: ¿Qué tienen en común estas innovadoras organizaciones empresariales? ¿Qué incentivos han modificado para crear un comportamiento tan diferente? ¿Qué han hecho para que, de actuar de

27. De Neil Postman, *Teaching As a Subversive Activity*, Nueva York, Dell, 1987.

la misma manera, también otros gobiernos puedan convertir el talante empresarial en norma y la burocracia en excepción?

No fue difícil encontrar los aspectos comunes. La mayor parte de los gobiernos empresariales promueve la *competencia* entre los proveedores de servicios. *Capacitan y facultan* a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los *resultados*. Se inspiran en metas —objetivos o *misiones*—, no se rigen por reglas y regulaciones. Redefinen a sus usuarios o consumidores como *clientes* y les ofrecen opciones (entre escuelas, entre programas de formación, entre tipos de vivienda). *Previenen* los problemas antes de que se presenten, en vez de limitarse a proporcionar servicios con posterioridad. Invierten la energía en *ganar* dinero, no simplemente en gastarlo. *Descentralizan* la autoridad por medio de la gestión participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. Y no se dedican meramente a suministrar servicios públicos, sino a *catalizar* todos los sectores —públicos, privados y voluntarios— en la acción para resolver sus problemas comunitarios.

Creemos que esos diez principios, que describimos extensamente en los diez capítulos siguientes, son los principios fundamentales que subyacen a esta nueva forma de gobierno que vemos surgir; son los radios que mantienen unida la rueda. En conjunto forman un todo coherente, un nuevo modelo de gobierno. No solucionarán todos nuestros problemas. Pero si la experiencia de las organizaciones que ellos han abrazado es orientadora en algún sentido, solucionarán los problemas fundamentales que padecemos con el gobierno burocrático.

POR QUÉ EL GOBIERNO NO PUEDE «SER DIRIGIDO COMO UNA EMPRESA»

Mucha gente, que cree que el gobierno debería «funcionar como una empresa», podría suponer que eso es lo que queremos decir. Pues no es eso.

El gobierno y la empresa son instituciones fundamentalmen-

te distintas. A los líderes de empresa los mueve el beneficio: a los líderes del gobierno los mueve el deseo de ser reelegidos. Las empresas obtienen de los clientes la mayor parte del dinero; los gobiernos obtienen su dinero principalmente de los contribuyentes. Habitualmente, las empresas se ven impulsadas por la competencia; en general los gobiernos emplean monopolios.

Diferencias como éstas crean incentivos fundamentalmente diferentes en el sector público. Por ejemplo, en el gobierno, la prueba última para los administradores no es si producen un producto o beneficio, sino si complacen a los políticos electos. Como los políticos tienden a moverse según grupos de interés, los administradores públicos —a diferencia de su contrapartida privada— deben tener siempre en cuenta los grupos de interés.

El gobierno además obtiene sus ingresos primordialmente de los impuestos, mientras que las empresas ganan sus ingresos cuando los clientes compran productos o servicios con total libertad. Ésta es una razón por la cual el público tiene en cuenta con tanta intensidad el coste de los servicios del gobierno y ejerce una presión constante por el *control*, esto es, a favor de establecer cuánto gastan los burócratas en cada sector, de modo que les resulte muy difícil, cuando no imposible, despilfarrar, emplear mal o robar el dinero de los contribuyentes.

Todos estos factores se combinan para producir un medio en que los empleados públicos ven riesgos y recompensas con criterios muy distintos que los empleados privados. «En el gobierno, el único incentivo se halla en la dirección de no cometer errores», explica Lou Winnick, de la Ford Foundation. «Puedes tener noventa y nueve éxitos y nadie se entera, pero cometes un solo error y eres hombre muerto.»²⁸ Los métodos típicos de las empresas para motivar a los empleados no funcionan muy bien en este tipo de medio.

28. De «The Cleveland Conference on Fiscal Constraints/Constructive/Responses/Action Steps», informe de una conferencia pronunciada en Cleveland, 21-23 de abril de 1982, con el patrocinio de la Cleveland Foundation y del Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota. Accesible en Ted Kolderie, Center for Policy Studies, Minneapolis.

Hay muchas otras diferencias. El gobierno es democrático y abierto; de aquí que se mueva con mayor lentitud que la empresa, cuyos administradores pueden tomar decisiones rápidamente a puertas cerradas. La misión fundamental del gobierno es «hacer el bien», no ganar dinero; de aquí que, en el sector público, los cálculos de coste y beneficio de la empresa se convierten en absolutos éticos. A menudo el gobierno debe servir a todos por igual, con independencia de la capacidad de pago o de la demanda del servicio; de aquí que no pueda alcanzar la misma eficiencia que la empresa en el mercado. Se podría escribir todo un libro acerca de las diferencias entre la empresa y el gobierno, como, por cierto, ya lo ha hecho el eminente científico político James Q. Wilson, con el título de *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*.

Estas diferencias llevan a una conclusión: el gobierno no puede funcionar como una empresa. Es cierto que hay muchas similitudes. En verdad, nosotros creemos que nuestros diez principios subyacen al éxito de *cualquier* institución en el mundo de hoy, ya sea en el sector público, ya en el privado, ya en el de las actividades sin fines de lucro. Y hemos aprendido muchísimo de teóricos de la administración de empresa como Peter Drucker, W. Edwards Deming, Tom Peters y Robert Waterman. Pero en el gobierno, la teoría de la empresa no es suficiente.

Veamos el enfoque de Deming, conocido como Total Quality Management. Cada vez más popular en el sector público, insta a las instituciones públicas a centrarse en cinco de nuestros principios: resultados, clientes, descentralización, prevención y un enfoque de mercado. Pero Deming desarrolló sus ideas para las empresas privadas y su enfoque ignora a los otro cinco. Por ejemplo, la mayor parte de las empresas pueden dar por supuesta la competencia, de modo que la Total Quality Management ignora el problema del monopolio, que constituye el núcleo central de los problemas del gobierno. La mayor parte de las empresas se inspiran ya en sus objetivos (lograr beneficios), de modo que Deming no ayuda a los líderes públicos a crear organizaciones inspiradas en objetivos (misiones). Y a muy pocas empresas habrá que decirles que no se limiten a gastar dinero sino a ganarlo.

El hecho de que el gobierno no pueda gestionarse exactamente igual que una empresa no quiere decir que no pueda adoptar un talante más *empresarial*, por supuesto. Cualquier institución, pública o privada, puede ser empresarial, así como cualquier institución, pública o privada, puede ser burocrática. Habrá muy pocos norteamericanos que deseen realmente que el gobierno actúe simplemente como una empresa, tomando decisiones rápidas a puertas cerradas y con vistas al beneficio privado. Si así lo hiciera, la democracia resultaría la primera perjudicada. Pero la mayor parte de los norteamericanos sí que querrían que el gobierno fuera menos burocrático. Entre conducta burocrática y conducta empresarial hay un amplio abanico de grados intermedios, y el gobierno seguramente puede cambiar su posición en este espectro.

UNA TERCERA OPCIÓN

La mayor parte de nuestros líderes siguen diciéndonos que sólo hay dos caminos para salir de las repetidas crisis en las que nos vemos sumidos: o bien podemos subir los impuestos, o bien podemos recortar el gasto. Durante casi dos décadas hemos pedido una tercera opción. No queremos menos educación, ni menos carreteras, ni menos salud pública. Tampoco queremos impuestos más altos. Queremos mejor educación, mejores carreteras y mejor salud pública por el mismo montante de impuestos.

Desgraciadamente, no sabemos cómo conseguir lo que queremos. La mayoría de nuestros líderes da por supuesto que la única vía para recortar el gasto es eliminar programas, agencias y empleados. Ronald Reagan hablaba como si se pudiera penetrar sencillamente en la burocracia con un escalpelo y extraer bolsas de derroche, fraude y abuso.

Pero en el gobierno, el derroche no viene embalado en paquetes claramente diferenciados. Se halla disperso en toda la extensión de las burocracias. Está incorporado al estilo mismo

en que se realiza la gestión. Está en la pereza de los empleados que trabajan a la mitad de la velocidad o simplemente no trabajan en absoluto. Está en la gente que trabaja esforzadamente en tareas que no merecen la pena, simplemente para cumplir con las regulaciones que jamás se debieron haber escrito, para rellenar impresos que jamás se debieron haber confeccionado. Está en los *100.000 millones* al año que, según la estimación de Bob Stone, derrocha el Departamento de Defensa con su enloquecida hiperregulación.

En el gobierno, el despilfarro es asombroso, pero no podemos atajarlo vadeando presupuestos y recortando ítems sectoriales. Como señaló un observador, los gobiernos son como los gordos que necesitan perder peso. Tienen que comer menos y hacer más ejercicio; en cambio, cuando el dinero escasea, se cortan unos cuantos dedos.

Para disolver las grasas, debemos cambiar los incentivos básicos que mueven nuestros gobiernos. Debemos convertir las instituciones burocráticas en instituciones empresariales, dispuestas a eliminar las iniciativas obsoletas, deseosos de hacer más con menos y ávidos de nuevas ideas.

Las lecciones están ahí: los más empresariales de nuestros gobiernos nos han mostrado el camino. Sin embargo, son pocos los líderes que prestan atención a ello. Demasiado ocupados en trepar hacia su próximo cargo, no tienen tiempo para detenerse y observar. Así, pues, permanecen atrapados en los antiguos modos de abordar nuestros problemas, ciegos a las soluciones que tienen delante. Tal vez sea éste nuestro mayor obstáculo: el poder de las ideas obsoletas. Como observó una vez el gran economista John Maynard Keynes,²⁹ la dificultad no estriba tanto en desarrollar nuevas ideas como en desprenderse de las viejas.

Las ideas viejas, que aún siguen abrazando la mayoría de los líderes públicos y de los periodistas políticos, dan por supuesto que lo importante es *cuánto* gobierno tenemos, y no *qué* clase de gobierno tenemos. La mayor parte de nuestros líderes acep-

29. Véase, por ejemplo, John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, MacMillan and Co., 1936, capítulo 24.



ta el modelo antiguo como un dato y, o bien defienden su incremento (demócratas liberales), o su disminución (republicanos reaganistas), o bien el incremento de un programa, pero con la disminución de otro (moderados de ambos partidos).

Pero el problema fundamental con el que hoy nos enfrentamos no es el de demasiado o demasiado poco gobierno. Hemos discutido interminablemente esta cuestión a partir de la rebelión fiscal de 1978, pero no hemos solucionado nuestros problemas. Nuestro problema fundamental es que tenemos *la clase errónea de gobierno*. No se trata de que necesitemos más o menos gobierno, sino de que necesitamos un gobierno *mejor*. Para ser más precisos, necesitamos mejor gestión de gobierno.

La gestión de gobierno es el proceso por el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de la sociedad. El gobierno es el instrumento que utilizamos para ello. El instrumento está obsoleto. El proceso de invención ha comenzado. No necesitamos otro *New Deal* ni otra revolución reaganista. Necesitamos una *perestroika* norteamericana.