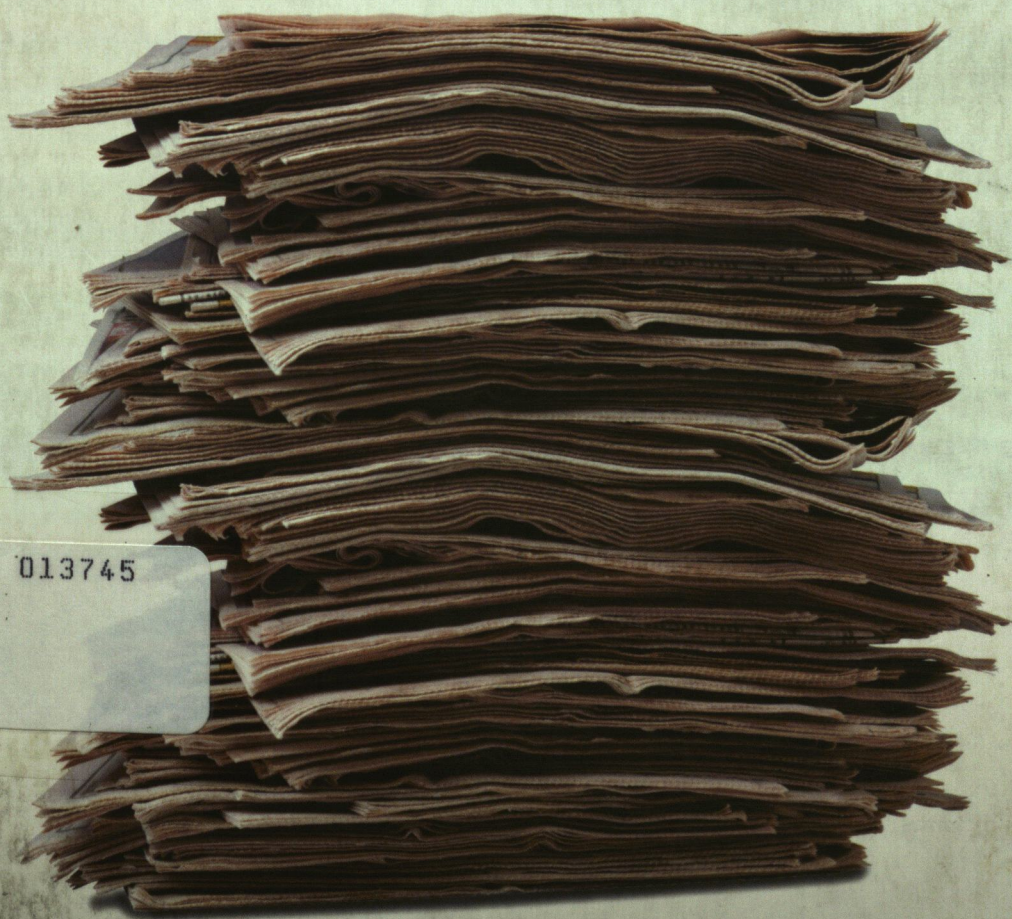


David Osborne • Peter Plastrik

coautor de *La reinención del gobierno*

La reducción de la burocracia

Cinco estrategias para
reinventar el gobierno



013745



La reducción de la burocracia

PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Títulos publicados:

10. M. Wieviorka, *El espacio del racismo*
11. M. Albert, *Capitalismo contra capitalismo*
12. J. Lacouture, *Jesuitas, 1. Los conquistadores*
13. K. Boulding, *Las tres caras del poder*
14. H. Arendt, *La condición humana*
15. G. Delannoï y P. A. Taguieff (comps.), *Teorías del nacionalismo*
16. C. Smith, *La teología de la liberación*
17. L. Emmerij, *El enfrentamiento norte-sur. Un polvorín en el mundo moderno*
18. J. Lacouture, *Jesuitas, 2. Los continuadores*
19. J. L. Gordillo, *La objeción de conciencia*
20. S. P. Huntington, *La tercera ola*
21. K. R. Popper, *En busca de un mundo mejor*
22. D. Osborne y T. Gaebler, *La reinención del gobierno*
23. J. Riechmann y F. Fernández Buey, *Redes que dan libertad*
24. F. Calderón y M. R. dos Santos, *Sociedades sin atajos*
25. J. M. Guéhenno, *El fin de la democracia*
26. S. G. Payne, *La primera democracia española*
27. E. Resta, *La certeza y la esperanza*
28. M. Howard Ross, *La cultura del conflicto*
29. S. P. Huntington, *El choque de civilizaciones*
30. G. Kepel, *Al oeste de Alá*
31. K. R. Popper, *La responsabilidad de vivir*
32. R. Bergalli y E. Resta (comps.), *Soberanía: un principio que se derrumba*
33. E. Gellner, *Condiciones de la libertad*
34. G. Bosetti (comp.), *Izquierda punto cero*
35. C. Lasch, *La rebelión de las elites*
36. J.-P. Fitoussi, *El debate prohibido*
37. R. L. Heilbroner, *Visiones del futuro*
38. L. V. Gerstner y otros, *Reinventando la educación*
39. B. Barry, *La justicia como imparcialidad*
40. N. Bobbio, *La duda y la elección*
41. W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*
42. J. Rifkin, *El fin del trabajo*
43. C. Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*
44. P. Van Parijs, *Libertad real para todos*
45. P. Kelly, *Por un futuro alternativo*
46. P.-O. Costa, J. M. Pérez Tornero y F. Tropea, *Tribus urbanas*
47. M. Randle, *Resistencia civil*
48. A. Dobson, *Pensamiento político verde*
49. A. Margalit, *La sociedad decente*
50. D. Held, *t» democracia y el orden global*
51. A. Giddens, *Política, sociología y teoría social*
52. D. Miller, *Sobre la nacionalidad*
53. R. A. Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*
54. D. Osborne y P. Plastrik, *La reducción de la burocracia*
55. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*
56. U. Beck, *¿Qué es la globalización?*



BIBLIOTECA
"ANTONIO CARRILLO FLORES"

David Osborne
Peter Plastrik

La reducción de la burocracia

Cinco estrategias
para reinventar el gobierno



PAIDÓS

Barcelona • Buenos Aires • México

Título original: *Banishing bureaucracy. The five strategies [or reinventing government]*

Publicado en inglés por Addison-Wesley Publishing Company, Inc. Massachussets

Traducción de Daniel Aguirre Oteiza

Cubierta de Víctor Viano

CLASIF. 350.003/083
ADQUIS 26698 re
FECHA Sep '2000
PROCEO. Compra
PRECIO \$ \$395⁰⁰

1ª edición, 1998

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© 1997 by David Osborne and Peter Plastrik
© de todas las ediciones en castellano,
Ediciones Paidós Ibérica, S.A.,
Mariano Cubí, 92 - 08021 Barcelona
y Editorial Paidós, SAICP,
Defensa, 599 - Buenos Aires

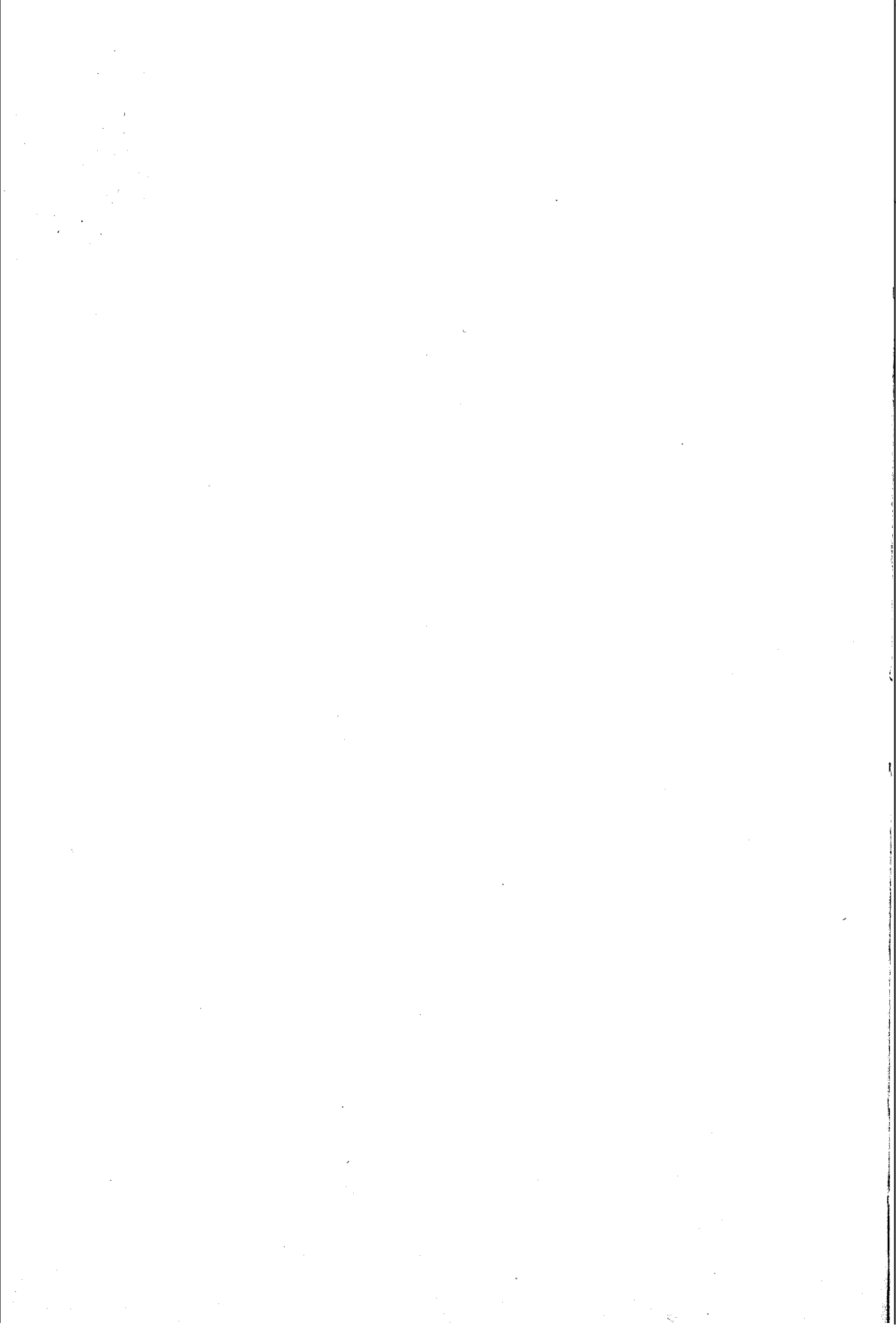
ISBN 84-493-0514-4
Depósito legal: B-5.346/1998

Impreso en Grafiques 92, S.A.,
Av. Can Sucarrats, 91 - 08191 Rubí (Barcelona)

Impreso en España - Printed in Spain

*Para mis hijos,
Nick, Emily, Molly y Anne,
a quienes querré toda mi vida.*
David Osborne

*Para Deb, David, Steven
y mi madre.*
Peter Plastrik



SUMARIO

Agradecimientos	11
Introducción: Uphill Battle, EE.UU.	15

Primera parte

CÓMO AUMENTAR SU CAPACIDAD DE INFLUENCIA

1. Las cinco estrategias: cambie el ADN del gobierno	39
2. Los niveles del juego: el objetivo de las estrategias.	73
3. Determinación: lo que se requiere para usar las estrategias	95

Segunda parte

LAS CINCO ESTRATEGIAS

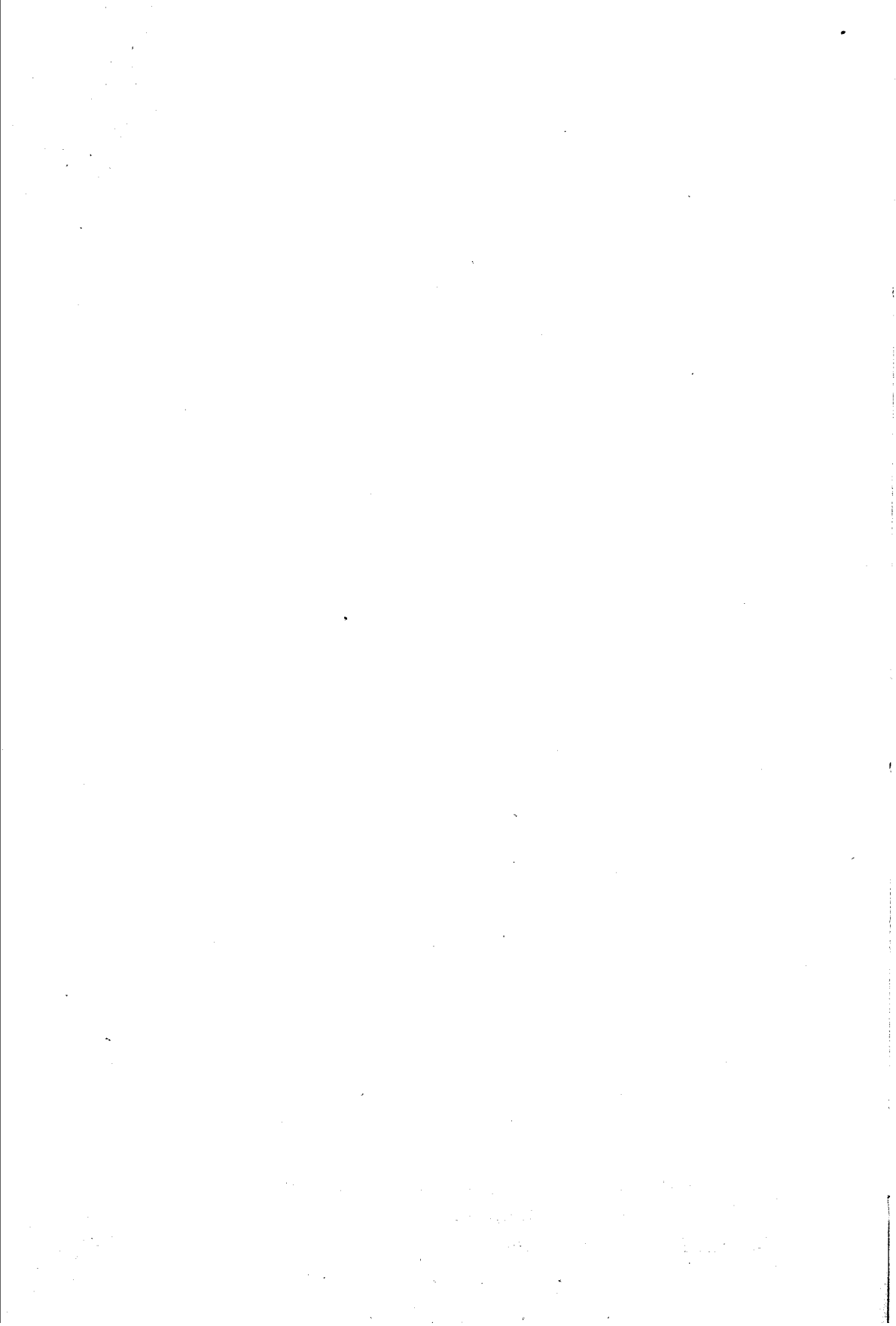
4. La estrategia central: tenga un propósito claro.	103
5. La estrategia de las consecuencias: cree consecuencias que se deriven de los resultados.	153
6. La estrategia del cliente: siente al cliente en el asiento del conductor '.'	203
7. La estrategia del control: quite el control de arriba y del centro	257
8. La estrategia de la cultura: cree una cultura empresarial	301

Tercera parte

EL USO DE LAS ESTRATEGIAS

9. Cómo combinar las estrategias	369
10. La valentía para reinventar	391

Apéndice A: los principios de la reinención del gobierno.	423
Apéndice B: recursos para reinventores	427
índice analítico y de nombres ,	435



AGRADECIMIENTOS

Ha sido necesaria la participación de toda una «aldea» para escribir este libro, una enorme aldea de miles de reinventores que han compartido con nosotros sus conocimientos y experiencias y nos han ofrecido su apoyo. Les hemos entrevistado, hemos mantenido correspondencia con ellos por correo electrónico, hemos acudido a sus conferencias y hemos leído sus artículos, sus memorias y sus documentos privados. Ellos nos han llevado de visita por sus organismos, nos han invitado a sus reuniones de personal e incluso nos han pedido que les demos nuestra opinión acerca de su trabajo. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a todos estos extraordinarios pioneros.

Son muchos los amigos y compañeros que han desempeñado un papel importante a la hora de calmar los dolores de parto que todos los autores deben experimentar al escribir un libro. Ellos nos han instado a que emprendamos la tarea, nos han dado a conocer personas e historias que nos han enseñado lecciones importantes y nos han ayudado a desarrollar muchos de nuestros conceptos clave.

Babak Armajani, Peter Hutchinson, Connie Nelson y los demás compañeros del Public Strategies Group han sido una fuente constante de inspiración, ideas, experiencia y apoyo. John Cleveland y Joann Neuroth de On Purpose Associates han estado a nuestro lado casi diariamente y nos han hecho las críticas agudas pero amables que sólo a los mejores amigos y compañeros se les permite manifestar. Ambas organizaciones nos han proporcionado la ayuda económica que nos ha permitido concentrarnos en nuestro trabajo. Nuestros compañeros de la Alliance for Redesigning Government y la National Academy of Public Administration nos han ayudado a ponernos en contacto con la creciente red de reinventores y recursos que tienen por todo el país.

A estos y otros reinventores veteranos hemos recurrido en repetidas ocasiones en busca de consejo e información. Por este motivo queremos expresar nuestro agradecimiento a Jeremy Cowper, Bill Creech, Jim Flanagan, Don Forbes, Craig Holt, David Jones, John Kamensky, Tom Lewcock, Michael Marsh, Mike Masterson, Karl Mettke, Martin Raff, Bob Stone y Peter Wilkinson.

Muchos de estos compañeros nos han hecho abundantes comentarios sobre un resumen del libro y varios borradores de capítulos que les hemos facilitado. Por estos consejos fundamentales queremos asimismo dar las gracias más efusivas a Jonathan Bastan, Lorraine Chang, Joel Getzedanner, Lou Glazer, Larry Grant, Tharon Greene, Neal Johnson, Ted Kolderie, Cheryl Lange, Butch Marita, Mike Monteith, Joe Nathan, Laurie Ohmann, Bob O'Leary, Bob O'Neill, Doug Ross, John Scully, Ted Staton, Skip Stitt, Janet Topolsky y Steve Weiss.

Son muchas las personas que han hecho por nosotros más de lo estrictamente necesario. Ted Gaebler ha seguido compartiendo con nosotros su caudal de experiencia y conocimientos. Ian Ball y Fran MacDonald nos han ayudado a planear y coordinar un viaje de una semana a Nueva Zelanda. Diana Goldsworthy, Catherine Stratton, Michael Clarke, Doug Forbes y Keith Fernet han hecho lo mismo en el Reino Unido. Duncan Wyse y Barbara Roberts nos han ayudado a planear nuestra investigación en Oregón.

Janet Topolsky, Bob O'Leary, Mike Monteith y Meriwether Jones nos han abierto las puertas de sus casas. Larry Payne y Jim Jordan han compartido con nosotros su visita de inspección de dos días al parque Mark Twain National. Rob Smith y Peter Matwijiw nos han prestado una ayuda enorme al enviarnos información desde el Reino Unido.

Estamos especialmente agradecidos a Ruth Sheets, sin cuyo duro trabajo y buen humor no habríamos cumplido los plazos que nos habíamos fijado. Ruth, Andrew List, Sally LaCross y Julie Price han mecanografiado numerosas transcripciones de entrevistas y han acabado admirando a los reinventores que han conocido por cinta.

Como siempre, nuestra agente literaria Kristine Dahl nos ha conducido con suavidad y destreza por las turbias aguas financieras de la industria editorial. Nuestro editor, William Patrick, ha demostrado una vez más su genialidad. Con su discreta labor de corrección se ha granjeado nuestras simpatías, por supuesto. Pero además su infalible juicio en lo tocante a la idea fundamental de nuestro libro (qué había que mantener y qué había que eliminar) ha sido crucial. Él ha evitado que en más de una ocasión perdiéramos el norte.

Pat Jalbert y Beth Burleigh Fuller, directores de producción de Addison-Wesley, nos han mostrado el camino hasta la meta de la producción con enormes muestras de habilidad, paciencia y finura.

En último lugar queremos dar las gracias a nuestras familias. Lo han soportado todo: los viajes que nos han obligado a ausentarnos de casa, las largas horas que hemos pasado escribiendo, las incertidumbres

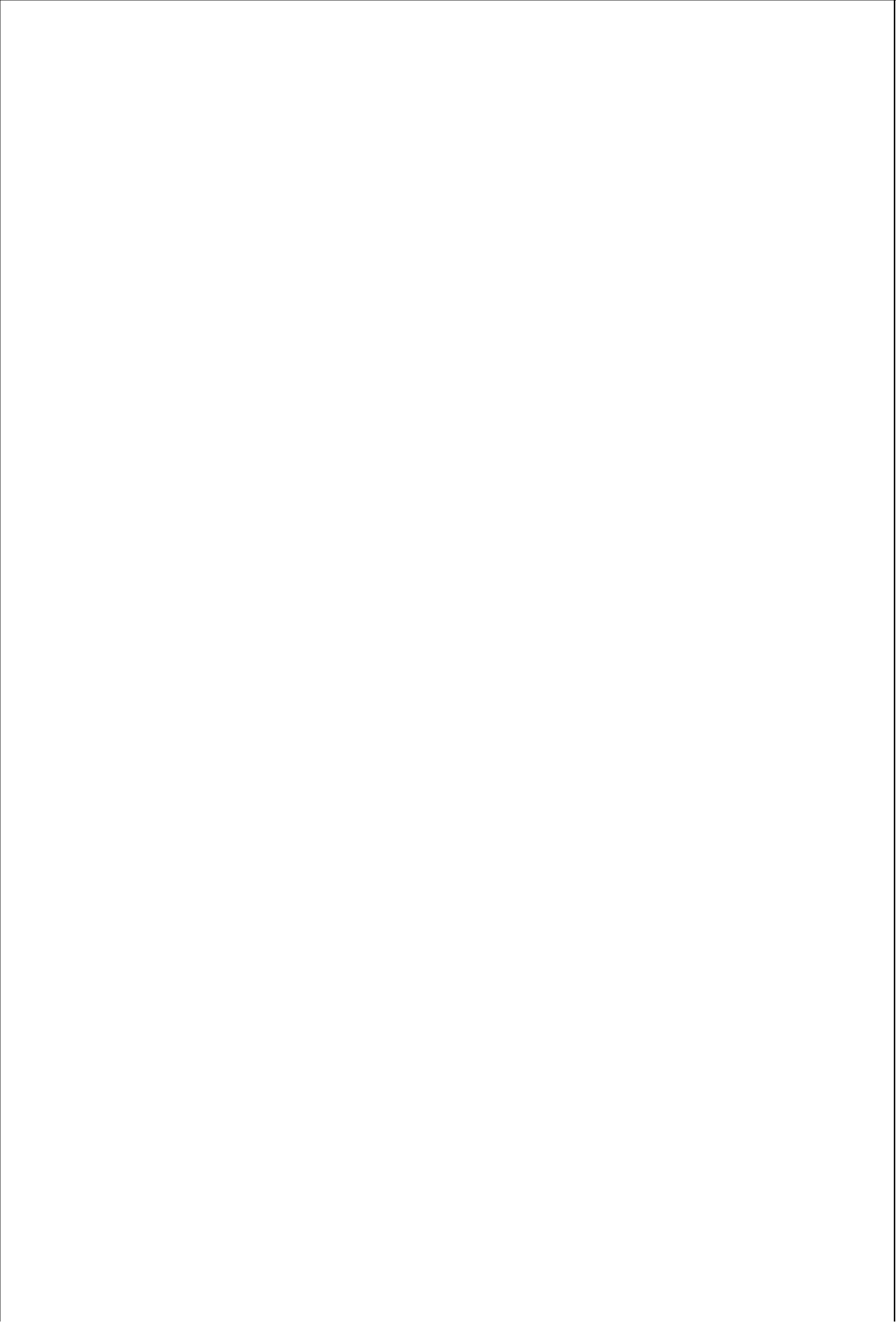
de todo el proceso y, en concreto, la tensión sufrida durante el último año. Su amor y paciencia han sido nuestro sustento. Ellas son el corazón de nuestra aldea.

DAVID OSBÜRNE y PETER PLASTRIK

Octubre de 1996

Essex, Massachusetts

East Lansing, Michigan



INTRODUCCIÓN: UPHILL BATTLE, EE.UU.

Sufrimos recortes todos los años. Hemos llevado la creatividad hasta donde hemos podido. La persona responsable de reparar edificios también tiene la responsabilidad de los parques y de muchas otras cosas más. Ya tiene muchos sombreros. ¿Cuántos más puede llevar?

] efe de departamento

Por un lado están las personas emprendedoras y ambiciosas, que son aproximadamente un 25 por ciento; por otro, las que no hacen nada, que son aproximadamente otro 25 por ciento, y luego los del medio, que hacen lo que tienen que hacer-los trabajadores que cumplen los requisitos. A los que no hacen nada no les ocurre nada. Son parte del sistema.

Empleado

El sindicato es el culpable de mucho de lo que ha ocurrido aquí, porque no hemos dejado de luchar contra la dirección hasta aproximadamente el año 90 o el 91, que fue cuando caímos en la cuenta de que todos buscábamos lo mismo. Vimos qué sucedía si la dirección no hacía su trabajo: la responsabilidad caía sobre los trabajadores. De modo que si hay alguien que no quiere hacer su trabajo, que se vaya.

Presidente de un sindicato local

Pongamos por caso a Uphill Battle, EE.UU. Uphill Battle es una ciudad estadounidense mediana con una economía en transición. Desde hace quince años su base económica tradicional se ha debilitado poco a poco, mientras que una nueva base dedicada a la alta tecnología y el turismo ha ido ocupando lentamente su lugar. La ciudad durante más de una década ha recibido varapalos financieros. En primer lugar una iniciativa de ámbito **estatal** para gravar los bienes inmuebles supuso un frenazo para los ingresos. Luego la asamblea legislativa estatal aprobó una ley para la reforma educativa que obligó a la ciudad a transferir las contribuciones a los centros educativos. Por último la **recesión** de principios de los años noventa **tuvo** allí un efecto y **una** duración excesivos.

Resultado: una década de cortes presupuestarios en la que todo el mundo salió perdiendo. Al referirse a los principios de los años noventa, los empleados hablan de una época de grandes apuros. Sus sindicatos pasaron cuatro años sin convenios. El alcalde y la corporación municipal cerraron gasolineras y despidieron empleados. La administración centralizó todas las funciones que pudo (los suministros, el mantenimiento, la reparación de edificios) y luego redujo drásticamente sus presupuestos. «Se ha llegado a tal extremo que la gente no recomienda nada debido a la escasez de dinero», dice un empleado. «Lo paraliza todo.»

En resumidas cuentas, Uphill Battle es un ejemplo típico de muchos lugares donde las autoridades deciden que quieren «reinventar» porque la situación se ha vuelto desesperada.

Hace varios años un alcalde recién elegido leyó *La reinención del gobierno* y sintió un vivo interés por el planteamiento que formulaba. Inmediatamente encargó la lectura del libro a todos sus jefes de departamento y celebró seminarios de dirección para hablar de él. Sin embargo nadie sabía con seguridad por dónde había que comenzar ni cómo había que hacerlo. Mientras tanto, crisis más inmediatas requerían su atención: una calificación de solvencia que prácticamente equiparaba sus bonos a los bonos basura, un grave problema de infraestructuras y una desesperada necesidad de conseguir más puestos de trabajo.

Durante los dos años siguientes el alcalde hizo notables avances. Cuadró las cuentas, consiguió que la calificación de los bonos volviera a subir, logró que se aceptara una solución controvertida para el problema de infraestructuras e hizo esfuerzos para fomentar el desarrollo económico. Tuvo que soportar críticas por todo ello, pero la opinión pública mejoró, las finanzas empezaron a estabilizarse y los empleados comenzaron a recuperar la moral, sobre todo cuando negoció nuevos convenios con los sindicatos de la ciudad.

Con todo, el alcalde no había encontrado todavía la manera de mejorar los rendimientos de sus organismos de «primera línea» (los organismos de primera línea, al igual que los trabajadores de primera línea, son aquellos que tienen un conocimiento directo del servicio o producto que suministran y del cliente al que se lo ofrecen). No tenía ni dinero para invertir, ni tiempo, ni capacidad administrativa. Sus jefes de departamento ni siquiera daban abasto para mantener la situación estable.

Finalmente acudió al sector empresarial y pidió ayuda. Convenció a tres empresas importantes para que colaboraran y contratasen a una consultoría para que ayudara a la ciudad a elaborar unas estrategias de cambio. Así fue como conocimos Uphill Battle.

Nuestro equipo asesor entrevistó a varias docenas de empleados, administradores, políticos y ciudadanos. Como suele ocurrir, podríamos haber ido a cualquier organismo público que se encontrara en una situación apurada: un distrito escolar o un organismo de ámbito condal, provincial, estatal o nacional. Los problemas eran archiconocidos.

La productividad de Uphill Battle era baja, algo que a la mayoría de los empleados no parecía importarles. «Podría ser mucho más alta; es más, podría serlo sin ningún problema», nos dijo un administrador. «En gran medida se trata de un problema de actitud, sobre todo en el caso de los veteranos: "Voy a preocuparme de mis intereses, mis prestaciones y mi pensión. Voy a ir a lo mío y punto. No pienso esforzarme por nadie".»

La actitud de los empleados estaba justificada por las condiciones de trabajo: oficinas en mal estado, instalaciones deterioradas y equipo desfasado. Cuando las cosas empeoraban y llegaba el momento de adquirir algo nuevo, el resultado de la operación de compra centralizada era que se escogía el producto más barato. Por ejemplo, en una ocasión el cuerpo de bomberos necesitaba radios nuevas, pero nadie preguntó a los empleados qué clase había que comprar: «De modo que ahora cuando se averían las radios, la gente dice simplemente "el puñetero jefe y sus radios"», nos dijo un empleado. «Pronto la gente va a dejar de pensar en el trabajo y dará por hecho que es otra persona quien toma las decisiones.»

Para los administradores era el papeleo lo que resultaba más frustrante. Comprar se había convertido en una pesadilla. Pagar una factura podía costar noventa días. «Éste es el lugar donde más difícil se me ha hecho trabajar. Hay que ver el papeleo y los obstáculos que le ponen a uno para impedirle hacer cosas», dijo un jefe de departamento. «La actitud del interventor es la siguiente: "mantén el sistema tan estricto como sea humanamente posible para evitar que incurramos en algún abuso".»

Otro describió el problema de manera más gráfica:

En este ambiente, si algo se compra y no ha se ha cumplimentado una orden de compra, el interventor se sirve del error para ir a la corporación municipal y vapulear en público a la persona en cuestión. Hubo un director que compró un fregadero por sesenta dólares con el dinero de su propio bolsillo. Era una situación apremiante, y la compra supuso un gran ahorro para la ciudad. Sin embargo, cuando pidió que le reembolsaran la cantidad, lo vapulearon en público. Yo pensé para mis adentros: «¿Cómo se puede cometer semejante barbaridad? Pero si ésa es precisamente la clase de comportamiento que uno desearía que tuviera la gente». »

En muchos departamentos, los cuadros intermedios eran débiles. «La antigüedad ha imperado sobre los ascensos», nos explicó un dirigente sindicalista. «Lo importante no es la calidad o las aptitudes, sino la antigüedad. No son las normas, sino la costumbre. Es más fácil para la dirección hacerlo de esta manera.» Los directores «no despiden a la gente, y nadie ha sido trasladado a un puesto de categoría profesional inferior, incluso si no puede manejar el equipo».

Por si esto fuera poco, se sabía que había favoritismos: si conocías a las personas adecuadas, te trataban mejor. Daba la impresión de que algunos empleados podían hacer lo que quisieran impunemente. Cuando se supo que había empleados que falsificaban las hojas de asistencia, nadie fue expedientado o despedido. Todo los empleados de la ciudad sabían que en un departamento tenían un número excesivo de horas extraordinarias, pero nadie hacía nada al respecto. Como la mayoría de los políticos, el alcalde tenía «dificultades para enfrentarse con la gente y decirle qué tenía que hacer», nos dijo un director. «Le resulta difícil despedir a los empleados, sobre todo a sus amigos.»

En resumidas cuentas, se trataba de un organismo irresponsable a los ojos de la mayoría de los empleados. «Ocupe el puesto que ocupe, la gente tiene que ser responsable de sus actos», casi rogaba un empleado.

Si destrozas un vehículo, deberían reconvenirte seas quien seas. Se hace con algunos, pero con otros no. Los directores deberían hacer lo mismo: que den cuenta de cómo gastan el dinero; que expliquen cómo funcionan las horas extraordinarias; que expliquen por qué están cortando el césped de los cementerios en octubre para gastarse el dinero. Es necesario que alguien se haga cargo de todo para que la gente sea responsable. Y es preciso que haya consecuencias: si una persona que ocupa un puesto de categoría inferior no trabaja, deberían despedirlo.

Con todo, había indicios que dejaban lugar a la esperanza. El nuevo convenio con el sindicato había levantado la moral. La ciudad siempre había tenido un enorme espíritu comunitario. Las escuelas estaban realizando avances significativos. Algunos de los otros directores y empleados, tras repetidos seminarios acerca de la reinversión del gobierno y la gestión de calidad total, estaban impacientes por empezar a aplicar las nuevas ideas. La economía estaba mejorando un poco y el sindicato más importante de la ciudad tenía verdaderas ganas de contribuir a que la administración mejorara sus rendimientos y alcanzase la estabilidad financiera, ya que a principios de la década de los noventa ~~había~~ había habido una gran

cantidad de despidos entre sus miembros. «Antes luchábamos contra la administración como sindicalistas», no dijo un dirigente del sindicato.

Ahora lo que hacemos es ir y decir: «Esta persona está abusando de su baja por enfermedad. ¿Qué vais a hacer al respecto?» Hemos conseguido reducir la media de dieciocho días que teníamos hace tres años a cantidades de una sola cifra. Tenemos un buen grupo de dirigentes en el sindicato que quieren trabajar con el alcalde. Realmente necesitamos buenos directores. El sindicato los respaldará.

Había algunos aspectos que, sin lugar a dudas, eran fáciles de resolver. Eran oportunidades para cosechar triunfos sin esfuerzo. Reducir el papeleo para las compras y las cuentas por pagar obraría milagros en la moral, y uno de los departamentos importantes se encontraba en la situación idónea para crear una asociación entre trabajadores y patronal. Sin embargo, también había algunos obstáculos que resultaban desalentadores. El sistema de la administración pública no se encontraba sólo anticuado, sino que estaba firmemente respaldado por las leyes estatales. Además la mayoría de los jefes de departamento, que ya estaban agobiados de trabajo, se preguntaban de dónde podrían sacar el tiempo para emprender una iniciativa de cambio.

Sin embargo, lo más importante era que se tenía la firme idea de que Uphill Battle no reunía las condiciones necesarias para una reinención. Cuando preguntamos por las evaluaciones de resultados, las encuestas de los clientes y la competencia entre las unidades de servicio internas, tanto los directores como los empleados reaccionaron con cierta tristeza: eso estaría bien, pero «nuestros problemas son mucho más elementales». Un alto cargo nos dijo:

Este sistema no está todavía lo suficientemente avanzado. Somos provincianos. Para hacer eso hacen falta tecnócratas bien preparados con un alto nivel de profesionalidad y un buen sueldo. Aquí (en Uphill Battle) no hay de eso.

En resumidas cuentas, los directores estaban frustrados, pero también se sentían impotentes. Una sensación de desesperanza embargaba a todo el organismo.

Los dirigentes de Uphill Battle intentaban resolver algunos de los problemas típicos que se les plantean a los reinventores. Hacían todo lo posible por dar con una estrategia que les permitiera imprimir un giro a la situación. ¿Por **dónde debían empezar?** ¿Cómo podían **crear** el ambien-

te de urgencia necesario para que la gente apoyara el cambio? ¿Cómo podían hacer notar su influencia? ¿Cómo podían tener la seguridad de que el proceso de cambio sería sólido e iba a cobrar impulso en lugar de perderlo?

Algunos gobiernos han avanzado más por el camino de la reinención que Uphill Battle y las preguntas que plantean son diferentes: ¿Cómo podemos acelerar el proceso de cambio? ¿Cómo podemos conseguir que los empleados colaboren más? ¿Cómo podemos tener la seguridad de que todas las organizaciones y todos los empleados se sientan obligados a mejorar?

Incluso los veteranos de la reinención más avezados tienen preguntas que hacer: hemos cambiado los incentivos, hemos cambiado la estructura, hemos cambiado los sistemas administrativos, pero ¿cómo cambiamos la cultura? ¿Cómo podemos institucionalizar la reinención? ¿Cómo podemos tener la seguridad de que la organización no va a coger nuevamente los viejos hábitos cuando nos vayamos?

Éste es el mundo en el que habitan los reinventores, un mundo con muchos interrogantes. En una ciudad como Uphill Battle no hay respuestas sencillas. Los dirigentes deben esforzarse por conseguir capacidad de arrastre en un terreno muy resbaladizo, a menudo con muy pocos recursos aparte de su propio ingenio. Como los pioneros, deben encontrar caminos para cruzar el desierto, descubrir oasis y reconocer pasos de montaña. Pero tienen una ventaja que los pioneros no tuvieron: pueden consultar mapas.

En *La reinención del gobierno* esbozamos un mapa a grandes rasgos de ese «nuevo mundo» que constituye el gobierno del siglo XXI. En este libro comenzamos a trazar rutas en el mapa para que a los reinventores les resulte más fácil seguir a los pioneros y reclamar los «terrenos» que les corresponden. Con él aprenderá usted las estrategias que les han surtido efecto a los pioneros de la reinención, no sólo en los Estados Unidos, sino también en Canadá, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Además de conocer los espectaculares resultados que han dado, sabrá cómo lo hicieron y también aprenderá algunas de las lecciones que ellos aprendieron.

LA MARCHA DE LOS PEREGRINOS

En Indianápolis,¹ por ejemplo, el alcalde Steve Goldsmith creó ambiente de urgencia al obligar a sus departamentos a competir con el sec-

1. Para los datos sobre Indianápolis, Hampton, Minnesota, el Forest Service de los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, véanse los siguientes capítulos.

tor privado. Convocó concursos públicos para la adjudicación de más de veintisiete servicios en los cuales los organismos públicos tuvieron que pujar contra las empresas privadas. Ahorró más de cien millones de dólares en siete años, redujo el personal no numerario en más de un 40 por ciento al tiempo que mantenía los niveles de servicios, obligaba a los organismos a mejorar y mantenía las buenas relaciones con los sindicatos.

En Hampton (Virginia), una ciudad de 130.000 habitantes cuya población y actividad empresarial estaban disminuyendo y que estaba luchando con la deuda, el administrador municipal Bob O'Neill, y el alcalde, James Eason, empezaron por elaborar un nuevo plan para la ciudad y luego se lo explicaron a la comunidad y los empleados. Redefinieron la misión del gobierno de la ciudad, según la cual éste se dedicaría a prestar servicios y a desempeñar el papel de intermediario en la gestión de los recursos de la comunidad. Luego adaptaron las actividades de la ciudad a la nueva misión, firmando contratos de rendimientos con los directores y lanzando una campaña concertada para cambiar la cultura y los valores de la organización: los hábitos, los vínculos afectivos y la mentalidad de los empleados. Durante los diez años siguientes el desarrollo urbanístico experimentó un gran impulso en el centro de la ciudad, los impuestos sobre propiedades disminuyeron, el pago de deudas se rebajó a la mitad, el índice de satisfacción del ciudadano con el gobierno de la ciudad alcanzó el 90 por ciento en las encuestas anuales y la ciudad se hizo famosa por ser la principal innovadora del sector público de Virginia.

En Minnesota, un grupo de activistas de la comunidad y el sector empresarial convencieron al gobernador y a la asamblea legislativa de que la mejor manera para introducir mejoras en los centros de educación era acabar con los monopolios de los distritos escolares, dar a los padres la posibilidad de elegir entre escuelas públicas y obligar a los distritos a competir tanto por las nuevas matriculaciones como por el dinero de los estudiantes que se matricularan. Al cabo de unos años, los distritos escolares ya habían empezado a mejorar sus programas de estudios en su pugna por atraer estudiantes. Doblaron el número de cursos avanzados en los institutos y casi triplicaron el número de centros públicos «alternativos» que había en el estado. La satisfacción pública con respecto a las posibilidades de elegir un centro de educación aumentó de un 35 a un 86 por ciento.

En el Forest Service (**Servicio Forestal**) de los Estados Unidos, la reinversión comenzó con una «prueba piloto» en tres parques nacionales y una estación de investigación. La oficina central dio flexibilidad a los directores para que gastaran sus presupuestos como lo consideraran conveniente, les eximió de aquellas normas que supusieran un obstáculo en su

camino y los animó a dejar la responsabilidad de la toma de decisiones a los empleados de primera línea. Al cabo de dos años, la productividad de los cuatro lugares había crecido en un 18 por ciento. Valiéndose de este éxito, la oficina central de la Región Este eliminó muchos de sus controles burocráticos y recortó paulatinamente su plantilla hasta reducirla en una tercera parte. Cuando los rendimientos aumentaron por toda la región, los gastos indirectos de la oficina regional quedaron reducidos a la mitad de los que tenían las demás regiones del país.

En Australia, los reinventores acabaron con la sensación de frustración que les causaban los trámites burocráticos a los directores creando trece empresas independientes en el gigantesco Department of Administrative Services (Dirección de Servicios Administrativos), suprimiendo sus monopolios y obligándoles a ganarse el sueldo compitiendo con empresas privadas por la prestación de servicios a otros organismos públicos. Al cabo de cinco años estas empresas habían reducido sus plantillas en un 32 por ciento, habían convertido unas pérdidas anuales de 100 millones de dólares en unos beneficios anuales de 46,7 millones de dólares y habían aumentado su productividad en un 5,6 por ciento al año. (Nos referimos a dólares australianos, que en aquel entonces valían 75 centavos americanos.)

En el Reino Unido, la primera ministra Margaret Thatcher vendió empresas públicas (con más de 600.000 empleados) por valor de 20.000 millones de libras (aproximadamente 30.000 millones de dólares) a propietarios privados. Luego dividió los enormes departamentos restantes en cien organismos semiautónomos y les dio una enorme flexibilidad a cambio de unos rigurosos contratos de rendimientos. Su sucesor, John Major, obligó a la mayoría de los organismos públicos a hacer públicos unos criterios de servicio al cliente y a llevar a cabo «pruebas de mercado» de muchas actividades, y permitió a las empresas privadas competir con las públicas para conseguir trabajo. Al tiempo que recortaba en una tercera parte su plantilla.> la administración pública británica había mejorado sus rendimientos de una manera espectacular.

2. La cifra de 20.000 millones procede de Donald Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh y Londres, University of Pittsburgh Press, 1994, pág. 160. La cifra de «más de 600.000» procede de Margaret Thatcher, *The Downing Street Years 1979-1990*, Nueva York, HarperPerennial, 1995, pág. 687. Savoie, en la página 248 de su libro, emplea la cifra de 800.000. Nosotros hemos utilizado la estimación más prudente de Margaret Thatcher,

3. Cuando Margaret Thatcher llegó al poder, había 732.000 funcionarios, según Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. En septiembre de 1996, había 491.757, según la Office of Public Service de la administración inglesa.

En Nueva Zelanda, el Partido Laborista y un grupo de altos cargos de la administración fueron incluso más radicales. Eliminaron casi todas las normas de la administración civil del Estado, reformaron el sector público dividiéndolo en docenas de pequeños departamentos que tenían que trabajar con presupuestos por rendimientos y vendieron empresas estatales por valor de más de 8.200 millones de dólares (unos cinco mil millones en dólares estadounidenses). Convirtieron otras industrias públicas en empresas estatales (*state-owned enterprises* o SOE) con el fin de que tuviesen libertad para operar como firmas comerciales. Durante sus primeros cinco años, las empresas estatales aumentaron sus ganancias en un 15 por ciento, cuadruplicaron sus beneficios y recortaron sus plantillas hasta reducirlas a la mitad.

En las páginas siguientes examinaremos pormenorizadamente estas y otras iniciativas. El proceso ha sido calificado de diversas maneras: «reinención», «rediseño», «reforma del sector público», «la nueva administración pública» ... Sea cual sea el calificativo que se le dé, lo cierto es que en el mundo desarrollado se está extendiendo un proceso de reestructuración del sector público de gran calado. En marzo de 1996, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que está integrada por 24 miembros, celebró su primera reunión de ámbito ministerial sobre administración pública. La reunión fue presidida por Alice Rivlin, que en aquel entonces era directora de la U.S. Office of Management and Budget (Oficina de Administración y Presupuestos de los-Estados Unidos). En su informe recapitulatorio para la OCDE, Alice Rivlin explicaba que los 24 gobiernos en su mayoría tenían los mismos motivos de peso para realizar cambios. Entre estos motivos figuraban la economía mundial, la insatisfacción de los ciudadanos y la crisis fiscal. «Resulta sorprendente tanto para mí como, sospecho, para muchos de mis colegas -añadía- que los países estén reaccionando de maneras extraordinariamente parecidas.»⁴ A continuación elaboraba una lista que guarda parecido con el sumario de este libro:

- A. Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas y ceder responsabilidades a los niveles inferiores de la administración.
- B. Revisar lo que el gobierno debería hacer y pagar; lo que debería pagar pero no hacer; y lo que no debería ni hacer ni pagar.

4. Cita de Alice Rivlin, «Statement by the Chair of the Ministerial Symposium on the Future of Public Services», París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 6 de marzo de 1996.

- C. Reducir el funcionariado y la privatización y corporativización de actividades.
- D. Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación, los mecanismos de mercado y las tasas de usuario.
- E. Orientar al cliente, lo cual supondría fijar unos criterios claros de calidad para los servicios públicos.
- F. Establecer criterios y medidas de rendimientos.
- G. Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir gastos.

A medida que nos aproximamos al siglo XXI, la reinención se parece cada vez más a un adolescente que pugna por alcanzar la madurez: un ser que se siente lleno de energía y entusiasmo, que está animado por ideales y que, aunque a menudo se muestra titubeante, aprende con una rapidez asombrosa. Nació hace casi dos décadas en los aledaños de la vida pública junto con la rebelión contra los impuestos que se produjo en Estados Unidos en 1978 y las elecciones que dieron el poder a Margaret Thatcher en el Reino Unido en 1979. Creció durante la década de los ochenta gracias a la llegada al poder del Partido Laborista en Australia en 1983 y en Nueva Zelanda en 1984 y la creación de las agencias incluidas en el programa «Next Steps» de Margaret Thatcher en 1988.

Con la excepción de Nueva Zelanda, este proceso se extendió con bastante sosiego, sin llamar la atención del ciudadano. Lo que hizo que se convirtiera en un foco de atención pública en los Estados Unidos fue la convergencia de cuatro acontecimientos: la recesión de los primeros años de la década de los noventa; una grave crisis fiscal en todos los ámbitos de la administración; la publicación de *La reinención del gobierno*; y la elección de un presidente que prometía reinventar el gobierno. Los alcaldes y administradores municipales de Filadelfia, Seattle, Milwaukee y Portland (Oregón) se incorporaron al desfile. En 1995, por ejemplo, Nueva York, Boston, Filadelfia, Chicago, Milwaukee, Charlotte, Dallas, Indianápolis, Phoenix y Portland (Oregón) ya habían empezado a evaluar rendimientos y a usar esa información para mejorar su gestión."

Estados como Florida, Oregón, Texas, Ohio, Carolina del Norte, Iowa, Utah, Minnesota y Wisconsin también experimentaron avances significativos. Mediada la década, 39 estados informaron de que se habían lanzado iniciativas en el terreno de la calidad, 29 indicaron que se ha-

bían dado al menos algunos pasos para evaluar los rendimientos, 28 dijeron que estaban tratando de conocer la reacción de los clientes, más de 30 estaban simplificando sus sistemas de personal, 10 estaban experimentando con la eliminación de partidas presupuestarias y 10 estaban haciendo la prueba de convocar concursos públicos para que las empresas públicas y las privadas pudieran competir entre sí." Mientras tanto cientos de condados se adherían a la reinención. En 1993, la administración Clinton contribuyó a ella con el National Performance Review de Al Gore.

No todas estas iniciativas han tenido éxito, por supuesto. Pero a pesar de todos los reveses (y ha habido muchos), el progreso que ha experimentado Estados Unidos desde 1990 ha sido notable. El debate en torno a la reforma del sector público se encuentra a años luz de donde estaba hace sólo cinco años. Por otro lado, gracias a sus sistemas parlamentarios, algunos de nuestros aliados en el extranjero (los ingleses, los neozelandeses y los australianos en concreto) han llevado a cabo iniciativas que superan con mucho a las lanzadas en los Estados Unidos.

Que conste de todos modos que en todos estos países la reinención está todavía en vías de desarrollo. La mayoría de los reinventores siguen trabajando sin un mapa de carreteras, por lo que han de trazarlo a medida que avanzan. En *La reinención del gobierno* se ofrecían algunas pistas sobre la forma como hay que proceder. En él se describían las características de los gobiernos empresariales (cómo actúan y qué hacen), pero no se hablaba de la forma en que se crean. No se exponían las estrategias que permiten transformar los organismos y sistemas burocráticos en organismos y sistemas empresariales.

Este libro sí lo hace. Algunos de los principios de *La reinención del gobierno* como el del «gobierno dedicado a la satisfacción de los clientes» también sirven para definir las estrategias clave que uno puede usar para impulsar la transformación. Pero no sirven todas. *La reinención del gobierno* era fundamentalmente descriptivo, mientras que este libro es prescriptivo. Proporciona conocimientos prácticos que usted puede aplicar tanto si es un político, un funcionario o un ciudadano.

La reinención de las instituciones públicas es una tarea hercúlea. Para tener éxito usted ha de tener la capacidad de influencia necesaria para mover montañas. Ha de encontrar las estrategias que causen reacciones en cadena en su organismo o sistema, las fichas de dominó que hagan caer a las demás. En resumidas cuentas, ha de ser un *estratega*. En

este libro se exponen las cinco estrategias que han resultado más eficaces y se explica cómo se han servido de ellas los reinventores que han tenido más éxito en el mundo.

LO QUE NO ES LA REINVENCIÓN

Antes de que pasemos a ocuparnos de las estrategias, es preciso que recordemos a qué nos referimos cuando hablamos de «reinvención». En *La reinvención del gobierno* se daba una definición clara; sin embargo, uno de los precios de la popularidad ha sido la pérdida de claridad. Al igual que el término «reingeniería», la expresión «reinvención del gobierno» ha sido utilizada en tantas ocasiones para describir tipos diferentes de iniciativas que ha acabado perdiendo su significado.

Para que nuestra definición resulte clara, comenzaremos explicando lo que *no* es la reinvención. Reinventar el gobierno no consiste ni en un cambio del sistema político, ni en una reforma de la financiación de campañas, ni en una reforma parlamentaria o legislativa, ni en poner límites a la duración de los mandatos presidenciales, ni en nada parecido. En los Estados Unidos la reforma política es crucial si hemos de llevar a cabo una transformación importante en los programas y la forma de gobierno. Pero no nos referimos a esto cuando hablamos de reinvención.

Tampoco nos referimos a reorganización. La reinvención no consiste en mover las casillas de un organigrama, sino, tal como explicamos en el primer capítulo, en reestructurar los organismos y sistemas públicos cambiando sus fines, sus incentivos, su responsabilidad, su forma de repartir el poder y su cultura. Cuando uno hace esto, a veces tiene sentido modificar el organigrama, pero si usted comienza por éste, acabará agotándose en «disputas sectoriales» mucho antes de que logre realizar un cambio importante.

La reinvención tampoco consiste en acabar con el despilfarro, el fraude y el abuso. No consiste en realizar estudios de eficiencia que permitan confeccionar una lista de cambios puntuales para ahorrar dinero, sino en crear organismos públicos que estén *constantemente* buscando maneras de ser más eficientes. No consiste en arrancar los hierbajos de un jardín, sino en instaurar un régimen que mantenga el jardín limpio de hierbajos.

Acaso lo más importante sea la idea de que reinventar el gobierno no es sinónimo de «reducirlo». Algunos organismos públicos serían más eficaces si redujeran sus presupuestos y sus plantillas, pero otros no. No conocemos a nadie (liberal, conservador o moderado) que piense **que po-**

dríamos mejorar nuestros centros de educación recortando sus presupuestos y despidiendo profesores. Parte de la reinención del gobierno consiste en encontrar, para un organismo concreto, el tamaño que le permita aumentar al máximo su rendimiento. Pero de la misma manera que la forma debería derivarse de la función, el tamaño debería derivarse de la estrategia. Si nos limitamos a eliminar el 30 por ciento de la mayoría de los organismos públicos, no hacemos nada para cambiar su naturaleza o mejorar su rendimiento. La reducción es como mezclar arena con carbón o magnesio y aplicarle un calor intenso: se transforma en silicón pura.

La reinención tampoco es sinónimo de privatización. La venta de activos, la subcontratación y las demás herramientas que cabe incluir en el apartado de la privatización forman parte del juego de herramientas del reinventor, Pero tal como se indicaba en *La reinención del gobierno*, son la competencia y la libertad de elección para el cliente las que hacen que se produzca la mejora, no la simple propiedad privada. Pasar del monopolio público al monopolio privado rara vez conduce a un final feliz.

La reinención del gobierno tampoco significa simplemente conseguir que el gobierno sea más eficiente. Una parte del objetivo es la eficiencia, pero más importante que esto es la eficacia. ¿Qué sentido tiene conseguir que un organismo o sistema sea más eficiente si es completamente ineficaz? Los ciudadanos de las democracias industrializadas no están clamando sólo por un gobierno más económico, sino también por uno que funcione. Quieren más productividad, pero también quieren emplear bien su dinero. Como dicen los ingleses, quieren que su dinero tenga «valor», es decir, que resulte rentable. Plántese esta pregunta: ¿Quiere usted escuelas más económicas o escuelas de mayor calidad? ¿Cuerpos de policía más económicos o índices de delincuencia inferiores? ¿Programas de formación más económicos o trabajos mejores?

Por último, la reinención no es simplemente un sinónimo de «gestión de calidad total» o «reingeniería de los procedimientos empresariales». Éstas son herramientas que pueden contribuir al éxito del reinventor si son utilizadas con criterio. Pero no bastan. Sentimos un enorme respeto por W. Edwards Deming, Peter Drucker, Tom Peters, Michael Harnmer, Rosabeth Moss Kanter y otros expertos en gestión del sector privado. Pero si la meta es la transformación, las herramientas que se utilizan en la gestión de empresas no son suficientes.

Hay muchas diferencias entre una empresa privada y la administración pública. Introducir **cambios** en el seno de los organismos públicos, por **ejemplo**, **exige** un **esfuerzo** político mucho mayor, puesto que los oc-

ganismos públicos habitan en un océano político, mientras que los negocios habitan en la economía de mercado. Pero la diferencia más profunda es que las organizaciones privadas existen en el seno de sistemas, o mercados, más amplios que por lo general son bastante funcionales. La mayoría de las organizaciones privadas con fines lucrativos tienen objetivos claros, saben cómo evaluar su línea de rentabilidad, han de enfrentarse a la competencia, experimentan realmente las consecuencias del resultado de su gestión y son responsables ante sus clientes. Por consiguiente las publicaciones sobre gestión de empresa se centran fundamentalmente en el cambio de la organización, y no en el del sistema en el que ésta se halla. Los especialistas en gestión de empresa dejan este campo a los economistas.

En la administración pública, la mayoría de los organismos existen en el seno de sistemas bastante disfuncionales. Muchos organismos tienen fines múltiples y a veces contrapuestos; pocos han de hacer frente a una competencia directa; pocos experimentan las consecuencias del resultado de su gestión; pocos tienen una línea de rentabilidad clara (pocos llegan a evaluar los resultados que obtienen) ; y muy pocos son responsables ante sus clientes. Estas realidades del sistema crean los incentivos y las condiciones que empujan a los organismos a actuar de una manera burocrática. Mientras no se cambien, resultará difícil constituir organismos empresariales. De ahí que los mecanismos de influencia estratégica más importantes del sector público no se encuentren en el seno de los organismos, sino en el seno de sistemas más grandes. Los «empresarios» del sector público han de cambiar estos sistemas: los sistemas educativos; los sistemas de bienestar; los sistemas reguladores; los sistemas locales, estatales y federales; los sistemas presupuestarios; los sistemas de personal, etcétera. En este sentido la teoría sobre gestión de empresas no resulta muy útil.

Pongamos por caso la siguiente analogía. Imagínese una discusión sobre la manera de mejorar el rendimiento de una empresa estatal de la Unión Soviética cuando todavía existía. Imagínese que le hubiéramos dicho que la solución consistía en buscar un nuevo grupo de dirección, elaborar un programa estratégico, fijar unos fines y un plan de futuro, cambiar el organigrama y buscar asesores de organización para cambiar la cultura de los empleados. Con toda probabilidad, su respuesta habría sido: ¡Qué disparate! Luego nos habría indicado que las empresas soviéticas no tenían que enfrentarse a ninguna competencia, tenían dientes cautivos, estaban controladas desde arriba por un equipo central encargado de elaborar los proyectos y carecían de incentivos para mejorar. Mientras estas realidades no se cambiaran, usted habría continuado presentando sus argumentos y todos los esfueezos que se hubiesen podido hacer por mejorar

los métodos de gestión hubieran dado como resultado, en el mejor de los casos, una mejora de poco calado. Y pese a ello usted habría tenido razón.

Nosotros presentamos los mismos argumentos cuando hablamos de nuestras burocracias públicas. El estado burocrático funciona en buena medida como lo hacía la economía soviética. Mientras no reinventemos los sistemas en cuyo seno trabajan los organismos públicos, la mejora que se consiga será de poco calado.

LOS CINCO MITOS DE LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

Nuestro colega Babak Armajani, director general del Public Strategies Group y la Reinventing Government Network describe de la siguiente manera los cinco mitos sobre la manera de hacer que la administración funcione:

1. El mito liberal consiste en que la administración puede ser mejorada gastando más dinero y haciendo más cosas. En la práctica, inyectar más dinero en un sistema disfuncional no produce mejoras significativas.
2. El mito conservador consiste en que la administración puede ser mejorada gastando menos dinero y haciendo menos cosas. En la práctica, retirar fondos de un sistema funcional puede suponer un ahorro para los contribuyentes, pero no mejorará el rendimiento de la administración.
3. El mito empresarial consiste en que la administración puede ser mejorada si se gestiona como si fuera una empresa. En la práctica, aunque las metáforas empresariales y las técnicas de gestión son a menudo útiles, existen diferencias fundamentales entre la realidad del sector público y la del sector privado.
4. El mito del empleado consiste en que los funcionarios podrían realizar su trabajo de un modo satisfactorio si tuvieran el dinero suficiente (véase el mito progresista). En la práctica, hemos de cambiar la forma en que se utilizan los recursos si queremos que cambien los resultados.
5. El mito de la gente consiste en que la administración puede ser mejorada si se contrata a gente mejor. En la práctica, el problema no estriba en la gente sino en el sistema en que ésta está atrapada.

ENTONCES ¿QUÉ ES LA REINVENCIÓN?

Al hablar de reinvencción nos referimos a *la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura.*

La reinvencción consiste en sustituir los sistemas burocráticos por sistemas empresariales. Consiste en crear organismos y sistemas públicos que innoven de forma habitual y que mejoren continuamente su calidad, sin necesidad de que les empujen a ello desde fuera. Consiste en crear un sector público que mejore por iniciativa propia. Es decir, lo que algunos llamarían un sistema que se renueva a sí mismo.

No basta con que la policía y el centro de enseñanza de su barrio mejoren este año en lo que hacen. Lo que usted quiere es que sigan perfeccionándose. Para este fin es preciso que tengan «capacidad de adaptación», es decir, capacidad para hacer frente a los nuevos problemas cuando surjan. Lo mismo cabe decir de los organismos que protegen el medio ambiente o reparten las prestaciones de la seguridad social. En realidad esto es aplicable a todos los sectores de la administración pública. Preocuparse de que mejore la productividad y los resultados a corto plazo del gobierno es importante, pero centrarse únicamente en la eficiencia y la eficacia es como organizarse para una guerra concreta. Cuando uno ya se ha organizado, se da cuenta de que la siguiente guerra es muy diferente y de que uno no está preparado para ella.

Por decirlo de otra manera, la reinvencción prepara a la administración para los retos que todavía no podemos anticipar. No sólo mejora la eficacia el día de hoy, sino que crea organismos capaces de mejorar su eficacia el día de mañana, cuando su entorno cambie.

Esto requiere una transformación fundamental de los sistemas públicos de nuestra época industrial. Hay muchas maneras de explicar esta transformación. Algunos escritores han descrito esta meta con expresiones como «organismos de alto rendimiento», «organismos de calidad», «organismos de aprendizaje», «organismos inteligentes» y «organismos que se renuevan a sí mismos». Nosotros utilizamos a menudo la expresión «gobierno empresarial» para expresar lo que queremos decir, aunque al fin y al cabo lo que se busca con todas estas expresiones es comunicar el mismo mensaje.

En *La reinvencción del gobierno* se explicaban los diez principios en torno a los cuales se estructuran estos organismos y sistemas. En el Apéndice A se enumera y se define brevemente cada uno de ellos.

EL SIGNIFICADO DE «GOBIERNO EMPRESARIAL»

«Puede que la expresión "gobierno empresarial" sorprenda a muchos lectores, que piensan que los empresarios o *entrepreneurs*, como se dice en inglés, son únicamente los hombres y las mujeres de negocios. Sin embargo el verdadero significado de la palabra *entrepreneur* es mucho más amplio. Fue acuñada por el economista francés). B. Sayen 1800 aproximadamente. "El *entrepreneur*", escribe Say, "traslada los recursos económicos de un área de menor productividad a un área de mayor productividad y mayor rendimiento." Es decir, un empresario o *entrepreneur* utiliza los recursos de maneras diferentes para conseguir el máximo de productividad y eficacia.

La definición de Say también es aplicable al sector privado, al sector público y al sector voluntario o sector terciario. Los directores de centros educativos y los inspectores de educación dinámicos utilizan los recursos de maneras diferentes para conseguir el máximo de productividad y eficacia. Los directores de aeropuerto innovadores hacen lo mismo. Tanto los inspectores de la Seguridad Social, como los secretarios de trabajo y las autoridades de la dirección de comercio pueden asignar recursos a áreas de mayor productividad y rendimiento. Cuando hablamos de empresarios públicos, nos referimos a las personas que hacen precisamente esto. Cuando hablamos del modelo empresarial, nos referimos a las instituciones del sector público que habitualmente se comportan de esta manera: instituciones que utilizan constantemente sus recursos de maneras diferentes para aumentar su eficiencia y su eficacia.»

De *La reinención del gobierno*, pág. XIX.

La reinención crea sistemas públicos que muestran un comportamiento muy diferente al de las burocracias que hemos acabado conociendo y aborreciendo. Crea organismos que aparecen en las clasificaciones por ofrecer el mejor servicio al cliente, como lo hizo por ejemplo la Dirección de la Seguridad Social en 1995 por su servicio telefónico." Crea

7. «Social Security Administration Tops in Customer Service», Boston, Massachusetts, Dalbar Financial Services Inc., nota de prensa, 3 de mayo de 1995. Citado en Al Gore, *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*, Washington, D.C., National Performance Review, 1995, pág. 49.

organismos que ofrecen sus servicios allí donde sus clientes pueden utilizarlos con mayor facilidad, como lo hicieron varias empresas estatales de vehículos motorizados al abrir oficinas en galerías comerciales y tiendas de minoristas. Crea escuelas públicas en los barrios céntricos de las poblaciones que mandan entre 210 Y248 estudiantes a cursar licenciaturas y 31 más a adquirir diplomas, como lo ha hecho el Manhatran Center of Science and Math (Centro de Ciencias y Matemáticas de Manhattan) de East Harlern." Y crea organismos que el sector privado utiliza como criterio de excelencia porque prestan el mejor servicio en el sector, como la farmacia de la Air Combar Command de la MacDill Air Force Base de Tampa, Florida (Comandancia de Combate Aéreo de la Base de las Fuerzas Aéreas de Maclüill).?

Estamos convencidos de que la aparición de estos organismos empresariales a finales del siglo XX no es ninguna casualidad. Creemos que representa un cambio de paradigmas histórico e inevitable. Constituye un cambio tan profundo como el que tuvo lugar a comienzos de siglo, cuando creamos las instituciones públicas burocráticas en cuya reinención estamos ocupados actualmente.

Durante el siglo XIX, las democracias que estaban industrializándose tenían gobiernos mucho más pequeños con metas mucho menos ambiciosas. Como Gary Sturgess indica en su ensayo «Decline and Fall of the Industrial State»,¹⁰ en el siglo XIX los ingleses todavía recurrían a una armada privada en tiempos de guerra. Los canales y el ferrocarril eran privados, y había más de mil consorcios privados de autopistas. Las oficinas de correos, los puertos e incluso los faros fueron todos servicios privados en un principio: se podían comprar, vender, arrendar e hipotecar. Incluso las primeras flotas que transportaban a los presidiarios a la Australia de Sturgess eran propiedad de contratistas privados.

A finales de siglo, el antiguo paradigma (el consistente en pequeños gobiernos centrales con una autoridad limitada) había perdido valor, ya que era incapaz de hacer frente a las nuevas realidades que estaban surgiendo en el seno de las democracias industriales. Las fábricas proliferaban; las ciudades crecían a una velocidad vertiginosa; y estaban naciendo industrias completamente nuevas. Las nuevas realidades llevaban apare-

8. Seymour Fliegel, *Miracle in East Harlem: The Fight for Choice in Public Education*, Nueva York, Times Books, 1993, pág. 229.

9. Al Gore, *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*, pág. 83.

10. «The Decline and Fall of the Industrial State», en *New Ideas, Better Government*, Patrick Weller y Glyn Davis (comps.), Sto Leonards, Australia, Allen & Unwin, 1996, págs. 26-37.

jadas nuevas necesidades, como lo era la creación de sistemas de transporte masivo, carreteras y puentes, enormes sistemas hidráulicos y de alcantarillado y sistemas de educación universal. Nuestro antiguo modelo de gobierno no podía satisfacer estas necesidades, por lo que inventamos un nuevo modelo. Inventamos la burocracia.

Nuestro modelo lo copiamos del ejército y las nuevas industrias de producción en serie. Max Weber,¹¹ el gran sociólogo alemán, resumió de la siguiente manera los principios según los cuales se estructuraron las nuevas burocracias:

- e Estaban centralizadas y eran jerárquicas: «El burócrata profesional no es más que una simple pieza en un mecanismo en continuo movimiento que le prescribe un recorrido fundamentalmente fijo».
- e Estaban organizadas con normas: «Es decir, con leyes o reglamentos administrativos, que eran más o menos estables y más o menos exhaustivos».
- e Estaban normalizadas, eran impersonales y ofrecían el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo.
- e Empleaban métodos administrativos (por ejemplo, sus propios empleados en lugar de contratistas o mecanismos de mercado) para alcanzar sus objetivos.
- e Escogían a sus empleados mediante exámenes y no mediante criterios subjetivos.

Por añadidura, la mayoría de las burocracias públicas eran monopolios, y para combatir el fraude y el abuso, que tan extendidos estaban en los aparatos políticos urbanos de la época, los cubríamos con interminables normas, trámites y controles internos.

De las burocracias resultantes se ha dicho que eran sistemas concebidos por un genio para ser dirigidos por idiotas. Puede que se trate de un juicio un tanto duro, pero no es del todo falso. En el alma del aparato burocrático acecha un fanático del control. Los empleados son piezas de un mecanismo que está sumamente regulado. Su trabajo se divide en diferentes funciones y está descrito pormenorizadamente. Los directores se ocupan de las ideas, mientras que los trabajadores llevan a cabo las tareas que tienen encomendadas. Sus conductas se establecen mediante normas y trámites detallados. Los inspectores se aseguran de que los cumplan.

11. Max Weber, «Bureaucracy», en *From Max Weber*, H. H. Gerth y C. Wright Mills (comps.), Nueva York, Oxford University Press, págs. 196-244.

Este modelo nos fue útil en su día. Mientras las tareas fueron relativamente sencillas y claras y las circunstancias se mantuvieron estables, funcionó. Sin embargo durante los últimos veinte años ha estado fallando. En un mundo de cambios rápidos, revolución tecnológica, clientes exigentes y severas restricciones fiscales, los monopolios centralizados y jerárquicos resultan sencillamente demasiado lentos, premiosos e incapaces para el cambio o la innovación.

Hace cinco años, cuando se publicó *La reinención de! gobierno*, esta conclusión era todavía objeto de acalorados debates. Hoy resulta difícil encontrar a un observador serio que no esté de acuerdo en que las burocracias públicas tradicionales deben cambiar. Y no cabe duda de que, en su fuero interno, el ciudadano medio lo comprende. Encuesta tras encuesta los ciudadanos se lamentan de los fallos de la administración. Tras haber llevado a cabo una extensísima encuesta en Canadá, unos investigadores han explicado esta nueva realidad con gran claridad:

La opinión generalizada acerca de la administración ha empeorado. La mayoría de los canadienses se muestran cínicos y hostiles hacia la administración. Existe la extendida creencia de que los gobiernos son unos organismos interesados, ineficientes e ineficaces. La vehemencia de estas respuestas daría a entender que existe una rabia subyacente si no fuera por el hecho de que hace demasiado tiempo que estas opiniones negativas son evidentes como para que puedan ser calificadas de rabia. Quizá sean la frustración y el resentimiento profundos las expresiones que describan más adecuadamente el estado de ánimo del ciudadano en la actualidad.F

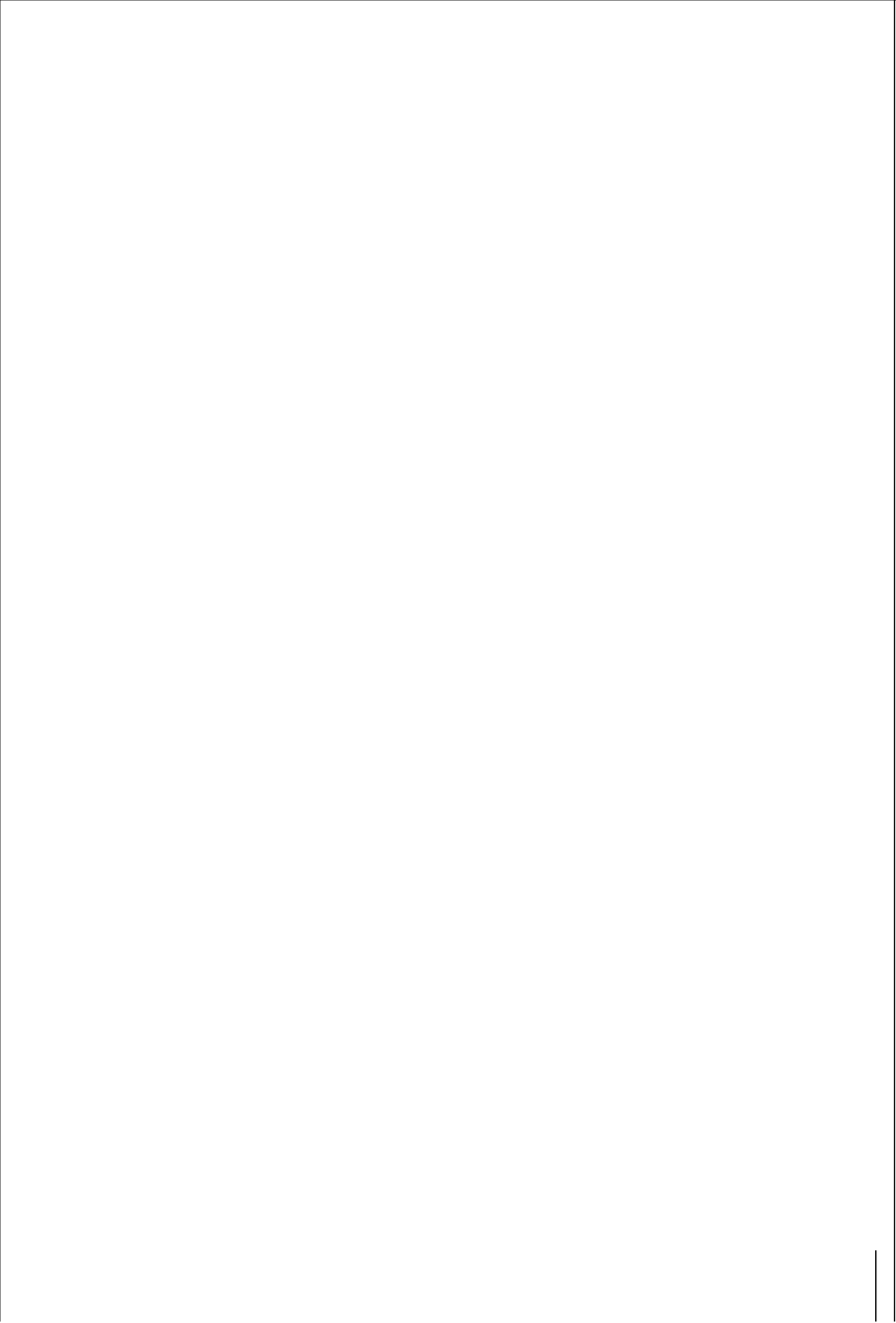
La mayoría de los políticos comprenden esto. Saben que la burocracia no está funcionando, pero no saben con qué sustituirla. Muchas de las personas que trabajan en el gobierno también lo saben, puesto que viven dentro del vientre de la bestia. Nadie conoce mejor que ellas la frustrante pesadilla en que puede llegar a convertirse la burocracia para aquellas personas que se encuentran atrapadas en ella.

Este libro va dirigido a quienes quieren poner fin a dicha pesadilla, tanto si son funcionarios como si son políticos o miembros de asociaciones de ciudadanos o de organizaciones empresariales. Si usted quiere contribuir a que su ciudad ahorre 100 millones de dólares como ha hecho In-

12. Frank Graves, Benoit Gauthier y Derek Jansen, *Rethinking Government '94: An Overview and Synthesis*, Ottawa, Ekos Research Associates Inc., 1995. Ekos llevó a cabo una encuesta de 200 preguntas a 2.400 canadienses y luego otra de 150 preguntas a 1.600 de las 2.400 personas a las que había encuestado la primera vez.

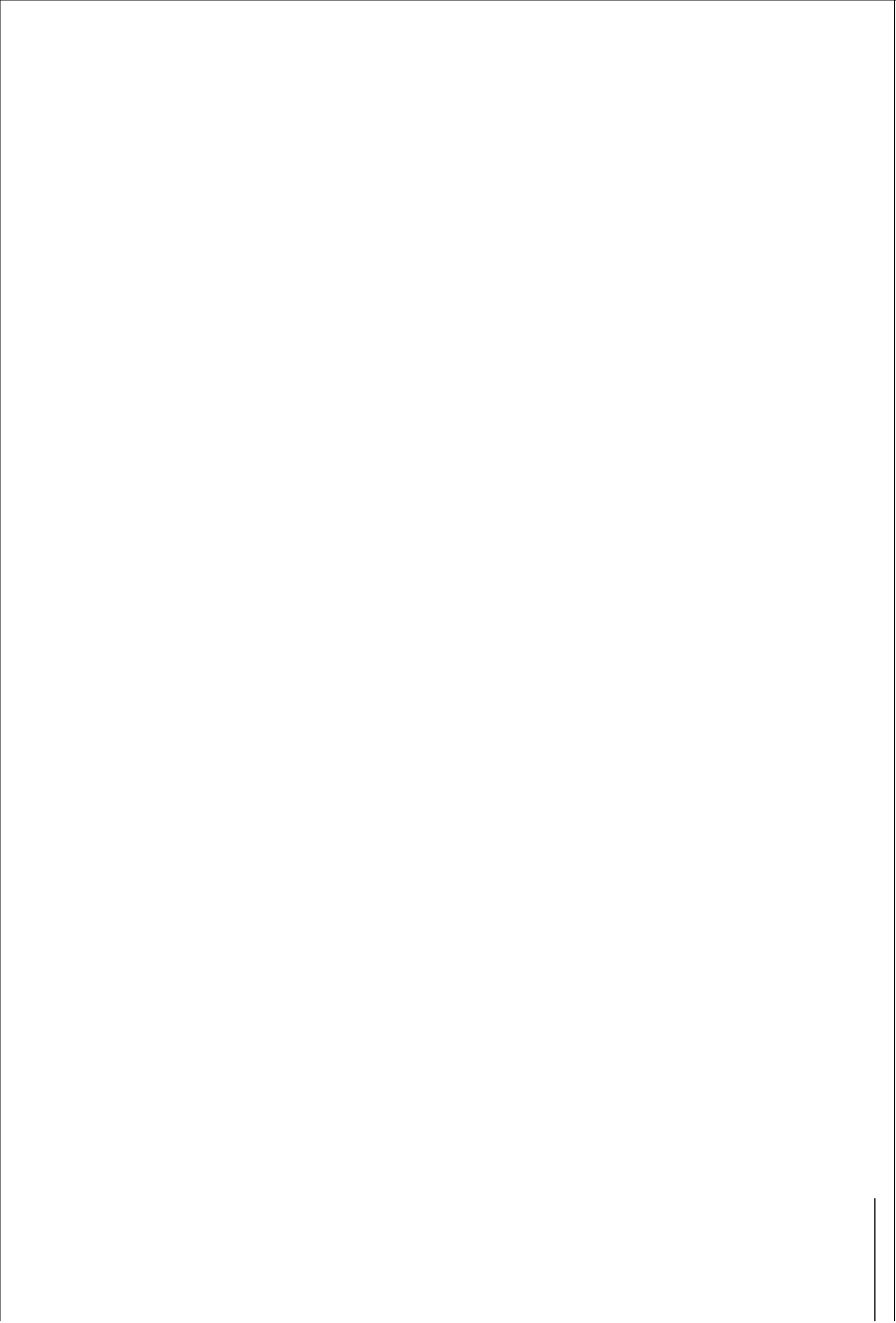
dianápolis; si quiere doblar la eficacia de su organización como ha ocurrido en la Tactical Air Command (Comandancia de Tácticas Aéreas o TAC); si quiere doblar la productividad de sus servicios como lo ha hecho el Department of Public Works (Dirección de Obras Públicas) de Phoenix;¹³ si tiene que trabajar más con la mitad de empleados como ha sucedido en las empresas estatales neozelandesas; o si quiere sencillamente que los sistemas y organismos públicos de su país apoyen innovaciones y mejoras continuas, esperamos que este libro le ayude a encontrar la manera de hacerlo.

13. Véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992, págs. 76-79.



Primera parte

CÓMO AUMENTAR SU CAPACIDAD DE INFLUENCIA



Capítulo 1

LAS CINCO ESTRATEGIAS: CAMBIE EL ADN DEL GOBIERNO

MARGARET THATCHER:

EL DESCUBRIMIENTO DEL PODER DE LA ESTRATEGIA

En 1986, Margaret Thatcher se sentía frustrada porque era incapaz de transformar la burocracia británica. Durante siete años le había administrado dosis y más dosis de fuertes medicamentos: reducciones, privatizaciones, controles de rendimientos, guerras con los sindicatos... Sin embargo no había conseguido que el funcionariado cambiara de comportamiento.

Margaret Thatcher y el Partido Conservador habían llegado al poder en el invierno de 1979 con la promesa de que harían revivir la debilitada economía del Reino Unido reduciendo el tamaño de la administración, recortando el gasto y bajando los impuestos. El producto interior bruto estaba sufriendo una caída en picado. La inflación, que se encontraba en el 10 por ciento, estaba acelerándose. Las contribuciones a Hacienda estaban quedándose estancadas, el gasto público estaba aumentando y los servicios públicos se estaban erosionando. El gobierno consumía el 44 por ciento del producto interior bruto y era propietario de una gran parte de la economía: las minas de carbón, la industria petrolífera, las industrias de la electricidad y el gas, varias empresas de automoción, una línea aérea, una empresa aeroespacial y docenas de otras industrias nacionalizadas.¹ (En comparación, el gobierno de los Estados Unidos consumía en aquel entonces aproximadamente el 35 por ciento del producto interior bruto.)²

El instinto le había llevado a Margaret Thatcher a imponer restricciones drásticas. En su primer consejo de ministros había anunciado una congelación en la contratación y un recorte del 3 por ciento en

1. Para los datos económicos sobre el producto interior bruto del Reino Unido, véase Margaret Thatcher, *The Downing Street: Years 1979-1990*, págs. 7, 8, 36, 38, 676.

2. *Statistical Abstract of The United States*: 1995, 00.115, Washington, D.C., U. S. Bureau of the Census (Oficina del Censo de Estados Unidos), 1995, tablas 474 y 699.

el funcionariado;" varios meses después impondría un recorte adicional del 5 por ciento. Al cuarto día de mandato pidió a sir Derek Rayner, que dirigía la conocida firma minorista Marks & Spencer, que llevara a cabo una cruzada contra el despilfarro y la ineficiencia. Rayner se rodeó de seis hombres de confianza y lanzó el típico plan que apoyan los políticos decididos a acabar de una vez por todas con el despilfarro: controles de rendimientos en actividades y programas concretos. Concebidos para racionalizar operaciones y eliminar el despilfarro, estos controles acabaron siendo conocidos por el nombre de «escrutinios de eficiencia».

Bajo la atenta mirada de la Efficiency Unit de Rayner, los departamentos del gobierno llevaron a cabo 223 escrutinios durante los primeros tres años. Como consecuencia, se eliminaron doce mil puestos de trabajo y se consiguieron repetidos ahorros anuales por valor de 180 millones de libras." (Una libra valía en aquel entonces entre 1,50 dólares y 2,32 dólares dependiendo del año.) Los escrutinios fueron eficaces a la hora de producir cambios concretos, pero no lograron que los organismos experimentaran mejoras de forma continuada, algo que no dudaron en reconocer los dirigentes de la Efficiency Unit cuando hablamos con ellos. Ayudaron a arrancar los hierbajos del jardín parcela por parcela, pero no instituyeron un régimen que permitiera mantener el jardín limpio de hierbajos.

Margaret Thatcher también se las tuvo que ver con los sindicatos sectoriales y logró que se aprobaran reformas que permitieran declarar ilegales a los piquetes secundarios, imponer restricciones a las empresas cuyo convenio colectivo exigía la afiliación al sindicato del trabajador contratado y fomentar el voto secreto en las elecciones sindicales.' En 1981, la primera ministra se impuso a los sindicatos del sector servicios después de una huelga de cinco meses. En 1984 y 1985 derrotó al poderoso sindicato de mineros, que habían ido a la huelga para evitar que el gobierno cerrara las minas que estaban perdiendo dinero.

Pero la gran arma de Margaret Thatcher fue la privatización. Durante sus once años de mandato, el gobierno vendió más de 40 empresas estatales (entre las que cabe destacar British Petroleum, Britoil, Jaguar, British Telecommunications, British Steel, British Airways y Rolls Roy-

3. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, pág. 92 y Thatcher, *The Downing Street Years 1979-1990*, págs. 32 y 46.

4. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, pág. 140.

5. Thatcher, *The Downing Street Years 1979-1990*, págs. 40, 2n-274, 284.

ce) así como muchas empresas menores y viviendas públicas por valor de más de 1,25 millones. En 1987 estas ventas estaban generando unos ingresos de cinco mil millones al año y le estaban permitiendo a Margaret Thatcher nivelar los cuatro últimos presupuestos." (En 1994, el total acumulativo era de setenta y cinco mil millones.)" «Para cuando abandoné mi cargo --declararía orgullosamente más tarde--, el sector de la industria que era propiedad del Estado había sido reducido en un 60 por ciento. Más de seiscientos mil puestos de trabajo han pasado del sector público al privado.»⁹

Margaret Thatcher también frenó el gasto de las administraciones locales, cuyos ingresos procedían en su mayoría del ámbito nacional. En 1980, exigió que se celebraran «licitaciones obligatorias» (concursos en los que participaran proveedores privados y públicos) para la adjudicación de los contratos de construcción de todos los edificios y autopistas locales. Dos años más tarde creó una Audit Commission para supervisar las inspecciones fiscales que se realizaban en los gobiernos locales y presionarles para que aumentaran su eficiencia. En 1984 impuso límites a los tipos impositivos locales.

Estas reformas no sólo obligaron a los gobiernos locales a cambiar su manera de hacer negocios, sino que contribuyeron a reducir el tamaño de la administración. Durante el mandato de Margaret Thatcher el funcionariado se redujo del 30 por ciento al 24 por ciento de la plantilla, descendiendo hasta su nivel de 1961, y el gasto del gobierno se redujo del 44 por ciento al 40,5 por ciento del producto interior bruto.¹⁰ Gracias a las privatizaciones no sólo disminuyó el tamaño de la administración pública, sino que empresas como la British Airways quedaron libres para transformarse en líderes mundiales. Sin embargo, en el núcleo del funcionariado (los departamentos no relacionados con la actividad empresarial ni con la asistencia sanitaria, en los que todavía trabajaban seiscientos mil empleados públicos) el rendimiento apenas cambió.

6. Citizen's Charter Unit, *Raising the Standard: Britain's Citizen's Charter and Public Service Reforms*, Londres, Foreign & Commonwealth Office (Ministerio de Asuntos Exteriores), 1992, pág. 10. Sobre las viviendas públicas, véase Joan Spice, *Management Reform in Four Countries*, Ottawa, MAB-MIAC Task Force on Management Improvement, noviembre de 1992, capítulo 2, pág. 4.

7. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, pág. 160, y Thatcher, *The Downing Street Years 1979-1990*, pág. 841.

8. *Privatization* 1994, Los Ángeles, Reason Foundation, 1994, pág. 43.

9. Thatcher, *The Downing Street Years 1979-1990*, pág. 687.

10. *Ibíd.*, págs. 45 y 676.

En resumidas cuentas, restringir la burocracia no estaba conduciendo a la primera ministra a donde quería ir. Cuando privatizaba una empresa, reducía un presupuesto o lanzaba un escrutinio de eficiencia, nada cambiaba en los demás departamentos. No caían otras piezas de dominó. Le hacía falta una estrategia que fuera más allá de las privatizaciones y los escrutinios de eficiencia.

El programa Next Steps: cómo desacoplar el timón del remo

Cuando Margaret Thatcher y sus colegas llegaron al poder, sentían desprecio por la mayoría de los empleados públicos. Difundían consignas como: «Hay que quitar privilegios al funcionariado»,.! Pero al trabajar con ellos, la primera ministra quedó impresionada con algunos administradores y cambió de actitud. «Se encontró con funcionarios que tenían talante de empresario --dice Michael Clarke, jefe del departamento de administración pública de la Universidad de Birmingham-. Animó y ascendió a varias de estas personas. Sabía distinguir a los funcionarios eficaces.» De hecho Margaret Thatcher desencadenó una rebelión en el seno de su propio partido en 1985 cuando subió el sueldo a altos cargos de la administración hasta en un 50 por ciento.F

Margaret Thatcher también empezó a aprender más sobre los problemas constitutivos que estaban en el origen del despilfarro y la ineficiencia del gobierno. En 1982 la Efficiency Unit y uno de sus ministros, Michael Heseltine, la convencieron para que lanzara una nueva iniciativa de gestión. Al ocupar su cargo, Heseltine había descubierto que su departamento carecía de un sistema de gestión financiera adecuado, de manera que se propuso crear uno. Él y sus empleados habían concebido un sistema que fijaba objetivos para cada unidad, definía sus presupuestos y evaluaba sus gastos y su progreso con respecto a los objetivos establecidos.

Margaret Thatcher, Rayner y el Ministerio de Hacienda difundieron la idea a todos los ámbitos del gobierno. Su Financial Management Initiative (Iniciativa de Gestión Financiera) exigía a los departamentos que fijaran objetivos de rendimientos para los administradores: lo que esperaban alcanzar, cuándo esperaban hacerlo y a qué coste; reducía los presupuestos de los departamentos, hacía que cada unidad se responsabilizara de la gestión de sus propios fondos y requería unos nuevos sistemas de in-

11. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, pág. 92.

12. Thatcher, *The Downing Street Years 1979-1990*, pág. 417.

formación de gestión que pudieran proporcionar a los administradores datos fidedignos sobre los costes de sus actividades. Todo esto lo organizaba un «sistema directivo de administración», con el que los departamentos elaboraban informes anuales en los que indicaban de forma resumida los rendimientos y los planes de sus unidades. Los ministros, los altos cargos de la administración y los directores de unidad examinaban estos informes y aprobaban planes de acción.

Margaret Thatcher invirtió considerables sumas de dinero en los sistemas informáticos necesarios para aplicar la Financial Management Initiative. El gobierno fijó más de 1.800 objetivos de rendimientos, la mayoría de ellos centrados en el coste y la eficiencia. Pero el resultado del nuevo sistema fue decepcionante, puesto que no supuso un cambio en el comportamiento del funcionariado. Proporcionó una valiosa información, pero no cambió la dinámica fundamental de los organismos públicos. En 1986, Margaret Thatcher pidió al sucesor de Rayner, sir Robin Ibbs, que valorara la iniciativa y recomendara los pasos que había que dar a continuación.

Para entonces la Efficiency Unit ya tenía seis años de experiencia en su haber. Sus miembros (procedentes tanto del mundo empresarial como de la administración) habían aprendido mucho acerca de las realidades de la gestión del sector público. Hacía tiempo que habían perdido interés en las soluciones improvisadas.

Durante los 150 años anteriores los primeros ministros habían encargado la realización de muchos estudios especiales sobre los problemas de la gestión pública. Sin embargo nadie había pedido a los burócratas su opinión. Esto fue precisamente lo que hizo la Efficiency Unit. Durante tres meses sus miembros se entrevistaron con cientos de funcionarios así como con empresarios y expertos en gestión pública.!

Lo que averiguaron (aunque no cabe duda de que ya lo sabían) fue que el consagrado sistema británico de administración pública hacía prácticamente imposible la buena gestión. Los altos cargos de la administración no estaban preparados para la gestión y no sentían interés por ella. Los miembros de élite del funcionariado aconsejaban a los ministros sobre los grandes asuntos relacionados con los programas políticos, pero no se rebajaban a ensuciarse las manos con su aplicación, y menospreciaban a los administradores públicos (que sí que lo hacían) porque los con-

13. Káre Jenkins, «Next Steps-Institucional Impact and Beyond», conferencia en el Fulbright Symposium australiano, Brisbane, junio de 1994. Kare Jenkins formó parte de la Efficiency Unit y fue miembro del equipo que llevó a cabo el estudio.

sideraban funcionarios de segunda categoría. Recibían la orden de despido de los ministros, quienes prestaban toda su atención a la política y los programas. Al igual que sus homólogos de cualquier país grande, pocos ministros llegaban a plantearse que la gestión fuera competencia suya. Como declaró Rayner en una ocasión, «el mando ha recaído con demasiada frecuencia en manos de personas que no saben nada sobre gestión y desdeñan a quienes sí saben». ¹⁴

Los administradores se encontraban tan abajo en la cadena de mando que tenían poca autoridad efectiva sobre lo que en teoría habían de gestionar. El poder estaba centralizado en los niveles superiores de los departamentos y en el Ministerio de Hacienda, que combinaba los poderes de una oficina central de gestión y presupuestos, una oficina central de personal y un Ministerio de Hacienda al estilo americano.

Los resultados del sistema eran predecibles. El informe de la Efficiency Unit ponía de relieve una falta de buenos administradores; la poca atención que los altos cargos prestaban a los servicios públicos; la existencia de un sistema de finanzas y presupuestos centrado más en el control del gasto que en su ejercicio; y la poca influencia que se ejercía desde el exterior sobre los encargados de gestión y los organismos públicos para mejorar su rendimiento.

Por añadidura, indicaba la Efficiency Unit, la administración civil era «demasiado grande y diversa como para funcionar como una sola entidad». «La mayoría de los administradores de la función pública de todos los niveles no tienen el control de la contratación, el despido, la selección del personal, la promoción, los sueldos, las horas de trabajo, el alojamiento, las categorías profesionales, la organización del trabajo y el uso de la tecnología de la información», decía. El reglamento de la administración civil estaba «estructurado de forma que todo encajara en general y nada encajara en particular». ¹⁵ Los administradores pensaban que el sistema de personal constituía un enorme obstáculo para llevar a cabo una buena gestión, pero también lo consideraban un obstáculo imposible de superar.

En resumidas cuentas, concluía la Efficiency Unit, el problema no residía en los funcionarios, sino en los sistemas. Ibbs no tenía la intención

14. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, pág. 174. Savoie cita un ensayo de lord Rayner titulado «The Unfinished Agenda».

15. Kate Jenkins, Karen Caines y Andrew Jackson, *Improving Management in Government: The Next Steps*, informe para el primer ministro de la Efficiency Unit, Londres, Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1988, págs. 3-5.

de recomendar una reforma radical, pero estaba claro que los sistemas y la estructura de la burocracia tendrían que cambiar si se deseaba convertir la gestión efectiva en una prioridad.¹⁶

El informe que elaboró la Efficiency Unit en 1988, *Improving Management in Government: The Next Steps*, sostenía que para resolver el problema de la gestión, el gobierno tenía que separar las funciones de cumplimiento y prestación de servicios de los departamentos que estaban a cargo de ellas, los cuales se centraban en tareas programáticas. Es decir, tenía que desacoplar el timón del remo. En segundo lugar, tenía que dar mucha más flexibilidad y autonomía a los organismos encargados del cumplimiento y la prestación de servicios. Y en tercer lugar, tendría que obligar a dichas agencias a rendir cuentas de los resultados que obtuvieran mediante contratos de rendimientos.

Por decirlo de otra manera, la Efficiency Unit proponía la creación de un contrato de rendimientos de carácter neutral entre los departamentos y sus organismos. Según este contrato, los departamentos concederían la libertad que las empresas necesitaban para llevar a cabo una gestión eficaz a cambio de los niveles de rendimiento que los ministros necesitaban para obligarles a rendir cuentas. Ibbs y su equipo imaginaban un funcionariado con un pequeño núcleo en el centro que apoyaría a los ministros, realizaría labores de programación y gestionaría ministerios, mientras que el grueso de los empleados públicos trabajaría en agencias relativamente independientes.

Era su noveno año como primera ministra y Margaret Thatcher aceptó el reto. Aceptó todas las recomendaciones de la unidad, incluida la que le encarecía que nombrara director de proyectos a un funcionario público de categoría «muy» elevada y que le diera la «inequívoca responsabilidad personal de realizar el cambio». Margaret Thatcher nombró a Peter Kemp para que se hiciera cargo del programa Next Steps, Kemp, que era un alto cargo del Ministerio de Hacienda que había llegado a la administración pública procedente del sector privado y tenía fama de independiente, formó su equipo con funcionarios públicos jóvenes, brillantes y de alto nivel procedentes de otros ministerios. Ellos desarrollaron las propuestas del programa Next Steps e iniciaron un proceso con el que:

16. Para más información acerca del programa Next Steps y su aplicación, véanse Diana Goldsworthy, *Setting Up Next Steps*, Londres, HMSO, mayo de 1991; Patricia Greer, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham, Filadelfia, Open University Press, 1994; Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* págs. 205-213 y Joan Spice, *Management Reform in Four Countries*.

- Se separaría las funciones de cumplimiento y prestación de servicios de los ministerios en partes independientes que se denominarían «instituciones ejecutivas».
- Se daría a estas agencias mucho más poder sobre sus presupuestos, sus sistemas de personal y otros aspectos de la gestión.
- Se llevarían a cabo búsquedas en las que competirían el sector público y el privado (una ruptura radical con respecto a los métodos de la administración pública) para encontrar a los directores de las agencias ejecutivas.
- Se exigiría a los jefes ejecutivos que fijaran «planes empresariales» con un plazo de entre tres y cinco años y «planes económicos» con un plazo de un año.
- Se negociaría un «documento marco» de tres años entre cada agencia y el ministro correspondiente en el que se especificarían los resultados que se alcanzarían con él y la flexibilidad con que operaría.
- Se pagaría lo que fuera necesario a los directores de las empresas para conseguir a las personas de talento necesarias, incluidas unas primas por rendimientos de hasta el 20 por ciento de sus salarios.
- Se negaría a los directores la permanencia vitalicia en el puesto de trabajo de funcionario.
- Se les exigiría que volvieran a solicitar sus puestos de trabajo cada tres años.

Kemp no tardó en indicar la importancia del programa Next Steps y atrajo la atención de los reformistas al anunciar que su meta era trasladar al 75 por ciento de la administración pública a las agencias ejecutivas. El Ministerio de Hacienda pidió a todos los ministerios que repasaran sus funciones y se decidieran por una de estas cinco opciones: abolición, venta, subcontratación, conversión al rango de agencia ejecutiva o preservación sin cambios. Cuando un área funcional de un determinado ministerio era propuesta para el rango de agencia; se le remitía a un equipo ejecutivo de proyectos, entre cuyos miembros había representantes del ministerio, del personal de Kemp y de Hacienda. A continuación negociaban los documentos marco en los que se indicaba **qué flexibilidad se le iba a dar a la agencia y qué resultados se esperaban de ella.** El Ministerio de Hacienda desempeñaba el papel de portero y se negaba a otorgar el rango de agencia mientras no estuviera convencido de que se asumía **realmente la responsabilidad de alcanzar los resultados.**

Kemp y su equipo del programa Next Steps no perdieron el tiempo. Comenzaron prudentemente por organismos que ya estaban preparados

para acceder al rango de institución, de manera que en el primer año, 1988-1989, crearon ocho instituciones. A comienzos de 1991 ya habían creado 51, un ritmo que sorprendió a la mayoría de los observadores. A mediados de 1992 la mitad del funcionariado público trabajaba en instituciones ejecutivas y a finales de 1996 el proceso ya estaba prácticamente acabado: casi el 75 por ciento del funcionariado trabajaba en 126 instituciones.¹⁷ (En este 75 por ciento se incluyen las cincuenta instituciones ejecutivas integradas en dos grandes departamentos, el de Tributos [la Agencia Tributaria] y el de Aduanas, que, si bien trabajan conforme a la línea establecida por el programa Next Steps, técnicamente no cabe calificarlas de agencias ejecutivas.)

Cómo hallar los mecanismos de influencia

Se pueden aprender muchas lecciones de la experiencia británica. Una de ellas es que la reinención requiere la colaboración entre los políticos y los funcionarios, entre lo que llamamos el sector político y el sector institucional. Había muchas cosas que los funcionarios nunca habrían hecho por sí solos y había un número igual de cosas que los políticos nunca habrían visto por sí solos. Ambas partes tenían sus debilidades.

Lo que sin embargo es más importante para este libro es la lección que los ingleses aprendieron sobre estrategias. Margaret Thatcher no podía basar su éxito sólo en el instinto. Sus primeros intentos de reformar la burocracia de la administración pública (consistentes en reducir la plantilla y realizar escrutinios de eficiencia) resultaron insuficientes. No tuvieron el efecto dominó, de manera que no obligaron a cambiar todo lo demás. En resumidas cuentas, no fueron estratégicos. Hasta que su Efficiency Unit elaboró estrategias capaces de causar dicho efecto dominó, la primera ministra no consiguió hacer progresos.

Al hablar de estrategias no nos referimos a planes detallados. No hay una receta que uno pueda utilizar para reinventar el gobierno, ni una serie de pasos que uno deba seguir. Muchos escritores y consejeros interpretan los cambios organizativos como si fueran «etapas» que hubiese que ordenar de forma esmerada y lineal. Pero el proceso no es lineal ni

17. Para los años 1988-1989, 1991 Y 1992, véase Savoie, *Thatcher; Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, págs. 211-212; el dato del año 1996 y el del «75 por ciento» proceden de una declaración de Jeremy Cowper, jefe del equipo Next Steps, correspondiente al 6 de septiembre de 1996.-

por supuesto ordenado. Las cosas rara vez salen como uno las tenía planeadas, y los reinventores nunca deben dejar de modificar sus planteamientos como reacción a los obstáculos y las oportunidades que se encuentren.

Por estrategia entendemos la utilización de mecanismos de influencia clave para llevar a cabo cambios fundamentales que se extiendan por toda la administración pública cambiando todo lo demás. La reinención es un combate a gran escala. Requiere un esfuerzo intenso y prolongado en el ruedo político, en las instituciones del gobierno, en la comunidad y en la sociedad. Dada la enormidad de la tarea y la resistencia que hay que superar, el reto al que se enfrentan los reinventores (sea en el Reino Unido, en los Estados Unidos o en cualquier otra parte) consiste en buscar los apoyos que les permitan hacer grandes cambios con unos recursos reducidos. Una persona es un estratega cuando utiliza los mecanismos de influencia que tiene a su disposición para cambiar la dinámica de un sistema de manera que cambie el comportamiento de todo el mundo.

La palabra «estrategia» nació en un contexto militar. En griego significa «general». Los primeros que hacen los buenos generales es concebir estrategias, no planes operativos, sino planteamientos básicos capaces de alterar el equilibrio de fuerzas en el campo de batalla. Cuando los Estados Unidos optó por expulsar a Irak de Kuwait, sus generales decidieron que con los «mecanismos de influencia» que tenían a su disposición podían desarrollar dos planes: un gran bombardeo para cegar y debilitar al enemigo y luego un movimiento rápido y sigiloso de divisiones para llevar a cabo un ataque por tierra en forma de pinza.

Estas dos estrategias les dieron cobertura para las tácticas operativas concretas, las cuales determinaron el uso de herramientas tales como reactores y tanques.

Margaret Thatcher y sus asesores hicieron algo parecido. Averiguaron cuáles eran los mecanismos de influencia del gobierno y los usaron para cambiar el equilibrio de fuerzas, es decir, para alterar la dinámica fundamental que operaba en el seno del sector público. El programa Next Steps cambió tres mecanismos de influencia: separó los organismos encargados de los «remos» de los que estaban a cargo del «timón» a fin de que cada uno se centrara en su función principal; dio poder para tomar decisiones a los organismos que manejaban los remos a fin de que pudieran llevar a cabo los cambios necesarios para mejorar sus actividades y creó consecuencias derivadas de su rendimiento a fin de que tuvieran incentivos para mejorar.

Esta nueva dinámica desencadenó unos cambios tremendos en el seno de los organismos. Las tareas básicas consistentes en redactar el documento marco, el plan empresarial y el plan económico hicieron que muchos de los problemas que había que solucionar salieran rápidamente a la luz y que los organismos definieran sus principios, sus objetivos y sus metas de rendimientos. «Antes del programa Next Steps --explica Mark Perfect, del Ministerio de Hacienda-, la Dirección General de Transportes podía afirmar de manera convincente que era demasiado complicado precisar los *outputs* de todo lo que hacía. Los organismos no pueden decir eso.»

Los organismos mejoraron a diferentes velocidades: unas con lentitud, otras con rapidez. Pero en general lograron alcanzar el 75 por ciento de sus metas de rendimientos en los primeros años. Aunque poco a poco han ido poniéndose metas cada vez más altas, en 1995 ya estaban alcanzando el 83 por ciento.!" Para mejorar su rendimiento, los organismos han usado casi todas las herramientas de la caja del reinventor: la subcontratación; la competencia entre el sector público y el privado; la contabilidad por acumulación; las primas por rendimientos; las primas de grupo; la gestión de calidad total; los informes de clientes; la reingeniería de los procedimientos empresariales; los mercados internos; la utilización de mercadotecnia para conseguir nuevos clientes; los pagos con tarjeta de crédito; las oficinas de «una parada», etcétera.

El Vehicle Inspectorate (Cuerpo de Inspección de Vehículos), que fue la primera institución creada bajo los auspicios del programa Next Steps, no tardó en abrir sus oficinas los sábados y los domingos, por ejemplo. Introdujo una serie de nuevos servicios, subcontrató algunos de los que ya ofrecía, prescindió de un nivel de la administración y estableció primas por rendimientos para grupos según los aumentos generales de eficiencia que se consiguieran. En sus tres primeros años registraron unos aumentos de eficiencia en gastos de explotación del 4,5, el 4,1 y el 3,6 por ciento respectivamente, lo cual supuso unas primas de hasta 213 libras por empleado.?' (En el Reino Unido los gastos de explotación [*operating costs*] reciben el nombre de gastos corrientes [*running costs*]; en ellos se incluyen las nóminas, los costes indirectos, la renta y otros gastos de explotación, pero no los costes directos como los beneficios que se pagan a los clientes.)

18. *Next Steps Agencies in Government: Review 1995*, Cm. 3164 (documento gubernamental presentado al Parlamento), Londres, HMSO, 1996.

19. *Improving Management in Government: The Next Steps Agencies: Review 1991*, Cm. 1760, Londres, HMSO, 1991, pág. 67; Y *The Next Steps Agencies: Review 1992*, Cm. 2111, Londres, HMSO, 1992, pág. 92.

La Information Technology Services Agency (Oficina de Servicios de Tecnología de la Información) del Instituto de la Seguridad Social²⁰ puso gestores de cuentas a disposición de todos sus clientes, aprobó contratos de servicios en los que se explicaba detalladamente qué servicios iba a prestar y a qué precio, empezó a realizar encuestas de clientes de carácter anual y firmó contratos con empresas privadas para poder prestar prácticamente todos sus servicios de tecnología de la información. En sus cinco primeros años registró unos aumentos de eficiencia en costes de mantenimiento del 5,5, el 4,5, el 16,2, el 30, y el 17,4 por ciento respectivamente.

Lo primero que hizo el Instituto de Empleo (una de las instituciones ejecutivas más grandes) para obligarse a mejorar fue evaluar sus rendimientos y difundir datos comparativos sobre cada una de sus nueve regiones. Más tarde hizo que las oficinas locales también realizaran las comparaciones;²¹ ahora cada una de ellas hace públicos sus informes de rendimientos junto con los informes de hasta seis oficinas vecinas. Al mismo tiempo, el director, Michael Fogden, dio una gran flexibilidad a regiones que estaban a su cargo. Muchas han reducido el tiempo de espera espectacularmente; la mayoría han cambiado el aspecto y la distribución de sus oficinas, han puesto en ellas moqueta y plantas, han obligado a los empleados a llevar etiquetas identificativas y han prescindido de las barreras de cristal. El conjunto de las instituciones ha eliminado un nivel de la administración y ha reestructurado su sistema de personal, lo cual afecta a los sueldos, las categorías profesionales y la selección de personal. Fogden ha instituido las encuestas de clientes, las comisiones de clientes y los criterios de servicio al cliente. Los informes muestran una mejora general. Mientras que los demás indicadores muestran un aumento de un 40 por ciento en la colocación sin nuevos recursos, mejoras graduales en la exactitud del pago de prestaciones y un aumento anual del 2 por ciento en la eficiencia de los gastos corrientes.

20. *Improving Management in Government: The Next Steps Agencies: Review* 1991, pág. 59; *The Next Steps Agencies: Review* 1992, pág. 83; *The Next Steps Agencies: Review* 1993, Cm. 2430, Londres, HMSO, 1993, págs. 111-112; *Next Steps Agencies: Review* 1994, Cm. 2750, Londres, HMSO, 1994, págs. 105-106; y *Next Steps Agencies: Review* 1995, págs. 272-273.

21. *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*, Londres, HMSO, 1995, pág. 19.

22. Véanse *Notes: News of the Employment Service*, junio de 1993, agosto de 1993 y junio de 1994, publicadas por el Employment Service; *Improving Management in Government: The Next Steps Agencies: Review* 1991, págs. 24-25; *The Next Steps Agencies: Review* 1992, págs. 35-36; *The Next Steps Agencies: Review* 1993, págs. 50-51; *Next Steps Review: 1994*, págs. 31-32. *Next Steps Review: 1995*, págs., 50-55; y la declaración realizada por Jeremy Cowper el 19 de septiembre de 1996.

Según un informe de 1994 sobre el sistema de instituciones, algunos departamentos se mostraron poco dispuestos a dar a las instituciones la libertad necesaria para obtener los máximos rendimientos. Esto dio lugar a un tira y afloja entre los departamentos por un lado y las agencias por otro. Pero la serie de éxitos obtenidos por las agencias convenció al Ministerio de Hacienda para darles una enorme flexibilidad en asuntos de presupuesto y personal, lo cual les permitió resolver sus problemas más acuciantes. Cuando se hubo convencido de que las agencias no iban a rebasar los límites presupuestarios, el Ministerio de Hacienda les dio tanto a ellas como a los departamentos el control de los presupuestos, la estructura salarial y los sistemas de negociación y categorías profesionales para todos los funcionarios excepto los altos cargos. Gracias a ello, una pila de gruesos volúmenes quedó reducida a un único libro de normas fundamentales.

El Ministerio de Hacienda también permitió a las instituciones trasladar los fondos no gastados al año siguiente. A cambio se aceptó una congelación de las partidas para gastos corrientes, lo cual obligaba a las instituciones a satisfacer las subidas salariales o los ajustes inflacionarios con sus propios ahorros, es decir, con sus «dividendos de eficiencia». En 1994-1995, el 80 Ypico por ciento de las agencias existentes disminuyeron sus gastos corrientes en un 4,7 por ciento de media." Las restricciones fiscales contribuyeron a que se redujera en un 15 por ciento el volumen del funcionariado entre 1988 y 1996.²⁴

En general el programa Next Steps ha sido considerado un éxito clamoroso. En noviembre de 1994, el Treasury and Civil Service Committee (Comisión de Hacienda y Administración Pública) del Parlamento lo denominó el «programa de reforma de la administración pública de más éxito en las últimas décadas».²⁵ Los sindicatos no se han opuesto a él y ya en 1991 el Partido Laborista anunció que si llegaba al poder no lo modificaría."

Pruebas de mercado: incremento de las consecuencias derivadas del rendimiento

Aunque se mostraban satisfechos con las primeras mejoras que las organizaciones del programa Next Steps les presentaban, Margaret Thatcher

23. Declaración realizada por Jeremy Cowper el 19 de septiembre de 1996.

24. Declaración realizada por Eugenie Turton, director de la Citizen's Charter Unit, el 12 de septiembre de 1996.

25. *Next Steps: Briefing note*, publicada por el equipo Next Steps en la Office of Public Service el 26 de febrero de 1996, pág. 6.

26. Savoie, *Thatcher, Reagan, Millroney: In Search Of a New Bureaucracy*, pág. 212.

y sus asesores querían más. Habían observado que la privatización daba lugar a unos saltos espectaculares y repentinos en la productividad. Sus primeros experimentos con los concursos públicos, tanto en el ámbito nacional como en el local, también habían permitido ahorrar mucho y ahora querían fomentar en las instituciones el ambiente de urgencia que creaba la privatización y la competencia, un ambiente de urgencia mucho mayor que la que podrían crear con contratos y primas por rendimientos. Así llegaron a la conclusión de que les hacía falta una nueva estrategia.

El resultado fue un libro blanco titulado *Competencia en pro de la calidad*.²⁷ El libro, que en realidad fue publicado en 1991, cuando John Major ya había sucedido a Margaret Thatcher en el cargo de primer ministro, anunciaba una serie de decisiones con las que se deseaba fomentar la competencia en la prestación de servicios del sector público. En primer lugar exigía que las instituciones fuesen examinadas cada vez que sus documentos marco expirasen. Cada tres años (ahora cada cinco), los departamentos «procesan» a las instituciones para decidir si continúan abiertas o no. Empleando lo que ellos denominaban un «examen de opciones previas» (*prior options review*), estudian las funciones de la institución y sus rendimientos para ver si deben suprimir o vender la institución entera o sólo partes de ella. Si se decide conservar la institución, los departamentos le dicen qué parte de su trabajo debe sacar a concurso público, es decir, deben hacer lo que se denomina una «prueba de mercado». La institución puede solicitar que sólo haya ofertas del sector privado o puede dejar a sus unidades que compitan con las empresas privadas por la adjudicación del contrato.

El libro blanco abarcaba en realidad todas las actividades del gobierno, no sólo las de las instituciones ejecutivas. Ordenaba a los gobiernos locales que sacaran a concurso público (en el que competirían el sector público y el privado) muchos servicios de oficina o *white-collar*. (En 1988, Margaret Thatcher les había exigido que sacaran a concurso público más servicios de tipo manual o *blue-collar*.) Luego exigía a los departamentos que buscaran la ayuda del sector privado para analizar las áreas que presentaban las mejores perspectivas de privatización y contratación y les ofrecía para privatizar un incentivo que consistía en permitirles que se quedaran con los ahorros que hubieran acumulado. No ofrecía garantías de empleo a los funcionarios, de manera que ponía realmente fin a su situación de empleados numerarios. No obstante prometía que si las instituciones perdían puestos de trabajo, «se harían todos los esfuerzos para

27. *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, Cm. 1730, Londres, HMSO, noviembre de 1991.

trasladar al personal a otros puestos del departamento. Al empresario se le animará a contratar a los miembros del personal».²⁸

Durante los cinco primeros años las evaluaciones de opciones previas acarrearón la privatización de más de una docena de organismos ejecutivos.²⁹ En septiembre de 1995 el gobierno informó de que también había llevado a cabo cientos de pruebas de mercado con las que se habían examinado servicios por valor de 2.600 millones de libras (unos 4.300 millones de dólares) y se habían conseguido unos ahorros anuales de más de 500 millones de libras (unos 815 millones de dólares).³⁰

La presión de la competencia ha operado un rápido cambio en el seno de los organismos públicos. Allí donde los proveedores del sector público y del sector privado han competido cara a cara, los proveedores públicos han conseguido el doble de contratos (si bien el sector privado ha conseguido por regla general contratos más cuantiosos).³¹ Independientemente de quién los consiga, los ahorros están siendo de un 21 por ciento de media.³²

*El Citizen's Charter (Estatuto del Ciudadano):
cómo hacer que el cliente sea poderoso*

Incluso sus defensores admiten que, si bien el programa Next Steps y las pruebas de mercado comportaron mejoras en la gestión interna y un aumento de la eficiencia, su contribución a la mejora de la eficacia, es decir, a la calidad de los servicios públicos fue mucho menor. Estas estrategias obligaron a las instituciones a mejorar sus rendimientos *a los ojos del gobierno*, y el gobierno conservador estaba obsesionado con la eficiencia. Pero el ciudadano tenía interés en muchas cosas más aparte de la eficiencia. El ciudadano quería que los servicios públicos fueran eficaces, quería que el metro y los trenes de cercanías no se retrasaran, que el correo tardara un día en llegar y que sus hijos recibieran una educación de calidad.

Para obligar a las instituciones a no limitar sus esfuerzos a la eficiencia o, lo que es lo mismo, a prestar servicios de calidad a sus clientes, al gobierno le hacía falta una nueva estrategia. Tenía que hacer a las insti-

28. *Ibíd.*, pág. 11.

29. **Declaración** realizada por Jeremy CQwper el 19 de septiembre de 1996.

30. *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*, p. 41.

31. Entrevista mantenida en junio de 1994 con John Oughton, que en aquel entonces era el jefe de la **Efficiency Unit** y el Market 'Iesring Programo

32. *NextSteps Review: 1995*.

tuciones directamente responsables ante sus clientes. La respuesta a este problema fue la reforma favorita de John Major: el Citizen's Charter (Estatuto del Ciudadano).

Major era un dirigente conservador atípico que había crecido en la clase trabajadora y había soportado directamente la baja calidad de los servicios públicos. Según un hombre de confianza, John Major conocía demasiado bien la actitud que tenían muchos ayuntamientos hacia los ciudadanos: «Sabemos lo que quieren y eso es lo que les vamos a dar. Ya verán cómo les gusta».33

Major lanzó su nueva estrategia en julio de 1991. Era una iniciativa política típica, ya que fue aprobada apresuradamente por un político decidido a impresionar al electorado antes de las elecciones siguientes, que se iban a celebrar al cabo de un año. Diana Goldsworthy, un miembro del equipo del programa Next Steps que ocupó el cargo de directora adjunta de la oficina del Citizen's Charter, nos cuenta lo que sucedió:

El Estatuto del Ciudadano fue lanzado precisamente en el momento en que los administradores tenían que hacer algo con respecto a la cuestión de la calidad. Cuando creamos estas empresas, empezaron a hablar de «clientes» y de «servicio al cliente». En un principio empleábamos estas expresiones de una forma muy imprecisa. Entonces la gente empezó a decir: «¿Y bien? ¿Qué supone esto para el cliente? ¿Qué va a mejorar? ¿A qué nos referimos exactamente cuando hablamos de calidad de servicio?».

Cuando nos paramos a pensar en esta cuestión, nos dimos cuenta de que nos faltaban las palabras para definir el concepto de «calidad». Es más, no teníamos un garante para la «calidad». ¿Quién decía: «No podéis crear esta empresa a menos que el servicio mejore»? No había nadie que dijera algo así. De hecho aún tengo algunos gastos pendientes de un seminario al que invitamos a un asesor para estudiar la cuestión de la calidad. Cuando estábamos terminando el seminario, recibimos una nota de ellos en la que nos decían: «El primer ministro ha decidido que desea lanzar una iniciativa denominada Citizen's Charter para cambiar la administración pública». Nosotros preguntamos: «¿Qué significa eso?» Y nos respondieron: «Desarrollad vosotros la idea». Nosotros dijimos, casi literalmente: «De acuerdo, adelante. Ahora tenemos voluntad política así como necesidad de gestión».

El procedimiento que propusieron era en el fondo elegante. Todos los organismos públicos, tanto de ámbito nacional como de ámbito local, es-

33. La cita está entresacada de la entrevista **mantenida** en junio de 1994 con John Oughton, que en aquel entonces era **el jefe** de la Efficiency Unit y el **Market Testing Program**.

tablecerían unos criterios de servicio al cliente basándose en las sugerencias de los clientes, y prometerían cumplirlos. (Por ejemplo, «el 90 por ciento de los trenes deberán llegar a su destino con un retraso máximo de diez minutos con respecto al horario previsto» o «cuando llame a la oficina de empleo, deberán contestarle antes de que pase medio minuto».) Se les animaría a ofrecer compensaciones si no cumplían dichos criterios; por ejemplo, British Rail ofrecería descuentos para las tarjetas de los trenes de cercanías. Organizarían sistemas para atender las reclamaciones de los clientes y el gobierno exigiría auditorías e inspecciones y publicaría listas comparativas de los rendimientos de las administraciones locales, las escuelas y los servicios de salud. Si un organismo público conseguía cumplir nueve criterios del estatuto (entre los que figuraban la libertad de elección para el cliente, el nivel de calidad de servicio, la convalidación de los rendimientos por parte de un organismo independiente y la mejora continua tanto en la calidad como en la satisfacción del cliente), podría solicitar la utilización del «Chárter Mark» o etiqueta del estatuto, un nuevo símbolo de la calidad del sector público. Pero cada tres años tendría que volver a solicitarla y para que se la concedieran de nuevo tendría que demostrar una mejora continuada.

Pese a su elegancia conceptual, la iniciativa de John Major tuvo un comienzo verdaderamente desalentador. Lo anunció con gran fanfarria, pero el libro blanco no contenía ningún estatuto de verdad, sino sólo ejemplos de lo que los estatutos podrían decir. Cuando las agencias y los departamentos empezaron a hacer públicos los estatutos, la mayoría abundaban en promesas (««Prestaremos servicios con rapidez y amabilidad»»), pero adolecían de una escasez de compromisos específicos y de una escasez todavía mayor de compensaciones. Es decir, carecían de autoridad.

Por otra parte, al oír el nombre «Citizen's Charter», la gente esperaba una Carta Magna, un documento que otorgara ciertos "derechos al ciudadano. Cuando los medios de comunicación descubrieron que se trataba de otro plan más destinado a reducir los tiempos de espera y aumentar la rapidez con que los funcionarios responderían al teléfono, cundió la desilusión. Como dijo un reformista: «Nos prometisteis una revolución y lo que obtuvimos fue un servicio de asistencia telefónica».

Como el estatuto del ciudadano estaba identificado muy estrechamente con la figura del primer ministro, la prensa y los políticos le prestaron una gran atención y no vacilaron en expresar su cinismo. El Partido Laborista aprovechó **todas** las oportunidades que se le presentaron para ridiculizar **la** idea.

Costó varios años superar aquel primer revés. Sin embargo en 1995 los medios de comunicación ya habían empezado a tratar la idea del estatuto con respeto, aunque de mala gana. Al fin y al cabo gracias a ella ahora había listas comparativas de rendimientos en las escuelas públicas, los hospitales y los servicios locales, y se habían hecho tan populares que ocupaban páginas de periódicos cada vez que se publicaban. Había 40 estatutos nacionales (algunos de ellos habían sido reescritos al menos una vez para redondearlos) y cientos de estatutos que habían sido publicados por autoridades locales, hospitales, grupos médicos de medicina general, jefaturas de policía y escuelas.³⁴

Algunos organismos habían utilizado sus criterios de servicio para introducir mejoras manifiestas en su servicio:

- El National Health Service (Servicio Nacional de Salud del Reino Unido) había reducido los tiempos de espera a un máximo de treinta minutos cuando en el pasado habían llegado a ser de dos horas. También había reducido las listas de espera para las operaciones operativas. En marzo de 1990, por ejemplo, más de doscientos mil pacientes llevaban más de un año esperando a que les ingresaran en un hospital; en marzo de 1995 esta cifra había sido reducida a treinta y dos mil.³⁵
- British Rail había mejorado su servicio en varias líneas. En una línea de cercanías muy utilizada de la zona de Londres conocida por el nombre de la «línea de la desdicha», el porcentaje de trenes que llegaban con un máximo de diez minutos de retraso con respecto al horario previsto subió del 78 por ciento en 1991 al 88 por ciento a finales de 1994. En 1993-1994, British Rail tuvo que pagar 4,7 millones de libras en compensaciones a pasajeros y 2,4 millones en descuentos a abonados (sin contar las compensaciones por huelga); en 1994-1995, estas cifras se habían reducido a 3,5 millones de libras y 0,2 millones de libras respectivamente.^t
- La Passport Office había reducido el tiempo que se tardaba en obtener un pasaporte de 95 días a un máximo de 15 días laborables.³⁷

34. *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*. Véanse, por ejemplo, págs. 1, 2, 5, 8, 11, 14, 15, 23, 29, 43, 55 y 62.

35. *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*, pág. 7.

36. *Ibid.*, pág. 14.

37. Memoria del Citizen's Charter Unit correspondiente al 6 de febrero de 1996.

A principios de 1996, el London Underground (el servicio de metro de Londres) había cumplido los criterios que se había fijado y los había revisado al alza en tres ocasiones." y más de cuatrocientos organismos públicos se habían ganado el derecho a llevar la etiqueta del estatuto.³⁹

Pero el Estatuto del Ciudadano sólo había comenzado a explotar su potencial. Al igual que la competencia espoleada por las pruebas de mercado, el Estatuto del Ciudadano nunca dejará de promover mejoras en los organismos públicos. «Ésta es la parte del estatuto que a mí me parece realmente interesante», dice Diana Goldsworthy:

Imaginemos que se consigue que un político se comprometa a hacer algo que invita al ciudadano a esperar más de él y a no estar nunca satisfecho. Uno nunca podrá irse y decir: «Ya hemos terminado». El ciudadano siempre querrá un servicio mejor.

LA IMPORTANCIA QUE TIENE UNA ESTRATEGIA

Margaret Thatcher no inició su mandato con una estrategia definida para reinventar el gobierno. Llegó al poder dispuesta a reducir su tamaño, a privatizar muchas de sus actividades y obligar a los burócratas a ser más eficientes. Sin embargo, a diferencia de su homólogo de Estados Unidos, Ronald Reagan, ella aprendió del error que había cometido con su idea de «machacar a los burócratas». Además se mantuvo en el poder durante más tiempo, y en su tercer mandato empezó a aplicar una filosofía coherente que consistía en extender la competencia a los servicios públicos y en descentralizar la autoridad de manera que los proveedores tuvieran la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades de sus clientes.

Thatcher contaba con un equipo de asesores de confianza que llegaron a entender los verdaderos problemas que se ocultaban tras la gestión del sector público. En su noveno año de mandato articularon una serie de cambios de sistema que les permitieron utilizar la filosofía de la primera ministra en actividades gubernamentales básicas. Tardaron mucho en lograrlo, y cometieron muchos errores durante el camino. Algunas de sus estrategias adolecían de cierta incoherencia interna. Apoyaron la deseen-

38. *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*, pág. 15.

39. Declaración realizada por Eugenie Iurton, director de la Citizen's Charter Unit.

EXTRACTO DEL ESTATUTO DEL PACIENTE⁴⁰

- Cuando usted acuda a un centro médico para una consulta externa, se le ha de notificar una hora de consulta concreta y ser atendido en un plazo máximo de treinta minutos.
- Si usted llama a una ambulancia de urgencias, ésta ha de acudir en un plazo de catorce minutos en una zona urbana y de diecinueve en una zona rural.
- Si usted acude al servicio de urgencias, ha de ser atendido inmediatamente e informado de si necesita tratamiento. Si le ingresan, le han de asignar una cama en un plazo máximo de dos horas.

EXTRACTO DEL ESTATUTO DEL PASAJERO⁴¹

- Si usted llega a su destino con un retraso de más de una hora en cualquiera de los trayectos de su viaje en tren, normalmente le ofreceremos un vale por el valor del 20 por ciento o más del importe que haya pagado por el billete de ese viaje.
- Si durante el pasado año su servicio de ferrocarriles no alcanzó sus objetivos de puntualidad y fiabilidad, British Rail le ofrecerá un descuento cuando renueve su abono. (Los objetivos de puntualidad y fiabilidad típicos eran: el 90 por ciento de los trenes han de llegar con un retraso máximo de 10 minutos con respecto a la hora prevista y el 99 por ciento de los trenes programados han de realizar sus trayectos.)
- Si por término medio durante los últimos doce meses la puntualidad se ha situado a más tres puntos porcentuales por debajo del objetivo, o bien la fiabilidad se ha situado a más de un punto porcentual por debajo del objetivo, usted obtendrá un descuento del 5 por ciento.
- Si tanto la puntualidad como la fiabilidad se sitúan por debajo de estos niveles, usted obtendrá un descuento del 10 por ciento.

40. *The Patients's Charter and You*, Londres, Ministerio de Sanidad, enero de 1995.

41. *The British Rail Passenger's Charter*, Londres, British Railways Board.

- Nuestro criterio para el servicio de despacho de billetes es que usted no tenga que esperar más de cinco minutos en ningún momento. Dejando aparte los periodos de gran actividad, nuestro propósito es atenderle en menos de tres minutos.
- Al privatizarse las líneas de ferrocarril, las nuevas compañías de ferrocarril tendrán que elaborar sus propios estatutos del pasajero. Los pagos por compensación serán al menos tan cuantiosos como los que se indican en el estatuto actual de British Rail.⁴²

tralización, por ejemplo, al tiempo que daban órdenes de tipo jerárquico para dictar la forma de trabajo a los gobiernos locales, una práctica que suscitaba cinismo en el ámbito local y alimentaba la posibilidad de que se produjera una reacción de carácter político. Con todo lograron encontrar y utilizar una serie de mecanismos de influencia clave:

- Privatización de aquellas funciones que desempeñen mejor las empresas que trabajan en mercados competitivos.
- Desacoplamiento del «timón» y el «remo».
- Contratos de rendimiento.
- Descentralización de la autoridad para formar unidades que sean responsables de su trabajo.
- Competencia entre el sector público y el privado.
- Obligación de rendir cuentas a los clientes mediante la libre elección, los criterios de servicio al cliente y las compensaciones al cliente.

Gracias a nuestra investigación hemos podido averiguar que estos mismos mecanismos se utilizan en diversos lugares: en los Estados Unidos, en el Reino Unido, en Australia, Nueva Zelanda y en Canadá. Hemos visto que se utilizan en todos los ámbitos: en el nacional, en el estatal, en el provincial y en el local. ¿Por qué? Porque éstos son los mecanismos que transforman el marco en el que trabajan los organismos y la gente. «Normalmente resulta imposible ordenar a los grandes organismos' que lleven a cabo cambios de gran calado para transformar costumbres que están muy arraigadas», explica Ted Kolderie, uno de los reformistas que introdujo en los Estados Unidos la libre elección de escuela pública. «Sin embargo sí es posible modificar el orden institucional en el

42. *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*, pág. 15.

que trabajan de manera que acaben dándose cuenta de que estos cambios son necesarios, deseables y beneficiosos para ellos.»⁴³

Los profesores de Estudios Empresariales Michael Beer, Russell Eisenstat y Bert Spector defienden la misma idea en un artículo publicado en 1990 en la *Harvard Business Review* con el título de «Why Change Programs Don't Produce Change»:

La mayoría de los programas no funcionan porque están gobernados por una teoría del cambio que tiene defectos básicos. Según este modelo, un cambio es como la experiencia de convertirse. Cuando una persona adquiere ciertas creencias religiosas, se da por sentado que a continuación se producirán cambios en su comportamiento. En realidad el comportamiento individual está fuertemente moldeado por los papeles que las personas desempeñan en una organización. Por consiguiente, la manera más eficaz de cambiar el comportamiento consiste en poner a las personas en un contexto organizativo nuevo que les imponga papeles, responsabilidades y relaciones nuevas."

Dan Loritz, una de las personas que conspiraron con Ted Kolderie para introducir la libre elección en el sistema educativo de Minnesota, utiliza una analogía agrícola para explicar esta idea: «Un granjero pasa mucho tiempo asegurándose de que sus campos se encuentran en perfectas condiciones; arranca todos los hierbajos, planta el maíz con gran esmero, pone la cantidad suficiente de herbicidas para asegurarse de que no salgan más hierbajos y confía en que haya suficiente agua», dice. «Si todo va bien, el maíz crecerá por sí solo.»

Los reinventores deberían pensar como los granjeros, sostiene Loritz. Si crean las condiciones favorables, no tardarán en obtener los resultados.

La reescritura del código genético

Abundando en la metáfora agrícola, imaginémosnos que los sistemas públicos son organismos: sistemas complejos y adaptables que viven, ere-

43. *An Equitable and Competitive Public Sector*, Ted Kolderie, Hubert H. Humphrey (comps.), Mineápolis, Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984, pág. 77.

44. Michael Beer, Russell A. Eisenstat y Bert Spector, «Why Change Programs Don't Produce Change», *Harvard Business Review*, noviembre y diciembre de 1990, págs. 159-166. Véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992, págs. 77-79.

cen, cambian con el paso del tiempo y mueren. Los organismos están configurados por su ADN, es decir, las instrucciones codificadas que establecen qué son dichos organismos. El ADN proporciona las instrucciones más básicas y determinantes para el desarrollo de las aptitudes y la conducta del organismo. Si se cambia el ADN de un organismo, surgirán unas aptitudes y una conducta nuevas. Si se cambia el ADN lo suficiente, se desarrollará una clase distinta de organismo. Por lo general los organismos cambian muy lentamente: su ADN muta azarosamente y algunas de las mutaciones que se producen les permiten desenvolverse con mayor facilidad en sus entornos.

Lo mismo cabe decir de los sistemas públicos: normalmente se desarrollan con gran lentitud. Los sistemas públicos de naturaleza burocrática fueron concebidos con la intención de que fueran estables. Sin embargo hemos llegado a un momento histórico en que esta estabilidad resulta contraproducente. Vivimos en el siglo de la información, un siglo en el que todo cambia a ojos vistas y la competencia es de ámbito global, por lo que los sistemas que no pueden cambiar están condenados al fracaso. Son como los dinosaurios, que cuando cambió su entorno no pudieron desarrollarse con la rapidez suficiente para sobrevivir.

En esta situación, la solución es la ingeniería genética: hay que cambiar el ADN del sistema. Nuestra investigación nos ha permitido averiguar que las piezas fundamentales del ADN del sector público son las mismas que hemos estudiado al relatar nuestra historia de la reinención británica (el propósito del sistema, sus incentivos, sus sistemas de responsabilidad y su estructura de poder) y una más de la que todavía no hemos hablado: su cultura. Todos los reinventores de éxito han llegado a las mismas conclusiones básicas: tras la complejidad de los sistemas de gobierno hay unos cuantos mecanismos fundamentales que son los que hacen que las instituciones públicas funcionen como lo hacen; estos mecanismos fueron establecidos hace tiempo para crear pautas de pensamiento y conducta; y cambiar los mecanismos (reescribir el código genético) opera un cambio que luego se reproduce por todo el sistema.

Hay muchas maneras de categorizar estos mecanismos fundamentales de cambio. Nosotros los hemos resumido en cinco estrategias básicas, cada una de las cuales incluye varios procedimientos diferentes y muchas herramientas. Por cada mecanismo de influencia hemos señalado una estrategia, y para ayudara la gente a recordar estas estrategias, hemos dado acacia **una** la designación que comienza por la letra **C**.

LAS CINCO ESTRATEGIAS		
<i>Mecanismo</i>	<i>Estrategia</i>	<i>Procedimiento</i>
Propósito	Estrategia central	Claridad en el propósito Claridad en el papel Claridad en la dirección
Incentivos	Estrategia de las consecuencias	Competencia gestionada Gestión empresarial Gestión por rendimientos
Responsabilidad	Estrategia del cliente	Libertad de elección para el cliente Elección competitiva Garantía de calidad para el cliente
Poder	Estrategia del control	Capacitación de organismos Capacitación del empleado Capacitación de la comunidad
Cultura	Estrategia de la cultura	Cambio de hábitos Cambio de los vínculos afectivos Cambio de mentalidad

La estrategia central

La primera pieza decisiva del ADN establece el *propósito* de los organismos y los sistemas públicos. Si un organismo no tiene claro su propósito (o si le han encomendado propósitos múltiples y contradictorios), no podrá obtener un gran rendimiento. Como al parecer dijo Yogi Berra: «Si no sabes adónde vas, cualquier camino te conducirá a otra parte».

A la estrategia que aclara el propósito la denominamos la estrategia *central*, puesto que tiene que ver con la función central del gobierno: la función de «timón». Mientras que las otras cuatro estrategias están **más** centradas en la mejora de la función del remo, el objetivo primordial de

la estrategia central es mejorar la función del timón. Esta estrategia elimina las funciones que ya no tienen utilidad pública o que puede desempeñar mejor el sector privado u otra parte del gobierno; desacopla el timón del remo (y el servicio del cumplimiento) a fin de que cada organismo pueda centrarse en un propósito determinado; y aumenta la capacidad del gobierno para dirigir mediante la creación de nuevos mecanismos para definir metas y estrategias. (Si se desea más información sobre esta estrategia, véase el capítulo 4.)

La estrategia de las consecuencias

La segunda pieza clave del ADN establece los *incentivos* que se han creado en el seno de los sistemas públicos. El ADN burocrático da a los empleados unos incentivos lo bastante convincentes como para que cumplan las normas y no rechisten. La innovación sólo puede acarrear problemas; el *statu quo* proporciona gratificaciones constantes. A los empleados se les paga lo mismo independientemente de los resultados que obtengan. Y la mayoría de los organismos son monopolios (o cuasimonopolios) que están protegidos de las consecuencias que produzcan sus propios fallos. A diferencia de las empresas privadas, estos organismos no sufren pérdidas de beneficios ni quiebran si la competencia hace mejor su trabajo.

Los reinventores reescriben el código genético para cambiar estos incentivos creando consecuencias que se deriven de los rendimientos. Cuando lo consideran conveniente, sacan a los organismos públicos al mercado y hacen que la obtención de sus beneficios dependa de sus clientes. Si esto no resulta conveniente, se valen de la contratación para fomentar la competencia entre los organismos públicos y las organizaciones privadas (o simplemente entre organismos públicos), como lo hicieron los ingleses con las pruebas de mercado y los concursos públicos. Cuando ni una cosa ni otra resulta conveniente, se limitan a evaluar los rendimientos y crear consecuencias (tanto positivas como negativas), como lo hicieron los ingleses con sus agencias del programa Next Steps. Los mercados y la competencia crean incentivos mucho más fuertes y por tanto producen mejoras más importantes en el rendimiento, aunque hay actividades públicas que no se pueden desarrollar en el marco de los mercados competitivos y los concursos públicos. (Si se desea más información sobre esta estrategia, véase el capítulo 5.)

La estrategia del cliente

El siguiente componente fundamental del sistema del ADN se centra primordialmente en la *responsabilidad*. ¿Ante quién son responsables los organismos públicos exactamente? (En rigor, las cinco estrategias hacen referencia al tema de la responsabilidad. La estrategia central define de *qué* tiene que rendir cuentas un organismo; la estrategia de las consecuencias determina *cómo* tiene que rendir cuentas; la estrategia del control establece a *quién* tiene que rendir cuentas; y la estrategia de la cultura ayuda a los empleados a interiorizar el sentido de la responsabilidad. Sin embargo, la estrategia del cliente se ocupa más directamente del tema de la responsabilidad que las demás, puesto que obliga a los organismos a ser responsables ante sus clientes.)

La mayoría de los entes públicos han de rendir cuentas ante los políticos, que son quienes los crean, determinan sus funciones y los financian. Como estos políticos sufren constantemente la presión que supone tener que responder a las exigencias de los grupos dominantes, a menudo se preocupan más de dónde se gastan los recursos públicos que de los resultados que obtienen con ellos.

Como respuesta a los extendidos abusos de los políticos, los reformistas de la burocracia instauraron hace tiempo una administración pública profesional para aislar la gestión de los departamentos de la influencia política. Los administradores y los empleados asumieron paulatinamente la responsabilidad de cumplir las normas de la administración pública. De ahí que a los administradores se les considere responsables de cumplir estas normas y de gastar sus fondos atendiendo al destino que les hayan dado los políticos. Rara vez se les considera responsables de los resultados.

La estrategia del *cliente* pone fin a este modelo al obligar a los organismos públicos a asumir una cierta responsabilidad ante los clientes. Proporciona a los clientes la posibilidad de elegir entre organizaciones dedicadas a la prestación de servicios y establece unos criterios de servicio al cliente que dichas organizaciones deben cumplir. En el Reino Unido, la estrategia del cliente se tradujo en el Citizen's Charter de John Major.

La obligación de rendir cuentas ante el cliente acentúa la presión sobre los organismos públicos para que no sólo gestionen sus recursos sino que mejoren sus resultados, y genera una información (la satisfacción del cliente con determinados servicios y resultados del gobierno) que a los políticos, los dirigentes de la administración pública y los empleados les resulta difícil pasar por alto. Además proporciona a los organismos pú-

blicos el blanco correcto al que tienen que apuntar: el aumento de la satisfacción del cliente.

Esto no significa que los organismos públicos dejen de tener responsabilidad ante sus representantes. Lo que significa es que a menudo tendrán una responsabilidad «dual». Tal como explicamos en el capítulo 6, este sistema funciona de manera idónea cuando los políticos plantean sus metas desde el punto de vista de la satisfacción del cliente y dan a los organismos la responsabilidad de satisfacer las necesidades de los clientes. De este modo combinan los dos aspectos de la responsabilidad.

La estrategia del cliente tampoco supone que el papel del cliente suplante al del ciudadano tal como sostienen algunos críticos. Ambos papeles son importantes. Los ciudadanos votan, influyendo en los programas políticos propuestos por sus representantes. Luego los organismos públicos llevan a cabo dichos programas. Sin embargo, en los sistemas burocráticos los ciudadanos no disponen de medios prácticos para exigir a dichos organismos que respondan de sus rendimientos o cuando menos para expresarles su opinión al respecto. La estrategia del cliente permite que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

La estrategia del control

El cuarto elemento decisivo del ADN establece dónde reside el *poder* para tomar decisiones. En los sistemas burocráticos la mayor parte del poder se concentra en los niveles superiores de la jerarquía. En las democracias el poder fluye desde los ciudadanos a los políticos; luego de éstos a las oficinas centrales de control (*«staff» agencies*) como la oficina presupuestaria y la de personal; y por último de las oficinas centrales de control a los directores de operaciones (*«line» managers*). Lo normal es que los políticos retengan la mayor autoridad posible en su poder y que los organismos centrales de control defiendan su autoridad con mayor celo si cabe. Los directores de operaciones disponen de un número limitado de opciones y de una flexibilidad restringida debido a las detalladas instrucciones presupuestarias, las normas de personal, los sistemas de compras, los de auditoría, etcétera. En consecuencia, los organismos gubernamentales son sensibles a las órdenes nuevas y no, a las situaciones cambiantes o a las necesidades de los clientes.

La estrategia del control traslada una parte significativa del poder para tomar decisiones a los niveles inferiores de la jerarquía y en ocasiones a la **comunidad**. Cambia la forma de control al transformar las normas de-

talladas y las órdenes de tipo jerárquico en misiones y objetivos compartidos que obligan a rendir cuentas de los rendimientos. Capacita a los organismos al disminuir la presión que ejercen las oficinas centrales de control (tal como hizo el Ministerio de Hacienda del Reino Unido ante el éxito obtenido por las oficinas del programa Next Steps). Capacita a los empleados al trasladar la autoridad para tomar decisiones, responder a los clientes y resolver problemas a los trabajadores de primera línea, como es el caso de algunas agencias ejecutivas. Algunos reinventores enfocan la cuestión de una manera distinta: trasladan el control de los organismos públicos a la comunidad, capacitando a los miembros y las organizaciones de la comunidad para que resuelvan sus propios problemas y dirijan sus propias instituciones. Esto fue lo que hizo Margaret Thatcher cuando vendió viviendas por valor de 1,25 millones a inquilinos y dio el poder sobre las escuelas a los *governing bodies* o juntas directivas, -que estaban integradas por miembros de la comunidad. (Si se desea más información sobre esta estrategia, véase el capítulo 7.)

La estrategia de la cultura

Por último, el quinto elemento decisivo del ADN determina la *cultura* de los organismos públicos: los valores, las normas, las actitudes y las esperanzas de los empleados. La cultura está fuertemente condicionada por el resto del ADN, es decir, por el propósito del organismo, por sus incentivos, por el sistema que emplea para rendir cuentas y por su estructura de poder. Si se cambia todo esto, la cultura del organismo cambiará. Pero la cultura no siempre cambia tal como lo desean sus dirigentes. A veces se hace fuerte adoptando una actitud de resistencia y resentimiento, y a menudo cambia con demasiada lentitud como para satisfacer a clientes y políticos. De ahí que, tal como hemos podido comprobar, prácticamente todos los organismos que han aplicado las otras cuatro estrategias hayan acabado llegando a la conclusión de que es preciso lanzar una campaña deliberada para reescribir el código genético que condiciona su cultura. Aunque no hemos comentado las iniciativas que se lanzaron en el Reino Unido a este respecto, las hemos encontrado en todos los organismos que hemos visitado.

Los sistemas burocráticos se sirven de planes detallados (unidades funcionales, normas de procedimiento, descripciones de los puestos de trabajo) para moldear el comportamiento de los empleados. Hacen que las iniciativas se conviertan en algo arriesgado. Cuando los empleados se habitúan a estas condiciones, se convierten en portadores de la cultura. Se

vuelven reaccionarios y dependientes y tienen miedo a mostrar demasiada iniciativa. De este modo, el ADN burocrático crea una cultura en la que se conjugan el miedo, la culpa y las actitudes defensivas.

Los reinventores enfocan la reforma de la cultura desde tres ángulos diferentes: el de los hábitos, el de los vínculos afectivos y el de la mentalidad del organismo. Para crear nuevos hábitos proporcionan nuevas experiencias a la gente (nuevos tipos de trabajo y relaciones); refuerzan el nuevo comportamiento ayudando a la gente a cambiar sus compromisos afectivos (sus esperanzas, sus temores y sus sueños); y apoyan este nuevo pacto afectivo elaborando un plan de futuro compartido, es decir, una manera nueva de plantearse los fines del organismo y los medios para alcanzarlos. (Si se desea más información sobre esta estrategia, véase el capítulo 8.)

Cómo aumentar su capacidad de influencia

La mayoría de los reinventores inician sus reformas con la idea de aplicar sólo una o dos estrategias, pero inevitablemente se dan cuenta de que necesitan otra y luego otra más, hasta que al final utilizan las cinco. ¿Por qué? Porque la utilización de sólo una o dos estrategias no les proporciona la suficiente capacidad de influencia. Una estrategia por sí sola es para la reinención lo mismo que la lluvia para los agricultores: indispensable pero insuficiente. Los agricultores también necesitan semillas, tierra rica, un fertilizante adecuado y luz del sol. Si se combinan estos cinco elementos, habrá cosecha.

Una manera de aplicar múltiples estrategias es utilizar lo que nosotros denominamos «metaherramientas». Las metaherramientas son como los MIRV, los misiles que pueden desplegar múltiples cabezas explosivas. Por ejemplo, la iniciativa Next Steps combinó la estrategia central, la del control y la de consecuencias. Los sistemas de libre elección de escuela que defienden que el traslado de un niño a un nuevo centro suponga la transferencia del dinero que le corresponde a ese mismo centro combinan la estrategia del cliente con la de las consecuencias. La gestión de calidad total y la reingeniería de los procedimientos empresariales despliegan elementos de la estrategia del cliente, de la estrategia del control y a menudo de la estrategia de la cultura. (Si se desea más información sobre el tema de las metaherramientas, véase el capítulo 9.)

Como podrá comprobar, con frecuencia las cinco estrategias coinciden parcialmente. Algunas herramientas, como los consejos de clientes y

los sistemas de gestión por rendimientos, permiten aplicar sólo una estrategia. Pero existe el mismo número de herramientas que permiten aplicar múltiples estrategias. Es natural, por ejemplo, que se combinen el desacoplamiento del timón y los remos (estrategia central) con los contratos de rendimientos (estrategia de las consecuencias) y se dé más flexibilidad a los organismos que se ocupan de los remos (estrategia del control) tal como lo hicieron los ingleses. (A esta metaherramienta, de la que nos ocupamos con más detenimiento en el capítulo 4, la hemos denominado «marco flexible de rendimiento».) De igual manera, es natural que se combinen los criterios de servicio al cliente (estrategia del cliente) con las gratificaciones para aquellos organismos que consiguen cumplir dichos criterios y las penalizaciones para aquellos que no lo consiguen (estrategia de las consecuencias).

De hecho resulta tan natural combinar dos o tres estrategias en una misma herramienta que los límites entre las estrategias pueden llegar a ser muy borrosos. Hemos separado las estrategias para que disponga de un esquema conceptual claro que pueda utilizar a la hora de elegir posibles estrategias, procedimientos y herramientas. Por la experiencia que hemos tenido, a los reinventores les ha resultado tremendamente útil disponer de un esquema claro de los mecanismos de influencia básicos. Les permite tener una idea precisa de todas sus opciones y les ayuda a aclarar los puntos oscuros. Sin embargo, en la práctica suele ocurrir que múltiples estrategias están articuladas entre sí, que es como deben estarlo para, que rindan al máximo.

¿Pero funcionarán aquí las cinco estrategias?

Puede que alguno de ustedes esté pensando para sus adentros: «Todo esto parece lógico, pero aquí jamás funcionaría. Mi ciudad (o condado o provincia o país) es diferente». Tal vez su gobierno no esté preparado para la reinención, pero cuando lo esté, **tenga** la seguridad de que estas estrategias serán aplicables. Funcionan en poblaciones pequeñas y en grandes naciones; en sistemas parlamentarios y en sistemas presidencialistas; y en ciudades gobernadas por alcaldes poderosos y en ciudades en las que el poder está repartido entre el administrador y la corporación municipal. El propósito, los incentivos, la responsabilidad, el poder, y la cultura conforman el ADN de todos los sistemas de administración pública que hemos examinado.

Las tácticas apropiadas difieren según el sistema político. En los sistemas **parlamentarios tipo Westminster** como el inglés, el australiano, el

neozelandés y el canadiense, el partido (o la coalición de partidos) con mayoría en el parlamento también se ocupa del órgano ejecutivo. Trasladado al contexto estadounidense, es como si sólo tuviera verdadera importancia una cámara del Congreso y el dirigente con la mayoría fuera el presidente y el encargado de formar el gobierno. Por lo tanto los sistemas parlamentarios evitan las disputas entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que con tanta frecuencia paralizan a los gobiernos estadounidenses. Los ministros pueden optar por una línea de acción y aplicarla con rapidez.

Esto tiene importantes consecuencias en las tácticas que elijan los reinventores, la rapidez con que procedan y cuánto se atrevan a hacer. Significa que deben pasar menos tiempo que sus homólogos estadounidenses organizando los apoyos políticos que necesitan para sus reformas y también que suelen empezar la transformación en lugares diferentes que sus homólogos estadounidenses. A menudo se lanzan directamente a una reforma del sistema a gran escala utilizando la estrategia central y la de las consecuencias, las cuales acarrearán grandes consecuencias pero resultan controvertidas. Los reinventores estadounidenses, en cambio, comienzan a menudo la reforma aplicando las estrategias más «suaves» (la del control y la de la cultura) a fin de evitar disputas políticas.

De igual manera, la forma de gobierno local que se basa en la combinación de corporación y administrador comporta una mayor separación entre los políticos y los administradores que la forma basada en un alcalde poderoso. Esto facilita a los políticos la tarea de centrarse en el programa y permite a los administradores ocuparse de la gestión. Las elecciones no partidistas y los climas políticos racionales también facilitan la reinversión, ya que la desconfianza política y la guerra entre partidos suponen un estorbo menor. En entornos no partidistas basados en la combinación de corporación y administrador, los gobiernos locales suelen lanzarse directamente a la reinversión, cambiando los sistemas básicos y utilizando todas las estrategias tal como lo hacen en buena medida sus homólogos de los gobiernos parlamentarios. En ciudades con alcaldes fuertes y espíritu de partidismo, lo más habitual es que, a fin de apartarse del centro de atención política, los reinventores utilicen las estrategias menos controvertidas (la del control y la de la cultura) y reinventen a un ritmo más lento.

Los diferentes tipos de organismo también requieren enfoques distintos. Hay cuatro tipos fundamentales de organismos públicos: los **programáticos**, los de servicios, los reguladores y los de cumplimiento. Los organismos de servicios **prestan servicios**; los programáticos toman deci-

siones de carácter programático; los reguladores dictan normas y los de cumplimiento cuidan de que se cumplan. (La línea que separa a estos dos tipos de organismos es muy tenue, tanto es así que hay muchos que desempeñan ambas funciones. Pero, tal como indicamos en el capítulo 4, por regla general es preferible separarlos.) Los organismos reguladores son en realidad un subconjunto de los organismos programáticos, puesto que su trabajo consiste en llevar el timón de la sociedad mediante la creación de normas, mientras que los organismos de cumplimiento se ocupan de remar. Como ha dicho alguien, los organismos de servicios cumplen servicios, mientras que los organismos de cumplimiento hacen cumplir obligaciones.

Estas distinciones son importantes, ya que los reinventores que trabajan en el ámbito organizativo deben aplicar las cinco estrategias de manera diferente según el tipo de organismo. Esto puede resultar delicado, habida cuenta de que muchos organismos desempeñan varias funciones al mismo tiempo. A menudo combinan la función de servicio con la programática, o la reguladora con la de cumplimiento. Muchos organismos de servicios, desde las escuelas a las oficinas para la construcción de viviendas de protección oficial, deben asimismo cumplir unos criterios de conducta. Las jefaturas de policía son organismos de cumplimiento, pero también prestan servicios: regulan el tráfico cerca de una obra, controlan a la gente que acude a conciertos y organizan los acontecimientos deportivos para jóvenes. Muchas agencias del ámbito social, como las oficinas de empleo o las de la asistencia social, prestan servicios, redactan reglamentos y hacen cumplir sus normas. Los organismos tributarios pertenecen al sector del cumplimiento, pero normalmente ofrecen servicios como los teléfonos de información. Muchos organismos de asesoramiento político son en realidad organismos de servicios, no organismos programáticos, ya que prestan servicios a los políticos en lugar de tomar decisiones de naturaleza programática.

Para colmo de complicaciones, muchos organismos de un determinado tipo comprenden unidades de un tipo diferente. Los organismos reguladores y de cumplimiento que se ocupan del medio ambiente tienen oficinas de personal que prestan servicios dentro de los propios organismos. Los organismos de servicio engloban organismos de cumplimiento como las auditorías. Por último, mientras que la mayoría de los organismos públicos sirven a los «clientes externos» como a los ciudadanos en general o a una comunidad concreta, otros sirven a «clientes internos», es decir, a otras unidades de la administración.

Las cinco estrategias tienen efectos muy diferentes según se apliquen en **organismos** programáticos **y** de cumplimiento **o** en-organismos de ser-

UNA TIPOLOGÍA DE LOS ORGANISMOS
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<i>Tipo de organismo</i>	<i>Ejemplo</i>
Programático	Oficina de planificación Junta escolar
Regulador	Comisión Federal de Comunicaciones Comisión del Mercado de Valores
Prestación de servicios	
Clientes externos	Dirección General de Obras Públicas Distrito escolar
Clientes internos	Oficina de procesamiento de datos Oficina de mantenimiento
Cumplimiento	
Cumplidores externos	Jefaturas de policía Instituto de Salud y Seguridad Laboral
Cumplidores internos	Auditorías Inspectores generales

vicio. En los organismos de cumplimiento, por ejemplo, la estrategia del cliente resulta más compleja. Los principales clientes de estas oficinas son los ciudadanos en general, representados por los políticos elegidos para ejercer el poder ejecutivo y legislativo. Pero los «cumplidores» (los contribuyentes, los conductores, los contaminadores) también son importantes. Luego están los «no cumplidores», es decir, las organizaciones y las personas que infringen la ley, no pagan los impuestos que deben o no cumplen la normativa sobre el medio ambiente. Los organismos de cumplimiento han de prestar atención a las tres categorías.

De igual manera, la estrategia del control tiene efectos diferentes en los organismos de cumplimiento. Como a algunos organismos de cumplimiento, como la policía y los tribunales, se les suele exigir que traten a todos los cumplidores de la misma forma (o al menos que traten equitativamente a clases parecidas), la flexibilidad que pueden dar a sus empleados tiene límites.

Nos ocuparemos de estos temas con más detenimiento cuando comentemos cada estrategia y cada procedimiento por separado. Por el momento basta decir que la reinvencción es aplicable a todo tipo de organis-

mos. Algunas personas que trabajan en organismos reguladores y de cumplimiento sostienen que la reinvencción sólo es pertinente en organismos programáticos y de servicios, pero esto es, en el mejor de los casos, un pretexto para mantener una actitud pasiva.

Ninguna de estas diferencias cambia los mecanismos de influencia básicos que permiten que se produzcan los cambios fundamentales. En todos los sistemas y organismos públicos, la diferencia entre innovaciones aisladas y reinvencción coherente se denomina *estrategia*. Si usted desea tener un tipo de sistema u organismo público cualitativamente distinto, deberá reescribir su código genético. Usted puede conseguir que se produzca una serie de innovaciones sin necesidad de utilizar las cinco estrategias, pero no puede crear un sistema que mejore y se renueve a sí mismo continuamente. Considere ésta la primera regla de la reinvencción: *sin un ADN nuevo, no hay transformación*.

Capítulo 2

LOS NIVELES DEL JUEGO: EL OBJETIVO DE LAS ESTRATEGIAS

El gobierno es grande, complejo y confuso. Emplea a millones de personas y gasta miles de millones de dólares al año. Está profundamente estratificado y tiene miles de instituciones públicas y jurisdicciones políticas que coinciden parcialmente las unas con las otras. Se trata de una agitada red de políticos, funcionarios y ciudadanos que compiten, conspiran y colaboran en combinaciones que cambian de forma sin parar.

Si usted desea cambiar el funcionamiento de este complejo sistema, lo que necesita es influencia, como ya hemos indicado. El primer paso que ha de dar para aumentar su capacidad de influencia es utilizar las cinco estrategias. El segundo es dirigitas al mejor objetivo posible.

Usted puede aplicar las cinco estrategias en cualquiera de los cinco niveles de un sistema público: su sistema de gobierno, sus sistemas administrativos, sus organismos, sus procedimientos de trabajo y sus empleados. Cuanto más alto sea el nivel, mayor será la influencia que ejercerá.

En el Reino Unido, Margaret Thatcher y John Major apuntaron al objetivo más alto, es decir, a los sistemas básicos en cuyo seno funcionan los organismos públicos: el sistema de departamentos e instituciones del gobierno central, el Instituto Nacional de Salud, el sistema de gobierno local y el sistema educativo. (Si se desea más información sobre este último, véanse las págs. 223-224.) A estos sistemas nosotros los denominamos «sistemas gubernativos». Si cambia la forma en que funcionan estos sistemas (creando organismos autónomos con contratos de rendimientos, por ejemplo), obligará a cambiar a todos los organismos que engloban.

Las reformas de Margaret Thatcher y John Major obligaron a miles de organismos públicos a reexaminar sus rendimientos y sus relaciones con sus clientes, es decir, precisamente la forma en que funcionaban. El programa Next Steps por sí solo **produjo** una reacción en cadena que se extendió por todos los sistemas administrativos, obligando a realizar un cambio radical en las normas que regulan el presupuesto y la plantilla; en los organismos, donde los administradores tuvieron que asumir la responsabilidad de conseguir unos **outputs** que habían de ser **precisados** **contrac**tracualmente; en los **procedimientos** de trabajo, que hubieron de ser **re-**

formados para cumplir los objetivos de *outputs*; y en los empleados, que tuvieron que cambiar sus hábitos, sus vínculos afectivos y su mentalidad.

Las reglas con las que operan los sistemas gubernativos se agrupan en lo que la gente denomina «sistemas administrativos», «sistemas operativos» y «sistemas de gestión». Los más conocidos son el sistema de presupuesto y finanzas, el sistema de personal, el sistema de compras y el sistema de auditorías. Estos sistemas administrativos constituyen el medio que permite al sistema gubernativo controlar a los organismos que engloba (los organismos «*line*»), Dicen a cada organismo cómo puede gastar el dinero, a quién pueden contratar, cuánto pueden pagar a los empleados y cómo pueden dirigirlos. No es ninguna exageración decir que los sistemas administrativos crean la camisa de fuerza conocida por el nombre de burocracia.

Los reinventores también tienen aquí una enorme capacidad de influencia, ya que los cambios en los sistemas administrativos producen reacciones en cadena que cambian todo lo que tocan. De hecho uno no puede cambiar un sistema gubernativo sin cambiar sus sistemas administrativos. Si los ingleses querían que las instituciones del programa Next Steps funcionaran, por ejemplo, tenían que modificar sus sistemas de presupuestos y de personal.

La mayoría de los administradores no pueden cambiar el sistema gubernativo en el cual trabajan ni tampoco sus sistemas administrativos. Ésta es una de las diferencias que existen entre los organismos públicos y las empresas que mencionamos en la introducción. A menos que formen parte de grandes grupos industriales, las empresas no son subconjuntos de «sistemas gubernativos». Por consiguiente la mayoría de las organizaciones empresariales controlan sus propios sistemas administrativos. Esto ocurre rara vez en el gobierno. Las organizaciones cuasipúblicas y las autoridades especiales disfrutan a menudo de este privilegio, y los altos cargos de ciudades y condados pueden cambiar los sistemas administrativos si los políticos acceden a ello. Sin embargo, la mayoría de los organismos públicos están encajados en sistemas gubernativos mucho más grandes que dictan el funcionamiento de sus sistemas administrativos.

Aun así, los administradores pueden utilizar las cinco estrategias para cambiar sus propios organismos, es decir, el nivel que queda por debajo del suyo en la jerarquía de poder. Pueden inculcar en los miembros de sus organismos la necesidad de asumir una mayor responsabilidad ante los clientes; definir su misión; crear consecuencias que se deriven de sus rendimientos; trasladar el poder para tomar decisiones a los empleados de primera línea y cambiar su cultura. A veces pueden incluso obrenner.dis-

LA JERARQUÍA DE LA INFLUENCIA

<i>Nivel</i>	<i>Ejemplos</i>
Sistema gubernativo	Gobierno municipal, provincial, estatal y nacional; sistema educativo; sistema de asistencia sanitaria; sistema de asistencia social
Sistema administrativo	Presupuesto y finanzas; personal; compras; auditorías; planificación
Organismos	Oficina Municipal de Obras Públicas; Oficina de Empleo del Reino Unido
Procedimientos de trabajo	Tramitación de prestaciones; tramitación de permisos; servicio de bomberos; tramitación de reclamaciones
Empleados	Administrador; supervisor; personal de obras públicas; agente de policía

piensas de sus sistemas administrativos, con lo cual dan a sus oficinas más libertad y crean incentivos diferentes. El trabajo en el ámbito organizati- va tiene evidentemente una capacidad menor de influencia que el cambio de sistemas debido a que sólo afecta a los organismos por separado. Sin embargo tiene más capacidad de influencia que los dos niveles siguientes: el de los procedimientos y el de los empleados.

Gracias a la repentina popularidad de la gestión de calidad total y la reingeniería de los procedimientos empresariales, las personas que traba- jan en el gobierno están ahora prestando una gran atención a la manera en que está organizado el trabajo, es decir, a los procedimientos que los organismos emplean para llevar a cabo sus tareas. Estos procedimientos de trabajo se pueden cambiar con la introducción continuada de peque- ñas mejoras (usando la gestión de calidad total), con una reforma radical (usando la reingeniería de los procedimientos empresariales) o con otros métodos de reforma. Sin embargo, sea cual sea el método que se use, la mejora del procedimiento no impulsará el proceso de reinversión tanto como los cambios en los sistemas gubernativos, los sistemas administra- tivos o el nivel de los organismos. LOS partidarios de la reforma del sector

privado sostienen que el cambio de un procedimiento comporta *necesariamente* un cambio en los organismos y en los sistemas administrativos. Están en lo cierto, pero sólo en teoría. Esto es lo que descubrió la oficina regional de *Veterans* de la ciudad de Nueva York cuando aplicó el método de la reingeniería a sus procedimientos de trabajo. «Empezamos cambiando el circuito de producción y acabamos diciendo que todo tenía que cambiar», dice el director regional, Joe Thompson. «Si no cambias tu manera de compensar y evaluar los rendimientos, si sólo intentas cambiar el circuito de producción, no alcanzarás tu objetivo.»

Desgraciadamente, tal como hemos dicho, en el sector público estos sistemas administrativos se encuentran a menudo fuera del alcance del organismo. Por tanto, la reingeniería de un procedimiento, por mucho que contribuya a la mejora de la calidad y la productividad, rara vez introduce cambios en los sistemas administrativos.

Por último, la menor capacidad de influencia la ofrece el cambio de los empleados de un organismo. El problema fundamental que tiene el gobierno hoy en día no estriba en sus empleados, sino en su ADN. Jamás arreglaremos nuestros gobiernos si nos limitamos a contratar empleados «mejores», porque los buenos empleados no pueden hacer que un sistema malo funcione a menos que cambien dicho sistema. Muchas de las personas más preparadas que conocemos en la administración trabajan para la ciudad de Nueva York o el gobierno federal de los Estados Unidos, dos de los organismos públicos que peor rinden de los que conocemos. En cambio, cuando visitamos lugares como Hampton (Virginia), Phoenix (Arizona) o Sunnyvale (California), nos encontramos con personas que, a pesar de que tienen títulos menos prestigiosos y méritos menos impresionantes, obtienen unos resultados extraordinarios porque trabajan con sistemas buenos.

Las personas del mundo de los negocios que entran a trabajar en la administración no tardan en descubrir esta realidad. «Me imaginaba que iba a encontrarme con una enorme resistencia por parte de los funcionarios», dice Michelle Hunt, que abandonó en 1993 su cargo de dirección en Herman Miller, un importante fabricante de muebles, para ocuparse del Federal Quality Institute (Instituto Federal de Calidad) de Estados Unidos.

La imagen que tenía de los funcionarios era la que ofrecen los medios de comunicación. Pero se trata de una imagen totalmente equivocada. Yo pensaba que iba a llegar aquí e iba a ver a un grupo de personas que no quería cambiar porque eran gordas y holgazanas. Pensaba que iban a ser un grupo de cinco que iban a decirme: «Déjanos en paz». Me encontré con lo contrario.

Sé que el vicepresidente dice que el problema consiste en que hay gente buena atrapada en sistemas malos. Yo creo que se trate algo peor. Creo que existe la esclavitud institucional y que esas personas quieren dejarlo. Casi se les ven las lágrimas en los ojos de las ganas que tienen de dejarlo.

Las personas que trabajan para el gobierno tienen que cambiar sus ideas, su actitud, sus creencias y su comportamiento. Ésta es la razón por la que a los organismos le hacen falta estrategias de cultura. Pero los cambios en el nivel de los empleados ejercen una influencia menor que los cambios que se operan en los niveles superiores. Cambiar los hábitos, los vínculos afectivos y la mentalidad de los empleados es trabajo de minorista; se hace de uno en uno. Rara vez comporta cambios en otros niveles. En alguna ocasión hemos visto que un agente de cambio poderoso, como por ejemplo Ted Gaebler, coautor de *La reinención del gobierno*, conseguía que la influencia del cambio de cultura se extendiera por todo el sistema. Pero esto es muy difícil. En cambio, la reforma de los sistemas gubernativos, los sistemas administrativos y los organismos obliga a mucha gente a cambiar.

Para reinventar su gobierno, al final tendrá que utilizar las cinco estrategias en los cinco niveles. Si introduce cambios en sus sistemas, sus organismos y sus empleados pero deja sin modificar los procedimientos de trabajo o si cambia sus sistemas, sus organismos y sus procedimientos de trabajo pero no la forma de trabajar, las ideas y los vínculos afectivos de sus empleados, condenará a su organismo a un conflicto continuado. A fin de llegar a su destino, usted debe combinar los cinco niveles.

Ésta es una de las razones por las que es necesario que tanto los políticos como los funcionarios tengan éxito. Pocos funcionarios tienen el poder para cambiar los sistemas gubernativos y administrativos; de igual manera, pocos políticos tienen el conocimiento o la familiaridad necesaria para introducir cambios en los organismos, los procedimientos y los empleados. Para asegurarse de que sus cambios tienen carácter permanente, le hará falta la colaboración de un tercer sector clave: los ciudadanos. Si intenta cambiar los sistemas gubernativos sin conseguir la colaboración del ciudadano, puede que se encuentre con que la próxima vez que el poder cambie de manos, el nuevo gobierno arroje sus reformas por la borda.

Naturalmente el ámbito en el que haya decidido trabajar no sólo depende del lugar donde se pueda ejercer mayor influencia, sino también de Uugarque usted ocupe. Si usted es un político o un ciudadano, probablemente tendrá que promover el cambio en el nivel del sistema. Sin em-

bargo, si usted es un administrador, quizá no cuente con la autoridad para cambiar el sistema o sus sistemas administrativos. Por consiguiente tendrá que trabajar en los niveles correspondientes a los organismos, los procedimientos y los empleados. Al fin y al cabo éste es el entorno en que usted se mueve. Puede que los sistemas tengan mayor capacidad de influencia, pero el cambio de sistemas sólo es significativo cuando obliga a los *organismos* a cambiar.

Una de la historias de la reinención más impresionante que hemos conocido fue protagonizada por unos administradores que transformaron un organismo público que era más grande que la mayoría de las empresas del grupo Fortune 500. En el proceso emplearon las cinco estrategias de la reinención. Probaron que los administradores no tienen que esperar a que intervengan los políticos, es decir, no tienen que esperar a que se les dé permiso para reinventar. Además mostraron que los administradores pueden ser eximidos de las normas más rigurosas del sistema y, lo que es más importante, que pueden valerse de su éxito para que la influencia del cambio se extienda a los niveles superiores.

LA REINVENCIÓN EN EL NIVEL DEL ORGANISMO: LA TACTICAL AIR COMMAND

Es posible que los lectores recuerden la Tactical Air Command (la Comandancia de Tácticas Aéreas o TAC) de *La reinención del gobierno*. En 1991 se ganó un lugar de honor en la historia de los Estados Unidos con su asombrosa demostración de fuerza aérea en la operación Tormenta del Desierto. Los televidentes de todo el mundo vieron de cerca las devastadoras consecuencias que tuvo. Durante 43 días, en una guerra que se estaba desarrollando en un desierto situado en la otra punta del planeta, la TAC manruvo al 95 por ciento de su flota en situación de «utilidad para misiones», un porcentaje superior al que se esperaba de ella durante las prácticas en la base. A pesar de que tenía enfrente 15.000 misiles tierra aire y más de 6.000 cañones antiaéreos, sólo perdió trece cazas, una media de una baja por cada tanda de 3.200 salidas de combate que realizaron. Mientras destruían al enemigo, las fuerzas de la TAC sólo perdieron tres pilotos.¹

La TAC no había sido siempre tan efectiva. A finales de los años setenta, sólo el 58 por ciento de sus aviones estaban en situación de utili-

1. Bill Creech, *The Five Pillars of TQM: How to Make Total Quality Management Work for You*, Nueva York, Truman Talley Books/Dueron, 1994, págs. 120 y 136.

dad para misiones en un día cualquiera. Sus pilotos sólo invertían en la instrucción el 60 por ciento del tiempo que tenían que dedicarle y cada 100.000 horas de vuelo siete aviones sufrían accidentes. La situación llegó a tal extremo que en 1978 el jefe de personal de las Fuerzas Aéreas llamó a un «médico de organismos»: el general W. L.(Bill) Creech.

Creech era conocido porque había saneado organismos de las Fuerzas Aéreas en apuros. En las tres comandancias en las que había trabajado previamente había acabado por comprender en qué consistía el problema fundamental del servicio: los sistemas excesivamente centralizados estaban asfixiando a la gente con los trámites burocráticos. Como había tanto control en los organismos centrales, a nadie le correspondía la tarea de obtener resultados.

La primera cura que aplicó Creech fue la estrategia del control. Quería que la gente se comprometiera a alcanzar las metas de la TAC, no a cumplir sus normas, y que las decisiones las tomaran las personas que arreglaban y pilotaban los aviones. Así pues empezó a formar, como él mismo dice, «pequeños equipos que asumían diferentes funciones y que estaban dirigidos por las personas que ocupaban puestos de primera línea». Luego se puso a dismantelar el sistema de controles jerárquicos y centralizados.

La clave consistía en acabar con los «silos funcionales» (el hecho de que los pilotos se encontraran en una unidad, los mecánicos en otra y el personal de apoyo en otra) y crear equipos de funciones cruzadas que asumieran la responsabilidad de alcanzar metas concretas. En el antiguo régimen, los diferentes mecánicos se encontraban en silos diferentes: los electricistas en uno, los especialistas en hidráulica en otro y los mecánicos de aviones en un tercero. Esto «requería una gran cantidad de coordinación telefónica, papeleo e idas y venidas», explica Creech. Por consiguiente derribó las barreras funcionales, organizó en equipos a todo el personal de mantenimiento del área de servicio, les dio una preparación

2. Osborne y Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, págs. 255-256. Estas estadísticas son obra de la Tactical Air Command. Fueron presentadas por el general W. L. Creech en una conferencia titulada «Leadership and Management: the Present and the Future» del Armed Services Leadership and Management Symposium celebrado en octubre de 1983. Las hemos cotejado, al igual que las que aparecen en el libro de Creech, con las correspondientes a otros años, que nos proporcionó la TAC y el organismo que lo absorbió, la Air Combat Command (por ejemplo, las estadísticas con las que la TAC se presentó en 1989 al premio a la productividad del Senado de Estados Unidos/que ganó) y hemos comprobado que concuerdan.

«cruzada» y les asignó un escuadrón a cada uno. Luego sacó los aviones de la base central y se los entregó a los escuadrones de manera que cada escuadrón (que ahora estaba integrado por los pilotos y los mecánicos) tuviera 24 aviones.

«Cada escuadrón tenía su propia serie de objetivos», dice Creech. «Cada uno elaboraba su propio calendario, una tarea que antes estaba centralizada, tomaba sus propias decisiones y trazaba su propio itinerario.»³ Un jefe del equipo de mantenimiento (cuyo nombre aparecía pintado en el morro del avión) asumía la responsabilidad de conseguir que volaran todos los aviones.

Creech hizo esto con todas las especialidades que pudo. Acabó con la operación centralizada de suministros (la cual exigía que se cumplimentaran 243 apartados en 13 formularios, se empleara a 22 personas y se invirtieran 16 horas de mano de obra para que una pieza llegara a un F-15)⁴ y trasladó las piezas de los aviones y los especialistas en suministros a la misma área de servicio. Ahora los especialistas en suministros se sentían directamente responsables de que los mecánicos tuvieran las piezas a mano cuando las necesitasen. Esto disminuyó el papeleo en un 65 por ciento y redujo de tres horas y media a ocho minutos el tiempo de media que pasaba desde que se pedía la pieza hasta que se entregaba. Como luego escribiría Creech: «El lema era "Repáralo ahora, repáralo rápido y repáralo bien?".»?

Creech pidió a los equipos de primera línea que eliminaran al menos la mitad de las normas internas en sus áreas, algo que encantó a los empleados de la TAC.⁶ Luego la TAC empezó a proporcionar a cada equipo información sobre los gastos de sus actividades. Su «conocimiento de los gastos, así como la autoridad que acababan de asumir sobre su parte en el conjunto del sistema, les animó a hacer toda una serie de recomendaciones sobre las prácticas que había que cambiar o abandonar con vistas al ahorro», escribe Creech.⁷ El general calcula que un cambio sugerido por un joven ingeniero técnico (consistente en no poner las «plumas de pavo» de titanio en el tubo de escape del motor de los F-15)⁸ supuso el ahorro de 70 millones de dólares.

Creech comprendía una de las reglas fundamentales de la estrategia de control: no hay que eliminar un sistema de control sin crear otro que

3. Creech, *The Five Pillars of TQM*, págs. 129-130.

4. Jay Finegan, «Four-Star Management», *Inc.*, enero de 1987, págs. 42-51.

5. Creech, *The Five Pillars of TQM*, págs. 133-135.

6. *Ibíd.*, pág. 314.

7. *Ibíd.*, pág. 447.

8. *Ibíd.*, pág. 448.

lo sustituya. Cuando prescindió de los controles burocráticos centralizados, puso en su lugar objetivos y evaluaciones de rendimientos, que constituían los nuevos principios rectores del organismo. El general era consciente de que, sin alguna forma de control, los equipos irían cada uno en una dirección diferente. La TAC distribuyó los datos sobre rendimientos a todos los empleados. De esa manera los escuadrones no sólo se enteraron de lo qué debían conseguir, sino también de lo bien que lo estaban haciendo.

«Cuando los equipos compararon sus rendimientos entre sí -dice Creech-, se sintieron motivados para mejorar.»

Ahora era muy fácil averiguar quién había sido el responsable de que se hubieran obtenido unos rendimientos bajos. Tan fácil como saber quién se merecía un reconocimiento por haber obtenido unos rendimientos espectaculares, tanto si se trataba de un individuo como si se trataba de un grupo. La influencia que ejercían los compañeros empezó a tener efectos positivos en lugar de negativos y los equipos multidisciplinares dieron lugar a una integración y una colaboración mucho más efectivas. Cuando surgía algún problema, era mucho más fácil localizarlo y repararlo con eficiencia y rapidez. En consecuencia ya no eran necesarios los boletines de difusión general (unas arengas que no iban dirigidas a nadie en concreto), los cuales constituían un elemento esencial del enfoque centralizador.?

El sistema de personal de la TAC no permitía las primas por rendimientos, de manera que cuando llegó la hora de crear consecuencias, Creech recurrió principalmente a la psicología. Valiéndose del orgullo natural de los equipos, fomentó la competencia entre los escuadrones y las bases. Además la TAC empezó a entregar trofeos y a celebrar banquetes anuales para premiar a los mejores escuadrones; y Creech decidió recompensar con fines de semanas de tres días a todos los escuadrones que alcanzaran sus metas mensuales.

El general también probó la estrategia de la cultura y organizó un programa para unidades de reparación de automóviles que llamó «Aspecto espléndido», cuyos rasgos distintivos eran el mantenimiento de unas instalaciones impecables y unos uniformes de trabajo especiales para los mecánicos. La calidad y la productividad aumentaron de manera espectacular, En consecuencia el general decidió hacer lo mismo en todos los lugares de trabajo de la TAC y lanzó una campaña para eliminar los objetos antiestéticos y conseguir que todo cumpliera los criterios de cali-

dad. Las capas nuevas de pintura, las instalaciones imaculadas y los uniformes especiales se convirtieron en algo común.¹⁰

En 1983 la productividad de la TAC ya había aumentado en un 80 por ciento.!! El índice de realistamiento se había disparado y el de accidentes había pasado a ser una tercera parte del de 1978. (Según Creech, esto supuso la salvación de más de cien vidas y el ahorro de 1.600 millones de dólares en aviones durante los seis años que estuvo en el cargo.)? Cuatro de cada cinco aviones que había que reparar eran arreglados en el mismo día, mientras que en 1978 era uno de cada cinco. Resultado: la TAC era ahora capaz de realizar más del doble de salidas de combate que en 1978.¹³

La TAC logró todo esto sin grandes inyecciones de dinero o empleados.!" Según un análisis que la TAC encargó en 1984, los nuevos aviones desempeñaron en este cambio sólo un papel secundario. La mejora se debió en su mayor parte a los cambios de gestión efectuados por Creech."

La creación de una cultura que fomenta una mejora continua

Uno de los problemas a los que tienen que enfrentarse los reinventores es la sucesión en el mando. En la mayoría de los ejemplos de reinversiones de éxito que hemos estudiado, se ha tardado una década en conseguir una transformación duradera y significativa. (La TAC es la transformación más rápida que hemos conocido; Creech la llevó a cabo en cinco años.) Si los dirigentes que están a cargo de la reinversión abandonan antes de que el proceso se haya consumado, ponen en peligro todo lo que han logrado. Cuando los nuevos dirigentes no comprenden o aceptan las estrategias básicas de la reinversión que se están aplicando en su organismo, el progreso a menudo sufre una brusca parada.

10. *Ibíd.*, págs. 52-53 y 171-173.

11. *Ibíd.*, pág. 35.

12. *Ibíd.*, págs. 316-317.

13. *Ibíd.*, pág. 136.

14. Creech, «Leadership and Management: the Present and the Future». Las estadísticas a las que hacemos referencia corresponden al periodo comprendido entre 1978 y 1983. El aumento de inversiones en defensa promovido por Ronald Reagan comenzó con el presupuesto del año fiscal correspondiente a 1982, que fue aprobado en 1981. Pero como los gastos en defensa tardan mucho tiempo en llegar a las bases militares, las nuevas asignaciones no empezaron a hacerse notar, según el general Creech, hasta 1983 al menos. De ahí que el aumento de inversiones **tuviera pocas** consecuencias en este periodo de mejora.

15. Creech, *The Pifie Pillar! of TQM*, pág. 137.

Creech solucionó este problema preparando a sus sucesores. Impartió un curso de «filosofía de la dirección» para altos cargos, escogió a aquellos con potencial y *empezó* a darles cargos importantes. Cuando dejó su puesto, utilizó su influencia para apoyarles. Los tres altos mandos que le sucedieron eran protegidos suyos. Como consecuencia, los cambios que Creech llevó a cabo fueron respetados. A finales de los años ochenta, el índice de aviones útiles para realizar misiones había ascendido a un 88 por ciento, el ahorro derivado de la reducción del índice de accidentes sumaba 4.600 millones de dólares y el índice de realistamiento de empleados de primer reemplazo había subido del 25 por ciento de 1980 al 64 por ciento.¹⁶

John Michael Loh, un general de cuatro estrellas con una experiencia de treinta años en la TAC, asumió el mando de la comandancia en marzo de 1991, al cabo de unas pocas semanas del final de la guerra del Golfo. Sin embargo en cuanto sus oficiales llegaron del Golfo, les dijo que se prepararan porque se iban a producir grandes cambios en el organismo. Para subrayar sus palabras, rompió la declaración de objetivos de la TAC. Puede que fuera una declaración bastante buena para uno de los organismos públicos mejor gestionados del mundo, pero lo cierto es que constituía un obstáculo para Loh, cuyo objetivo era convertir a la TAC en un organismo que se renovara continuamente a sí mismo.

Loh se daba cuenta de que el entorno de la TAC estaba cambiando drásticamente. La guerra fría había llegado a su fin y Estados Unidos había entrado en una época caracterizada por amenazas regionales que podían estallar de forma imprevista. La TAC tendría que desempeñar numerosas funciones: misiones de combate, mantenimiento de paz, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Mientras tanto, se estaban cerrando bases por todo el mundo. La conversión en una fuerza más pequeña de ámbito doméstico significaba que el desplazamiento de equipo y suministros generaría nuevos problemas.

La TAC había respondido bien a los retos de la operación Tormenta del Desierto. Sin embargo en el futuro tendría que responder una y otra vez, a menudo con rapidez y sin previo aviso y en ocasiones a más de un reto al mismo tiempo. Loh tenía la sensación de que la TAC no estaba preparada para este nuevo y caótico mundo.

Loh decidió construir sobre los cimientos que había levantado Creech en lugar de destruirlos. La TAC mantendría una estructura descentraliza-

16. Conferencia de la Taccical Air Command a los examinadores del premio a la productividad del Senado de Estados Unidos correspondiente a 1989, **proporcionada** por la **Air** Combat Command, Langley Air Force Base.

da y organizada en equipos y seguiría evaluando los resultados y premiando el éxito. Loh elaboró una nueva estrategia de la cultura y decidió centrarse en la mejora continuada de los procedimientos de trabajo. Teniendo presentes ambos objetivos, decidió aplicar la metaherramienta de la gestión de calidad total. Creech se había ocupado principalmente de los niveles de la organización y procedimientos, por lo que había descentralizado y renovado la estructura y había sacado consecuencias. Como había heredado una organización saludable, Loh prefirió concentrarse en los procedimientos y los empleados.

Para llevar a cabo su plan de calidad, Loh se concentró en primer lugar en la idea de que cada empleado de la TAC formaba parte de procedimientos de trabajo que tenían clientes. La TAC tenía clientes externos: los comandantes de las Fuerzas Aéreas, los codirectores de personal, el presidente y el Congreso. Pero también tenía clientes internos, como por ejemplo el mecánico que está esperando a que le llegue una pieza de la línea de suministros. Las necesidades de los diversos clientes definían los criterios de calidad del organismo.

Valiéndose de la metodología de la gestión de calidad total, los empleados mejorarían constantemente los procedimientos que empleaban. Esto lo harían de una manera normalizada y sumamente disciplinada, empleando métodos científicos para identificar y analizar los problemas, probar soluciones hipotéticas y aplicar a continuación las soluciones que resultaran válidas.

La primera tarea de Loh fue asegurarse de que los empleados de la TAC asumían esta idea. Puso en marcha un ambicioso proyecto para cambiar los vínculos afectivos y la mentalidad de ciento cincuenta mil personas. La primera medida fue la declaración de objetivos de la TAC, un faro que indicaba a los empleados cuáles eran el propósito y los valores del organismo en que trabajaban.

La declaración de objetivos existente («Volar y luchar») desentonaba con el entorno en que se movía ahora la TAc. Expresaba un propósito que resultaba demasiado limitado y daba a entender que el organismo valoraba más a los pilotos que a sus otros empleados. «Teníamos dos criterios, dos clases de ciudadanos», nos explica Loh. «Si te encontrabas en el lado de los que volaban, no tenías ningún problema. Si te encontrabas en el otro, no tenías por qué crear y ser innovador.»

Sin embargo Loh quería una declaración de objetivos que definiera un propósito para la TAC coherente con la situación que se había originado con el fin de la guerra fría, que diera el mismo valor a todos los empleados y que comprometiera al organismo a mejorar de manera conti-

nuada. En consecuencia reunió a sus altos cargos para redactar una nueva declaración de objetivos.

La tarea se complicó el 1 de junio de 1992 cuando las Fuerzas Aéreas unieron la TAC y la Strategic Air Command (Comandancia de Estrategias Aéreas o SAC) para formar la Air Combat Command (Comandancia de Combates Aéreas o ACC). El nuevo organismo englobaba a dos entidades hostiles. «Los de la SAC, que procedían del mundo de los bombarderos y los misiles balísticos transcontinentales, me miraron como si tuviera difteria», dice Loh.

El general se llevó a los oficiales de ambas partes a un retiro de tres días. Juntos, los casi noventa altos cargos elaboraron una declaración de objetivos para la nueva ACC. Luego Loh les dijo que llevaran el borrador a sus bases y escuadrones para comentarlo con su gente. La declaración que se aprobó ampliaba el objetivo consistente en «volar y luchar» dando a los empleados de mantenimiento y logística tanta importancia como a los demás. La nueva declaración decía así: «Somos una fuerza aérea rápida y resolutiva y acudimos a cualquier lugar en cualquier momento». La declaración comprometía además a la ACC a «luchar por una cultura que promueva la mejora continuada».

Loh difundió la declaración por todas partes. Luego empezó a sentar las bases para que el organismo tuviera una capacidad de mejora continuada. Para educar a todos los empleados de la ACC, creó la Quality School (Escuela de Calidad), introdujo el concepto de calidad en el programa de estudios de la Airman Leadership School (Escuela de Jefes de las Fuerzas Aéreas) y lanzó un programa de formación llamado Right Start (Buen Comienzo) para orientar a los nuevos empleados hacia la meta de la calidad y enseñarles los métodos para alcanzarla.

A continuación mandó a más de trescientos licenciados de la Quality School a asesorar a las bases y escuadrones de la ACC y a preparar a otros empleados. Los licenciados enseñaron a los escuadrones el mismo proceso de mejora, que constaba de siete pasos. Cuando los conceptos del programa prendieron, dieron lugar a toda una serie de mejoras. Un equipo de Utah redujo en un 33 por ciento el tiempo que tardaba en rearmar los cazas, reaprovisionarlos de combustible y revisarlos. Un equipo de Tacoma (Washington) redujo en un 63 por ciento el tiempo que tardaba en identificar a los aviones que volaban en su área. Las farmacias de la ACC, que extendían 4,5 millones de recetas al año, redujeron sus tiempos de espera.¹⁷

17. John M. Lob, «Quality: The Leadership Dimension», conferencia en el Aerospace Defense Quality Symposium, San Diego, California, 7 de abril de 1992, págs. 6-7.

(Cuando Walman buscó el establecimiento de referencia, eligió la farmacia de la ACC en la MacDill Air Force Base.)" El organismo en su conjunto acortó el tiempo que tardaba en pagar los vales de viaje en un 95 por ciento: ahora tarda menos de diez minutos.

A fin de que no se dejara en ningún momento de tener presentes los puntos fundamentales que se habían fijado, la ACC puso al día y desarrolló el sistema de evaluación que Creech había creado. En 1995 el sistema incluía ya ciento cincuenta criterios de evaluación para todos los escuadrones de la ACC, no sólo para aquellos que tenían aviones. «Somos un conjunto de 567 organismos», nos explica Loh:

Cada uno de los 567 escuadrones que tengo a mi cargo constituye una unidad operativa que tiene sus propios recursos, su propia autoridad, su responsabilidad y la obligación de rendir cuentas. Cada una de ellas funciona prácticamente como un todo autónomo. Pero funcionan ateniéndose a nuestras normas. Yo les exijo que rindan cuentas de los resultados de su gestión. Establezco unos criterios de rendimiento y recibo una gran cantidad de información al respecto. Cómo alcanzan dichos niveles en el ámbito local es asunto suyo. Yo no les digo cómo tienen que hacerlo.

Sin embargo, Loh seguía teniendo la sensación de que no había hecho lo suficiente para que los 150.000 empleados de la ACC adoptaran su sistema. Quería desarrollar la estrategia de control, es decir, capacitar a todos los individuos que trabajaban en ella. Para conseguir esto tenía que mejorar su preparación de manera que pudieran funcionar sin supervisores y organizar su propio trabajo. Así pues creó el programa Bright Flag, con el que se completaba la formación de cada individuo y se establecían criterios de rendimiento para cada tarea a fin de que los empleados pudieran juzgar su propio trabajo.

Por último Loh decidió que necesitaba una manera de averiguar si los hábitos, los vínculos afectivos y la mentalidad de los empleados estaban cambiando. Quería saber cuál era la opinión de los empleados acerca del organismo y quería que sus jefes también lo supieran.

La herramienta que utilizó fue una encuesta anual de empleados. A partir de 1991, el mes de mayo de cada año decenas de miles de empleados han respondido a un cuestionario de cincuenta puntos y quince minutos de duración. Los resultados reflejaron una sensible mejora desde 1991 a 1993 con la satisfacción en el trabajo, la comunicación, el trabajo

en equipo y la cooperación, el apoyo y la comprensión de los principios de calidad de la ACC, la libertad en el trabajo con el mínimo de supervisión y otros indicadores clave. Los empleados mostraron un alto grado de conformidad (un 5,7 en una escala del 1 al 7) con afirmaciones tales como «Conozco el objetivo de mi unidad» y «Sé que mi trabajo contribuye al cumplimiento del objetivo de mi unidad».¹⁹

En 1993 la comandancia empezó a cerrar bases y redujo el personal en un 20 por ciento, lo cual supuso un trastorno en el proceso de cambio. Los indicadores de todas las áreas de estudio excepto el de mando (confianza en la capacidad de los mandos para cumplir con sus responsabilidades) se estabilizaron o descendieron ligeramente. Con todo, se mantuvieron en niveles significativamente superiores a los de 1991.

En conjunto, las encuestas sugieren que incluso a pesar de la reducción y la reestructuración de plantilla, los empleados tienen una buena opinión del organismo. «La gente tiene todos los motivos para mostrar su disgusto, quejarse y echar pestes de su lugar de trabajo, su entorno y todo lo demás. Esto me confirma en la idea de que para llevar a cabo cambios significativos hay que adoptar principios de calidad.»

El cambio de la cultura «consiste en un sinnúmero de cosas sutiles, algunas de las cuales hay que aplicar de forma muy paulatina», dice Jeanie Spence, quien entró en la TAC cuando era el general Creech quien estaba al frente del organismo. Jeanie Spence ofrece un ejemplo muy sencillo: el hecho de que los participantes en las reuniones de los altos mandos expresen sus impresiones por escrito al final de cada reunión.

Esto hubiera sido algo insólito en la antigua cultura. Imagínese a algunos de estos coroneles sentados en la habitación y diciéndole al general Loh que estaba dominando la reunión y que no estaba dejando a la gente expresar sus puntos de vista. El general Creech era muy progresista, pero esto no formaba parte de su cultura.

CÓMO INFLUIR EN EL SISTEMA

Los generales Creech y Loh demostraron cuánta influencia se puede ejercer sobre los niveles de la organización, los procedimientos y los em-

19. Análisis y estudio de tendencias de la ACC, proporcionado por la Air Combar Command, Langley Air Force Base; y «ACC Quality», conferencia pronunciada por el general Loh ante los examinadores de los premios a la productividad del Senado de Estados Unidos correspondientes a 1993.

pleados. También dieron ejemplo de una de las aptitudes que ha de tener el reinventor consumado: el talento para efectuar cambios en los niveles superiores o inferiores al suyo propio.

«Uno puede ser un importante catalizador de cambios, sea cual sea el nivel en el que trabaje», dice Creech.²⁰ El general se aseguró de mantener informado de lo que estaba haciendo a su superior directo:

Pero también trabajaba guiado por el principio de que tenía plena libertad y autoridad para hacer cualquier cosa que me pareciera sensata, siempre y cuando dicha cosa no estuviera expresamente prohibida por una regla. Cuando me topaba con un reglamento (o norma) que constituyera hasta cierto punto un obstáculo, hacía todo lo posible por que me librarán de él. Lo conseguí en todos los casos. Si no lo conseguía de ninguna manera, obtenía permiso para llevar a cabo una «prueba» especial.

Me he encontrado con altos cargos que están mucho más dispuestos a aprobar una «prueba» que a dar su consentimiento *a priori* para que una parte del organismo se convierta en el patito feo.

En cierta ocasión, Creech se aseguró de que Bob Stone, el subsecretario de defensa para instalaciones, y Doug Farbrother, el subsecretario adjunto, visitaran la base aérea de Langley, la sede de la TAC. Stone y Farbrother consideran dicha visita la causa de que cambiaran por completo sus paradigmas de gestión." Se convirtieron en los principales adalides de la descentralización y la liberalización en el Ministerio de Defensa, y Creech les ayudó a realizar una «prueba» llamada Model Installations Program (programa de instalaciones modélicas). Este programa dio a los jefes de cuarenta bases una tremenda libertad para aplicar el tipo de gestión que les pareciera apropiado, animándolos a pedir una dispensa cuando el reglamento constituyera para ellos un obstáculo. Tras dos años de éxitos, el viceministro de Defensa, William Howard Taft IV dio orden de que se adoptara el método del Model Installations Program en todas las instalaciones de defensa. (Véase *La reinención del gobierno*.) Creech escribió a continuación un libro maravilloso sobre gestión, *The Five Pillars of TQM*, y Stone pasó a ser el director del National Performance Review, la iniciativa lanzada por el vicepresidente Al Gore para reinventar el gobierno. Cuando llevaba dos meses en el cargo, Stone llevó a Gore a la base aérea de Langley para que viera con sus propios ojos una organización reinventada.

20. Creech, *The Five Pillars of TQM*, págs. 453-454.

21. **Declaraciones realizadas por** Bob Stone y Doug Farrother.

La experiencia de Creech demuestra cuánto puede hacer el dirigente de un organismo para introducir flexibilidad en el sistema en el que trabaja. Como dice el propio Creech, a menudo sólo consiste en una cuestión de agallas:

En una reunión improvisada de tenientes coroneles, varios miembros del grupo con el que yo estaba sentado se quejaron de la falta de libertad de los mandos. Yo dije que no tenía esa sensación en absoluto, que gozaba de toda la capacidad de maniobra que necesitaba, y les pedí que me dieran ejemplos. Ellos me hablaron de las cosas que veían que no podían hacer. Yo en cambio las estaba haciendo todas. Lo que quise-o decir es que muchos de los obstáculos para hacer cambios se encuentran en la cabeza de las personas que podrían llevarlos a cabo si así lo quisieran."

El general Loh tenía la misma actitud. Los administradores federales se quejan amargamente de los inspectores generales, por ejemplo. Como parte del sistema de auditorías, cada oficina de la inspección general tiene cientos de auditores e inspectores (muchos de ellos antiguos agentes de policía) que peinan los organismos en busca de delitos. Creados por el Congreso a finales de la década de los setenta, son un legado de la época del caso Watergate. Por desgracia constituyen un enorme obstáculo para la innovación, porque cuando los reinventores intentan hacer algo nuevo, a menudo tienen que modificar algunas normas para ajustarlas a sus conveniencias. Lo normal es que los inspectores generales les censuren, con independencia de lo leve que sea la infracción y lo absurda que sea la norma. En 1993, cuando el vicepresidente Al Gore celebró reuniones locales para hablar del tema de la reinención en cada departamento, oyó más quejas amargas sobre los inspectores generales que sobre cualquier otro problema.^P

Los directores de departamento no tienen autoridad sobre sus inspectores generales. Pero Loh no permitió que esto le frenara y convenció al inspector general de la ACC para que asumiera un nuevo papel: el que consiste en ayudar a los escuadrones a que aprendan los unos de los otros enseñándoles los mejores métodos. Cuando los inspectores generales visitan los escuadrones, juzgan si se ha cumplido lo que exige la ley, por ejemplo, si se han cumplido las leyes sobre el medio ambiente, la normativa sobre seguridad nuclear y los requisitos de seguridad aérea. Pero también

22. Creech, *The Five Pillars of TQM*, pág. 454.

23. Experiencia personal. David Osborne ocupó el cargo de primer asesor para el vicepresidente Al Gore en 1993.

comparten con ellos la información sobre lo que los otros escuadrones están haciendo bien y les ayudan a aprender la manera de juzgar sus propios procedimientos. Lentamente la ACC ha empezado a transformar su antiguo sistema de control en una parte del sistema de aprendizaje.

Recodifique antes de reorganizar

Nos preparábamos de firme, pero cada vez que empezábamos a formar equipos, nos reorganizábamos. Más adelante en la vida aprendería que tenemos tendencia a hacer frente a cualquier situación nueva reorganizándonos, ... lo que puede ser un método maravilloso para alimentar la ilusión del progreso al tiempo que se fomenta la ineficiencia y la desmoralización.

PETRONIO, 66 d. de]. C.²⁴

La historia de la TAC y la ACC también constituye un ejemplo de la relación entre lo que denominamos estrategia y estructura de organismos. Muchos dirigentes de organismos públicos reorganizan instintivamente cuando quieren mejorar los rendimientos. Reordenan las casillas organizativas consolidando las oficinas y las funciones, eliminando la duplicación y racionalizando el organigrama. Los periódicos informan debidamente de que los dirigentes políticos están realizando grandes cambios. Sin embargo esto rara vez comporta una mejora en los rendimientos.

¿Por qué? Porque la estructura de los organismos no es un mecanismo fundamental de cambio. La estructura está dictada por el ADN organizativo de los propósitos, los incentivos, la responsabilidad, el poder y la cultura, no al revés. Cuando el código genético está fijado para que se cree una burocracia estable, las estructuras burocráticas evolucionan paulatinamente para ajustarse al ADN subyacente. Cambiar dichas estructuras sin cambiar el ADN resulta temerario. Es como pedir a una persona diestra que arroje una pelota con la izquierda: el ADN sigue indicándole que la mano derecha funciona mejor.

Los canadienses, por ejemplo, copiaron la iniciativa Next Steps de los ingleses al convertir quince organismos en *special operating agencies* (instituciones operativas especiales o SOA). Sin embargo no introdujeron cambios de gran calado en el sentido de la responsabilidad, los incentivos o la estructura de poder de las oficinas. Resultado: susrendi-

24. Citado por Ian Lang, ministro para Escocia, «The Government's View», *Eglin-Management Review*, primavera de 1994, págs. 6-12.

mientas no cambiaron mucho." El ADN seguía indicando la necesidad de un comportamiento burocrático. Frustrados por esta reforma a medias, los directores de las agencias argumentaron que necesitaban la flexibilidad que se les había concedido a las agencias del programa Next Steps. Un funcionario le dijo al profesor universitario canadiense Donald Savoie: «SOA ya no significa *special operating agencies* sino *screwed once again* (jodidos una vez más)». ²⁶

Nosotros no decimos que la estructura carezca de importancia. Al contrario, es muy importante. Las estructuras burocráticas constituyen un enorme obstáculo para la reinención del gobierno y en un determinado momento del proceso de cambio se hace indispensable cambiarlas. Para que el cambio sea duradero, los reinventores deben conseguir que el nuevo ADN se asuma en la estructura del organismo de la misma manera que deben conseguir que lo asuman los sistemas administrativos, los procedimientos de trabajo y los empleados. Pero el cambio estructural es útil sólo si se aplican de forma *conjunta* las estrategias para modificar el ADN. Como dice el experto en gestión Peter Drucker, la estructura es importante, pero «la estructura ha de ir a continuación de la estrategia». ²⁷

Sin embargo, la «reorganización» siguen siendo tremendamente popular entre los empleados públicos que quieren dar la impresión de que se ha producido un cambio, porque resulta mucho más fácil reorganizar que recodificar. La historia de la TAC y la ACC muestra cómo se ha de encauzar este impulso. Si va a reorganizar, *cambe antes el ADN*. Cuando Creech acabó con los centralizados silos funcionales de mantenimiento, suministros, compras y programas, trasladó estas funciones a los equipos de primera línea, que trabajaban directamente para sus principales clientes: los pilotos. Luego dio a estos equipos el poder para tomar sus propias decisiones y evaluó y comparó sus rendimientos. Creech empleó la estrategia del control, la de las consecuencias y la del cliente. Así es como se debería llevar a cabo una reestructuración: se debería crear una nueva estructura que se derive lógicamente del nuevo ADN.

25. Véase *Special Operating Agencies: Taking Stock*, Ottawa, Auditor General of Canada (Oficina del Interventor General de Canadá), mayo de 1994.

26. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mu/roney: In Sesrb OIa New Bureaucracy*, pág. 241.

27. Citado en Creech, *The Pioe Pillars oITQM*, pág. 226, extraído de Peter Drucker, *The Frontiers OIManagement*.

Elija las estrategias antes de elegir las herramientas

Por último, la historia de la TAC y la ACC constituye un ejemplo de cómo se deben articular las estrategias y las herramientas. Pero aclaremos antes nuestras definiciones. Al hablar de estrategias nos referimos a las iniciativas de cambio que se toman para reescribir el código genético. Al hablar de herramientas nos referimos a aquellos métodos que se pueden emplear con facilidad para aplicar dichas estrategias. Hacer a los organismos públicos más responsables ante sus clientes y dar a sus empleados el poder para que tomen decisiones son estrategias. La gestión de calidad total y la reingeniería de los procedimientos empresariales son dos herramientas (de las muchas que hay) que sirven de ayuda para aplicar dichas estrategias.

UN JUEGO DE HERRAMIENTAS PARA REINVENTORES

En la segunda parte describiremos someramente más de noventa herramientas que los reinventores usan para aplicar las cinco estrategias. Por desgracia no disponemos de espacio en este libro para dar detalles sobre el modo de empleo de cada herramienta, los escollos con los que uno se puede topar al usarlas y otras lecciones que han aprendido los reinventores a este respecto. Sin embargo, nuestro próximo libro será un extenso manual para reinventores en el que se describirá pormenorizadamente el uso de estas herramientas así como otras importantes medidas para la aplicación de estrategias. (Si se desea más información sobre el contenido del manual, véase Recursos para Reinventores, pág. 427.)

Lo primero que hacen muchos reinventores es coger las herramientas que tienen a su disposición, sea la gestión de calidad total, la evaluación de rendimientos o las encuestas a los clientes. A menudo utilizan estas herramientas sin combinarlas con las estrategias capaces de cambiar el ADN. Tratan las herramientas como si fueran «añadidos» del sistema burocrático. Forman equipos para mejorar la calidad, por ejemplo, sin descentralizar de una manera radical la estructura de poder del organismo. Esto no es sólo inefectivo, sino que suscita cinismo. Cuando la gestión de calidad total se utiliza de esta **manera**, a los empleados se les prepara **para usar complicadas** herramientas analíticas y de mejora de procedimientos,

se les divide en grupos y se les pone a trabajar para que den solución a procedimientos de poca importancia. Sin embargo las decisiones que afectan a asuntos más importantes se siguen tomando desde arriba, pese al hecho de que los empleados son los que mejor saben solucionarlos.

Como consecuencia, «los empleados no tardan en rechazar la gestión de calidad total por considerarla una más en una larga serie de cruzadas, todas las cuales comportan reformas de mucho efecto y poca eficacia», dice Creech."

No se les puede engañar con nuevos lemas y maneras innovadoras de celebrar reuniones. O se les organiza en grupos pequeños y se les da una autoridad real o no se les organiza. O se les da más libertad para expresar sus opiniones o no se les da. O se les reconoce la mejora de resultados que han obtenido o no se les reconoce. Ningún grupo en Estados Unidos conoce mejor la diferencia entre las palabras y los hechos que los empleados de primera línea. Tienen una gran experiencia.

Según Creech, en la TAC los equipos de mejora de procedimientos y las herramientas de calidad sirvieron de ayuda, pero sólo mejoraron espectacularmente la calidad y la productividad cuando el organismo trasladó la autoridad a los equipos de primera línea y creó «nuevos incentivos para conseguir que todos los empleados se comprometieran a eliminar los defectos allí donde se originasen». «El centralismo estaba estrangulando los incentivos y haciendo imposible la propiedad, de manera que intentar introducir unas técnicas algo mejores en el sistema habría valido de poco.»²⁹

Así pues, si faltan las estrategias, el efecto de cualquier herramienta se debilitará considerablemente. Utilizar herramientas sin cambiar el ADN es como echar semillas de calidad en un terreno baldío o como empezar a construir una casa clavando tablas sin tener un proyecto que te indique cómo están distribuidas las habitaciones o dónde se encuentra la pared maestra. Puede mantenerte ocupado, pero no te permitirá poner un techo sobre tu cabeza.

Exienda su influencia por todo el sistema

Si usted no considera posible cambiar su organismo, no le faltarán buenos motivos para decir por qué no se puede hacer: «Los políticos no

28. Creech, *The Five Pillars of TQM*, pág. 235.

29. *Ibíd.*, págs. 203-204.

nos lo permiten». «Hay demasiada burocracia.» «No tenemos suficiente poder.» Pero si algo muestra el ejemplo de la ACC es que las excusas son precisamente eso: excusas. Usted *puede* cambiar su organismo sin los políticos. Usted *puede* transformar los organismos más grandes y burocráticos del mundo. Usted *puede* influir en el resto del sistema, sirviéndose de su ejemplo para convencer al nivel superior de que reinvente.

LECCIONES PARA LOS ADMINISTRADORES APRENDIDAS
EN LA TAC y LA ACC

1. No espere a que le den permiso para reinventar.
2. Aplique las cinco estrategias a sus organismos, sus procedimientos y sus empleados.
3. Ejercza su influencia en los niveles que están por encima de su organismo para que cambien.
4. Luche por obtener dispensas de las normas administrativas del sistema.
5. Asegúrese de que sus sucesores son reinventores.
6. Reinvente antes de reorganizar: la estructura va a continuación de la estrategia.
7. Utilice herramientas para reinventar sólo si van incorporadas en las estrategias.

En realidad, si desea tener éxito, usted debe extender su influencia por todo el sistema. En la ACC, los generales Creech y Loh lo hicieron. En el Reino Unido, los funcionarios de alto nivel ayudaron a los políticos a reformar los sistemas gubernativos y los sistemas administrativos y en ocasiones cambiaron los trabajos para difundir la revolución por un organismo específico, sus procedimientos de trabajo y sus empleados. Un puñado de ciudadanos y políticos introdujo la libertad de elección de escuela pública en Minnesota (proceso del que nos ocupamos en el capítulo 6), pero no hubieran podido hacer nada sin la ayuda de funcionarios clave de la Dirección de Educación del Estado y la Universidad de Minnesota.

En resumidas cuentas, independientemente del lugar que ocupe el gobierno, usted puede hacer notar su influencia. De ahí que la segunda regla de los reinventores sea la siguiente: *El cambio tiene cinco niveles; cambie todos los que estén a su alcance.*

Capítulo 3

DETERMINACIÓN: LO QUE SE REQUIERE PARA USAR LAS ESTRATEGIAS

Nada frena más el cambio en los organismos como el hecho de nopensar con detenimiento de qué cosas habrá que prescindir cuando se opere el cambio y quién tendrá que prescindir de ellas.

WILLIAM BRIDGES,
Managing Transitions: Making the Most of Cbange'

La reinención es un camino largo y penoso. Requiere dotes de mando, habilidad, dedicación y perseverancia. Pero, lo que es aún más importante, requiere que todo el mundo (políticos, administradores, empleados y ciudadanos) cambien de comportamiento.

Quizás el reto más arduo de todos sea el hecho de prescindir de determinadas cosas. Para aplicar la estrategia central, por ejemplo, los políticos deben renunciar al control directo de la gestión. Deben contentarse con llevar el timón y dejar que otros remen, como lo hicieron los ministros del Reino Unido cuando establecieron una relación contractual con sus instituciones con lo que se evitaba la concesión de favores. Los legisladores han de pensar en sí mismos como si fueran el consejo de administración de una empresa, no los directores. Esto puede resultar muy difícil cuando las cosas van mal, como descubrieron los ingleses cuando la institución ejecutiva que se ocupaba de las cárceles sufrió una serie de fugas.

Esto no significa que los políticos deban permitir a los administradores hacer lo que les apetezca. Llevar el timón es un asunto serio. Comporta fijar un rumbo, definir los propósitos, objetivos y niveles de rendimiento de los organismos, y hacer responsables a éstos del cumplimiento de dichos objetivos. Los políticos jamás aflojan las riendas de la responsabilidad. Pero si desean obtener un buen rendimiento, tendrán que pasar de la responsabilidad de cumplir las normas y gastar de acuerdo con las instrucciones a la responsabilidad de prestar servicios a los clientes.

1. William Bridges.. *Managing Transitions: Making the Most Of Change*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1993, pág. 4.

Esto significa que los políticos deben hacerse a la idea de que los administradores tomen medidas que les desagraden, siempre que los administradores actúen éticamente y consigan los resultados deseados. Pero no significa que los políticos deban renunciar al control, sino que deben cambiar el control de los *inputs* por el control de los *outputs*. Alan Fiander, de la National Audit Office (Tribunal de Cuentas) del Reino Unido observa que el programa Next Steps ha proporcionado a los políticos mucho más control real que el que tenían previamente: «Antes los políticos sólo mantenían una relación directa con el secretario permanente (el funcionario que ocupaba el cargo más alto en un ministerio) y su camarilla de altos cargos. Les resultaba difícil ver qué sucedía realmente en los ministerios en el terreno operativo porque no existían las funciones de presentación de informes y la separación que hay ahora». Actualmente cada oficina tiene unas evaluaciones de rendimientos claras y los directores generales informan a los ministros, de manera que los ministros pueden hacerles directamente responsables de sus actividades. Pero los ministros no pueden «micromanagear» las oficinas. Pueden despedir al director general, como lo hizo el ministro del Interior tras la serie de fugas de 1995, pero no pueden dirigir por él.

Para aplicar la estrategia del cliente, los políticos y los administradores deben permitir que parte de la responsabilidad se traslade a los clientes. Ellos deben dejar claro cuáles son los objetivos generales del organismo, pero dentro de estos límites han de permitir que los clientes definan el significado de servicio de calidad. El aspecto positivo de este cambio para los políticos es que los clientes que tienen la posibilidad de elegir son mucho más exigentes con los organismos proveedores de lo que puedan llegar a serlo los políticos. Cuando los políticos definen los objetivos programáticos generales, dan poder a los clientes, se quitan de en medio y la responsabilidad de los rendimientos se refuerza enormemente.

La estrategia del control exige a los administradores y los empleados que pasen de centrarse en la satisfacción de sus superiores en la cadena de mando a centrarse en la satisfacción de sus clientes. Esto puede resultar difícil cuando los clientes quieren algo que los administradores y los empleados no consideran importante. Cuando los padres quieren que las escuelas introduzcan del todo la informática en el sistema educativo, muchos profesores tendrán la sensación de que no pueden adaptarse. Puede que los miembros elegidos del consejo escolar se sientan reacios a dedicar a la adquisición de ordenadores parte del dinero con el que pagan a los profesores. Pero en un sistema competitivo y dedicado a la satisfacción del cliente, todos los proveedores deben aprender a escuchar a sus clien-

tes y a atenderlos. De lo contrario sus clientes los abandonarán por sus competidores.

La estrategia de las consecuencias exige algo más difícil. Exige a los políticos que dejen a los organismos públicos que se marchiten y mueran. Cuando un gobierno apuesta por los concursos públicos, por ejemplo, algunos de los organismos públicos existentes deben cerrar forzosamente. Mucho antes de que esto ocurra, sus miembros y sus sindicatos empiezan a visitar a los periódicos y a los políticos para solicitar protección, como lo hizo el sector del automóvil cuando los japoneses se llevaron una parte de la cuota de mercado. Desde su punto de vista, la función del nuevo sistema de contratación no es ayudar a los contribuyentes y los clientes, sino dañar a los funcionarios. Los políticos deben amortiguar el golpe, como afirmamos en el capítulo 5, ayudando a encontrar trabajo a aquellas personas cuyos puestos van a desaparecer. Pero no deben ceder, porque la función del gobierno consiste en servir a los ciudadanos, no a los proveedores de servicios.

La estrategia de las consecuencias también exige que premiemos a nuestros empleados y organismos públicos por el trabajo bien hecho y los penalicemos por el trabajo de calidad inferior. Exige que se efectúen las gratificaciones que tradicionalmente a los políticos les ha molestado ofrecer a sus «funcionarios públicos»: primas y sueldos más elevados para aquellas personas que tienen un rendimiento excelente. También exige que se sufran las consecuencias que tradicionalmente a esos mismos funcionarios públicos les ha molestado aceptar: la posibilidad de que si su organismo no da rendimientos tenga que ceder su lugar a un competidor, por ejemplo. Estas realidades no resultan fáciles de aceptar en un entorno político. Pero no hay industria en la que podamos conseguir rendimientos altos de forma constante sin unos incentivos que los premien.

La estrategia del control exige que rompamos el molde de «la talla universal» y el modelo de «control centralizado» que venimos adoptando desde hace cien años. Exige que permitamos a las oficinas públicas que sean dirigidas no conforme a un reglamento central sino conforme a lo que se necesita para cumplir sus objetivos. Exige que permitamos que nuestros sistemas centralizados de personal y presupuesto pasen a la historia.

Cuando los gobiernos adoptan la «capacitación de la comunidad» (el tercer procedimiento de la estrategia de control), el reto es aún mayor. Los políticos deben ceder a sus electores el poder que ejercen sobre el uso de los recursos. Por regla general son capaces de aceptar la situación, pero *sólo hasta* que los electores empiezan a utilizar el dinero de formas que resultan perjudiciales para su base política. Llegado este

momento suele estallar la guerra. Por su parte, los funcionarios deben aprender, lisa y llanamente, a quitarse de en medio. Según nuestra experiencia, ésta es la cosa menos natural que uno puede pedir a los administradores públicos que hagan. Han pasado su vida adulta en un sistema que asume que el papel central del gobierno es prestar servicios o hacer cumplir la ley. Piensan que este papel constituye el único objeto del gobierno. Incluso cuando se adhieren a la reinención, jamás se les ocurre que a veces la mejor solución puede ser apartar al gobierno del tema de los servicios. Sin embargo, esto es a menudo lo que requiere la capacitación a la comunidad.

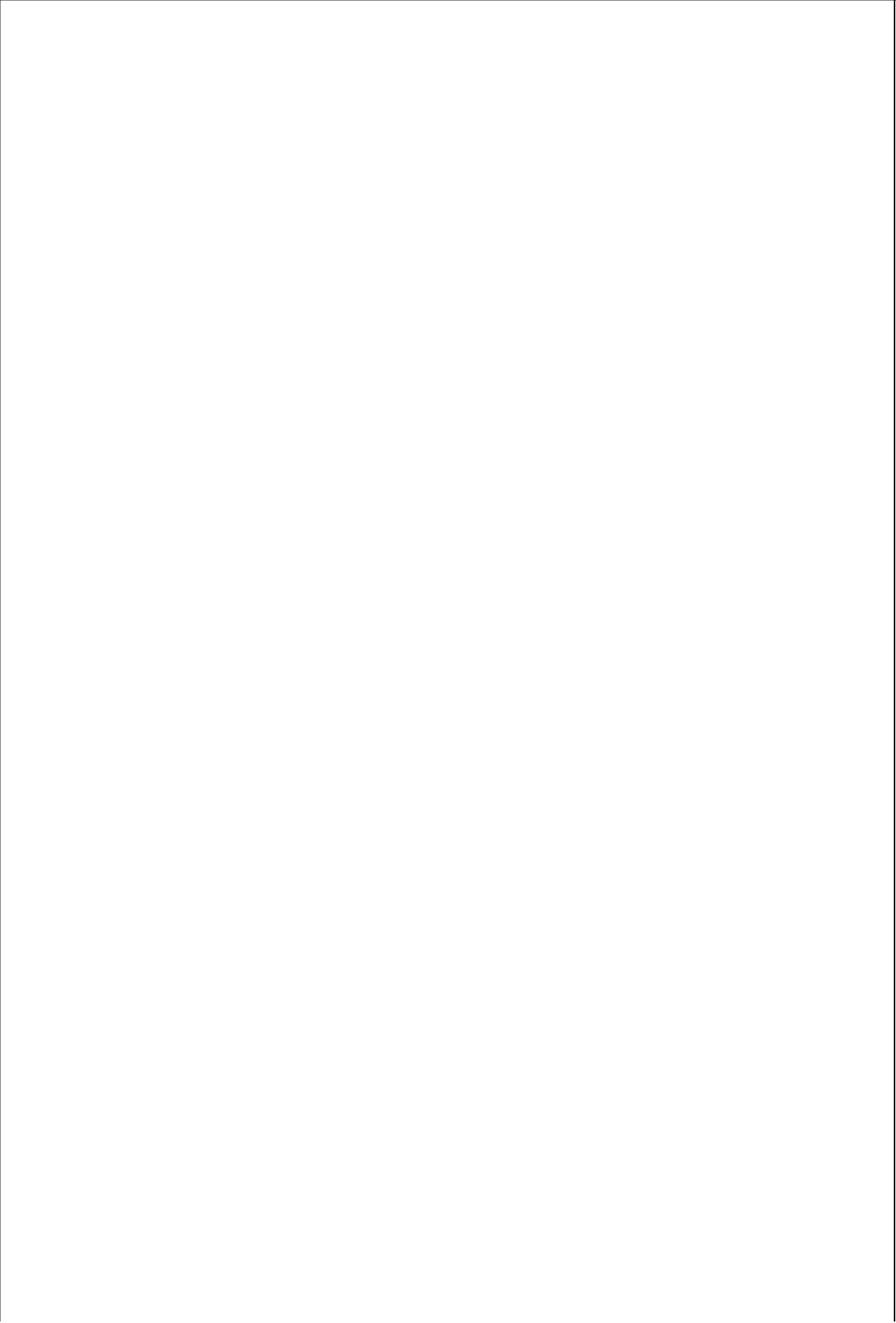
Por último, la estrategia de la cultura puede comportar el cambio más duro, puesto que se trata de un cambio que sólo el ciudadano puede hacer. En una sociedad que desdeña a los funcionarios por considerarlos burócratas holgazanes y egoístas, resulta difícil (no imposible, pero sí difícil) crear una cultura de corte empresarial, centrada en el cliente y dedicada a la consecución de resultados. Si queremos tener semejantes organismos, debemos comenzar por tratar a nuestros funcionarios con respeto. Esto exigirá la asunción de unos cambios enormes por parte de nuestros políticos, nuestros medios de comunicación y nuestros ciudadanos. Pero hubo una época en que la profesión de funcionario era considerada honrosa, y no hay motivo por el que no pueda ser considerada otra vez de ese modo. La verdad es que la mayoría de los funcionarios son individuos trabajadores y entregados. Como ya hemos dicho antes en muchas ocasiones, la mayoría son buenas personas atrapadas en malos sistemas. Si podemos cambiar estos sistemas y demostrar que el gobierno puede «generar excelencia», quizá incluso los medios de comunicación se muestren dispuestos a renunciar a sus chivos expiatorios favoritos y reconocer el valor de la calidad cuando la vean.

Si decimos todo esto aquí en vez de esperar a hacerlo en los capítulos que vienen a continuación es porque queremos comunicar una verdad fundamental sobre las cinco estrategias. Las cinco estrategias exigen que sectores clave renuncien a cosas que les son muy queridas. La reinención requiere algo más que conocimientos y técnica. Requiere valentía. Al alcalde de Uphill Battle, Estados Unidos, ya sus empleados les hizo falta ayuda para encontrar las estrategias y herramientas que pudieran aplicar en su caso, pero, lo que es más importante, les hizo falta la valentía para utilizarlas. Si «la política no es ninguna tontería» y «la revolución no es una reunión social», la reinención no consiste simplemente en hacer valer las razones de uno.

A veces la gente renuncia a algo porque no tiene elección. En el Reino Unido, el Partido Conservador impuso su voluntad a los funcionarios, los gobiernos locales y el sistema educativo. Pero resulta difícil reunir el poder suficiente para imponer la voluntad de uno de forma continuada, sobre todo en el sistema político de los Estados Unidos. Una segunda opción es la de ofrecer a la gente algo a cambio que tenga un valor igualo superior cuando se le pida que renuncie a algo importante. La gente no deja el poder simplemente porque considera que es lo correcto. El interés propio no desaparece porque estemos hablando de conseguir que el gobierno sirva mejor a sus ciudadanos.

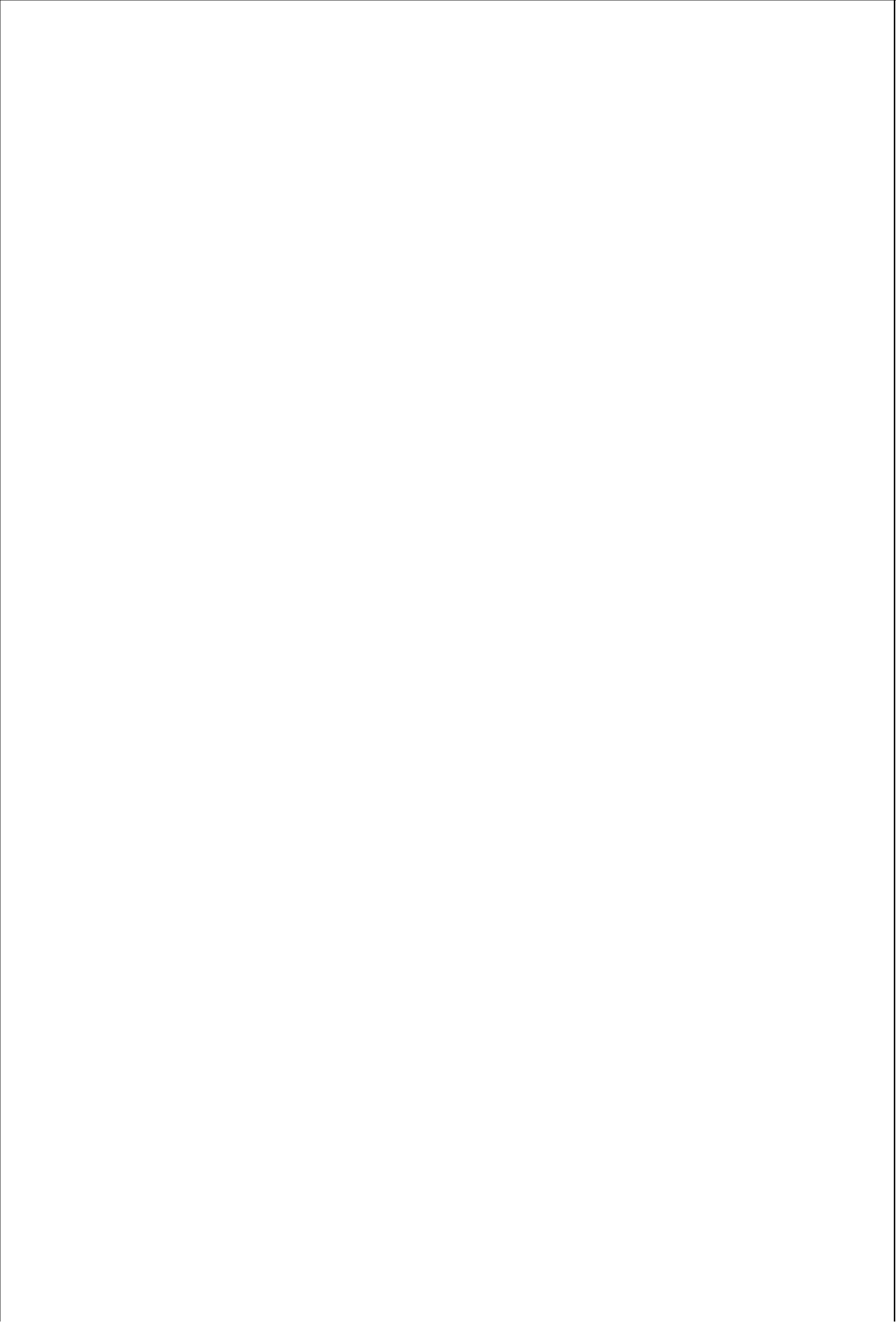
Por decirlo de otra manera, la reinversión consiste en el fondo en una serie de «pactos». Los políticos aceptan tener menos control sobre los asuntos cotidianos a cambio de un cierto grado de control sobre los resultados y ceden parte de su poder para administrar los recursos a cambio de unos electores más satisfechos. Los empleados aceptan la pérdida de puestos fijos a cambio de la oportunidad de ganar más mediante el reparto de ganancias y la oportunidad de ejercer el control en su entorno de trabajo, enriquecer su vida laboral y mejorar su preparación. Los administradores aceptan la pérdida de su responsabilidad en la gestión de la prestación de servicios a cambio de otras funciones que son igual de arduas: ayudar a llevar el timón, conducir el proceso de cambio, evaluar el rendimiento o dirigir a los empleados o las comunidades. Así quizá los ciudadanos y sus representantes renuncien a su cabeza de turco favorita (la burocracia) a cambio de unas instituciones públicas que funcionan mejor y cuestan menos.

En resumidas cuentas, la reinversión consiste en el arte del pacto. Ésta es nuestra tercera regla para reinventores: *Cuando quiera que la gente renuncie a algo, déle algo a cambio.*



Segunda parte

LAS CINCO ESTRATEGIAS



Capítulo 4

LA ESTRATEGIA CENTRAL: TENGA UN PROPÓSITO CLARO

EL *BIG BANG* EN LAS ANTÍPODAS

A finales de 1987 el gobierno de Nueva Zelanda comenzó a vender en pública subasta las empresas estatales. En sólo dos años y medio vendió, además de Air New Zealand, los organismos encargados de la banca, las finanzas, los seguros, el petróleo, el cine, el sector editorial, la hostelería, el acero, el transporte marítimo y las telecomunicaciones. Las ventas generaron más de 8.200 millones de dólares neozelandeses (unos 5.000 millones de dólares estadounidenses).¹ El gobierno también puso a la venta las empresas encargadas del carbón y los bosques y preparó su sistema de ferrocarriles para la privatización.

No se trataba del típico caso de unos políticos conservadores que querían acabar con la propiedad pública, como en el Reino Unido. En Nueva Zelanda, la venta fue iniciada por la izquierda. El Partido Laborista, que desde hacía tiempo había sido un paladín de la propiedad pública y de la enérgica intervención estatal en economía, estaba empezando su cuarto año en el poder. Desde el principio se había visto obligado a abandonar su antigua filosofía y elaborar improvisadamente una nueva.

Cuando ganó las elecciones de 1984, el Partido Laborista había estado 34 años apartado del poder excepto durante un periodo de seis. De pronto la suerte le sonrió de un modo bastante inesperado. El primer ministro Robert Muldoon, del Partido Nacional, convocó unas elecciones sorpresa para el Parlamento con la esperanza de sorprender a sus adversarios laboristas que seesteaban. Así fue, pero los votantes se volcaron de una forma abrumadora en favor del laborismo. Tenían un buen motivo para ello: la economía se encontraba en una situación que dejaba bastante que desear.

1. R. C. Mascarnahas, «Srare-Owned Enrerprises», en *Reshaping the State: New Zealand!J Bureaucratic Reooletio*«, Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Par Walsh (comps.), Auckland, Oxford University Press, 1991.

En 1950 los neozelandeses disfrutaban de la tercera renta per cápita más elevada del planeta.' Desde entonces este país insular de 3,4 millones de habitantes había registrado los índices anuales de crecimiento de la productividad más lentos del mundo industrializado.' Los salarios reales estaban estancados desde 1960. En 1973 la combinación de la crisis internacional del petróleo y la entrada del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea (que dio lugar a una seria competencia en el principal mercado de exportación de Nueva Zelanda) supuso la parada temporal del crecimiento económico. El desempleo, que en la década de los sesenta y a principios de los setenta había sido prácticamente inexistente, subió en 1983 al 5,4 por ciento, convirtiéndose en la principal causa de alarma para unas personas que llevaban mucho tiempo acostumbradas al pleno empleo." En 1984 Nueva Zelanda había pasado a ocupar el vigésimo primer puesto en renta per cápita.?

Los dos principales partidos de Nueva Zelanda llevaban mucho tiempo declarándose favorables a la intervención activa en los asuntos económicos del país. Las cuantiosas subvenciones públicas, los elevados aranceles y los controles de importación protegían a las empresas neozelandesas. Los mercados estaban fuertemente regulados. Por añadidura, Nueva Zelanda había desplegado una amplia red de seguridad social. Las pensiones públicas databan de 1898; la asistencia médica, la vivienda y la educación universitaria estaban fuertemente subvencionadas.

Al tiempo que la economía empeoraba, los dirigentes del Partido Nacional habían aumentado rápidamente el gasto, sobre todo en servicios sociales y en grandes proyectos de desarrollo económico. Habían tratado de reducir el gasto en otras áreas con una serie de recortes generales, pero habían fracasado.v En 1984 el presupuesto nacional excedía el 40 por ciento del producto interior bruto (PIB) y el gobierno estaba pidiendo cuantiosos préstamos." Esto contribuyó a que la inflación, que entre 1970 y 1984 había sido de un 12 por ciento de media, se elevara al 15 por ciento." El pago de los intereses de la deuda se disparó hasta constituir

2. Graham C. Scott, *Government Reform in New Zealand*, de próxima aparición.

3. Roger Douglas, *Unfinished Business*, Auckland, Random House, New Zealand Ltd., pág. 14.

4. Entrevista con Jonathan Boston, profesor adjunto de política pública, Victoria University of Wellington.

5. Scorr, *Government Reform in New Zealand*.

6. *Ibíd.*

7. Douglas, *Unfinished Business*, pág. 22.

8. *Ibíd.*

casi el 20 por ciento del gasto del gobierno." Desesperados, los dirigentes del Partido Nacional jugaron su última carta: en 1982 congelaron los salarios, los precios y los tipos de interés.

Los nuevos ministros del Partido Laborista asumieron sus carteras sin tener ningún plan para cambiar estas tendencias y sin apenas tiempo para elaborar uno. Al cabo de pocos días de las elecciones, el país estuvo a punto de incumplir el pago de la deuda exterior. El Banco de Reservas tuvo que suspender las transacciones de divisas, al tiempo que el gobierno laborista devaluaba la moneda en un 20 por ciento.

Entretanto los altos cargos del poderoso Ministerio de Hacienda, que dirigían la política fiscal (presupuestos y gestión financiera) así como la política económica y reguladora, aplicaban febrilmente una serie de recomendaciones que el gobierno de Muldoon había desoído. Pasadas tres semanas de las elecciones, entregaron a los nuevos ministros el informe titulado «Gestión económica». Este informe defendía una liberalización económica de gran calado para acabar con el control directo del gobierno sobre grandes aspectos de la economía. Además proponía sanear, dividir y reformar radicalmente las burocracias públicas del país.

El consejo del Ministerio de Hacienda constituyó un golpe al corazón de la filosofía del Partido Laborista. Durante la mayor parte del siglo XX, el laborismo había defendido la expansión del gobierno nacional y ahora les estaban diciendo que la única salida era el desmantelamiento del sistema que había ayudado a construir.

Roger Douglas, que era el nuevo ministro de Economía de los laboristas, apostó fuertemente por seguir la nueva dirección. Douglas, que era un combativo político laborista de tercera generación, fue elegido por primera vez como miembro del Parlamento en 1970. Había apoyado de forma rutinaria tanto la intervención gubernamental en la economía como la expansión del Estado. Sin embargo, en 1984, según dice, «decidió que los gobiernos no tenían que ocuparse de tanto. Su papel consistía en crear un entorno que animara realmente a la gente, que ellos representaban, a hacerse cargo de la situaciónv.!"

La necesidad se convirtió en la madre de la reinención: Douglas y sus colegas aceptaron las recomendaciones de Hacienda. «Fue una decisión de tipo práctico», dice Graham Scott, que en aquel entonces ocupaba un alto cargo en el Ministerio de Hacienda como economista y contribuyó a la elaboración

9. Roger Douglas, «The Politics of Successful Structural Reform», manuscrito inédito.

10. Douglas, *Unfinished Business*, pág. 22.

del informe. «Los laboristas se encontraron en medio de una crisis. Se había probado todo lo demás. Sólo podían tornar el único camino que quedaba.» Sin embargo, según recuerda Scott, la decisión fue una sorpresa: «De repente me encontré trabajando para gente que estaba diciendo sí en lugar de no».

El Partido Laborista dio comienzo a una terapia de choque. En primer lugar se centró en la economía nacional, poniendo fin a décadas de subvenciones públicas y renovando programas sociales. Rebajó los aranceles que protegían a las industrias, retiró los controles de salarios y precios, redujo los tipos impositivos y amplió la base imponible. Para 1988 ya había reducido el tipo impositivo individual máximo del 66 por ciento al 33 por ciento y el tipo del impuesto de sociedades de un 45 a un 33 por ciento, mientras que habían añadido un impuesto del 12,5 por ciento al consumo.¹¹ Además de esto:

- Liberalizó varios sectores importantes, el de la energía, el de transportes y el financiero incluidos.
- Acabó con la mayoría de las subvenciones públicas a la agricultura y la industria.
- Eliminó los controles sobre la mayor parte de la inversión extranjera.
- Acabó con todas las subvenciones incluidas en el código tributario.
- Aprobó la comprobación de los recursos económicos de los solicitantes de pensiones del gobierno.
- Proporcionó a las personas con ingresos bajos fondos para la compra de viviendas sociales o privadas en lugar de alojarlos en viviendas de propiedad del estado.¹²

Seguidamente el Partido Laborista apuntó a la burocracia.

El día del Big Bang

Para 1984 el gobierno de Nueva Zelanda ya era propietario y administrador del 12,5 por ciento de la economía del país, que englobaba algunos de los bancos más importantes del país, su aseguradora de ve-

11. Douglas, «The Politics of Successful Structural Reform».

12. *Toward Better Governance: Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada, 1995, págs. 14-16. Para más información acerca de las primeras reformas realizadas en Nueva Zelanda, véanse Bostony otros, *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*; Douglas, *Unfinished Business*, págs. 19-36; y Scott, *Government Reform in New Zealand*.

hículos más grande, la principal sociedad de crédito hipotecario para la agricultura, todo el sector de las telecomunicaciones, todo el suministro eléctrico al por mayor, todos los puertos, el sistema de ferrocarril, la única aerolínea nacional, una línea de transporte marítimo, más de la mitad del terreno forestal comercial, los dos únicos canales de televisión, la mayor parte de la industria del carbón y una importante cadena de hoteles."

Algunas de estas empresas eran «administradas bajo la autoridad directa de los ministros», explica Douglas:

Si estas empresas no prestaban el servicio que el ciudadano quería, cualquiera podía escribirle al ministro para conseguir ayuda política: para conseguir un teléfono, por ejemplo. ¿Qué podía ser más abierto y democrático? Miles de ciudadanos escribían a los ministros para que les ayudaran a conseguir teléfonos. Además creían que el sistema les proporcionaba un mayor control de los precios que pedían las empresas estatales. Las partes interesadas a las que perjudicaban los aumentos de precios sugeridos podían presionar al ministro hasta lograr impedir o aplazar los aumentos.

Todos los años el consejo de ministros celebraba una reunión en un ambiente solemne y decidía cuánto dinero destinaría a las empresas públicas. Se aprobaba o vetaba todo desembolso de capital. El talento de los ministros para encuadrar los precios a sus propias prioridades políticas resultaba muy útil. Si el desempleo se convertía en un problema en una determinada parte del país, los ministros podían hacer que las personas afectadas fueran absorbidas por el funcionariado."

Estas empresas de propiedad estatal desempeñaban una contradictoria mezcla de papeles sociales, reguladores y empresariales. Por ejemplo, la empresa estatal del carbón era propietaria de la mayoría de las minas de carbón del país. Sin embargo también regulaba la explotación de las minas y, en el desempeño de tal función, era responsable de la concesión de permisos a sus competidores privados.¹⁵

En resumidas cuentas, las empresas administradas por el gobierno adolecían de una mala gestión, una baja productividad y los resultados de decisiones equivocadas en el terreno de la inversión.¹⁶ El Servicio de Correos, que se ocupaba de las telecomunicaciones, tenía un suministro de teléfonos de disco para dos años que nadie quería. El tiempo medio que

13. Douglas, «The Politics of Successful Structural Reform», pág. 20.

14. Douglas, *Unfinished Business*, pág. 176.

15. Douglas, «The Politics of Successful Structural Reform».

16. Interventor general de Canadá, *Toward Better Governance: Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada*, pág. 13.

había que esperar para la instalación de un teléfono variaba entre las seis y las ocho semanas. La industria del carbón había perdido dinero en veinte de los veintidós últimos años. El organismo que administraba la propiedad del gobierno estaba pagando facturas por instalaciones que nadie podía siquiera identificar. La actitud de la burocracia, dice Richard Prebble, que en aquel entonces ocupaba el cargo de ministro, se resumía en la siguiente frase: «Está claro que el dinero no puede arreglar nada».

En las dos décadas anteriores, el gobierno había invertido 5.000 millones de dólares en actividades industriales, pero el rendimiento neto de aquella inversión había sido cero.¹⁷

Douglas presionó a sus colegas para que convirtieran las instituciones del gobierno en productoras de bienes y servicios con valor comercial en empresas públicas, conocidas en Nueva Zelanda por el nombre de *state-owned enterprises* (SOE). Esto dio lugar inmediatamente a acaloradas disputas en el seno del laborismo así como a la resistencia de los sindicatos del sector público y los administradores de la burocracia. Cuando Douglas obtuvo la aprobación del consejo de ministros para llevar a cabo una enorme iniciativa de corporativización, los jefes de departamento se negaron a ello. «Se han hecho todos los intentos posibles por frenar, desviar, cuestionar y reinterpretar el avance en la aplicación de los principios y por dirigir la atención del gobierno hacia otro lado», se quejaba Douglas.

Douglas recurrió a Graham C. Scott, que ya había sido nombrado ministro de Hacienda, y a unos cuantos aliados más. Le dijo: «Mira, quiero que me solucionéis este problema y que me lo solucionéis rápidamente. Celebró reuniones con un puñado de personas que él pensaba que estábamos de acuerdo con su política y nos preguntó: "¿Cómo vamos a solucionar este asunto?"!»¹⁸, dice Scott.

Tras muchas sesiones que se prolongaron hasta altas horas de la noche, la solución se halló durante una conversación en un pasillo. Scott, Douglas y Palmer, el viceprimer ministro, habían salido de una reunión para tomarse un café. «Nos habían dicho que serían necesarias cuarenta leyes del Parlamento sólo para crear una empresa forestal», recuerda Scott. «Nosotros dijimos que eso jamás funcionaría; teníamos que encontrar la manera de acelerar el proceso.» Palmer sugirió un atajo legislativo. En lugar de cambiar una cantidad innumerable de leyes, la administración obtendría

17. Roger Douglas, «National Policy-Makers' Experience -New Zealand», discurso en la conferencia sobre privatización del Banco Mundial celebrada en Washington, D. C., entre el 11 y el 13 de junio de 1990, pág. 9.

la autoridad absoluta del Parlamento para corporativizar organismos del gobierno; a cambio, informaría al Parlamento antes de acometer cualquier corporativización.

«Se decidió aquella misma noche y al cabo de una semana ya formaba parte del programa del gobierno», dice Scott. El Parlamento aprobó la ley en 1986 y fijó como fecha el 1 de abril de 1987 para la primera ola de corporativizaciones.

El día del *Big Bang* nacieron nueve empresas estatales: la del carbón, la electricidad, la administración de la propiedad, los bienes raíces, los bosques, Correos, el Postal Bank, telecomunicaciones y el control aéreo. El cambio afectó a 60.000 empleados del gobierno, más de la mitad del personal de los departamentos y las instituciones.¹⁹ Por vez primera, estos organismos harían frente a la presión del mercado, con las excepciones de Correos, que mantuvo su monopolio del correo de primera clase, y los controladores aéreos, que perdieron sus monopolios legales. Aunque el gobierno era todavía propietario de sus activos, las empresas estatales tenían que pagar impuestos y ya no podían obtener capital gratis del gobierno. Informaban a consejos de dirección independientes en lugar de a políticos. Los consejos negociaban con el gobierno la dirección de la empresa. Seleccionaban y contrataban a los directores generales, que estaban libres de las trabas que suponían los sistemas de compra, presupuestos y empleo del gobierno.

Los cambios fueron el equivalente a una adquisición hostil en el mundo de los negocios, en la que la nueva dirección se instala para perseguir objetivos completamente diferentes de los de la dirección anterior. Casi de inmediato, las empresas estatales dejaron en paro a miles de funcionarios a fin de estimular la productividad y la competencia. El organismo público encargado de los bosques redujo a los asalariados en dos tercios; la empresa de los ferrocarriles recortó el número de empleados de 21.000 a 11.000 en cuatro años; la empresa de telecomunicaciones lo hizo de 25.000 a 14.000.²⁰ «Correos, la electricidad y las industrias forestal y del carbón habían estado pasando factura a los contribuyentes y a los consumidores por miles de trabajadores que nunca habían hecho fal-

19. Mascarnheas, «Stare-Owned Enterprises», en *Reshaping the State*, pág. 35. El número total de funcionarios públicos de la Administración central era aproximadamente de 250.000, pero casi la mitad trabajaban en educación y sanidad y no formaban parte de la burocracia «pura».

20. Para la SOE de los bosques, véase Scott, *Government Reform in New Zealand*; para la SOE del ferrocarril, véase Douglas, «National Policy-Makers' Experience - New Zealand», pág. 13; Y para la empresa de comunicaciones véase Douglas, *Unfinished Business*, pág. 180.

ta», dice Douglas." Al cabo de cinco años, las empresas estatales redujeron el número de empleados en un 50 por ciento."

Durante aquellos mismos cinco años, las empresas estatales experimentaron unos procesos de saneamiento impresionantes. Telecomunicaciones aumentó su productividad en un 85 por ciento y rebajó los precios en un 20 por ciento. La industria del carbón mantuvo sus niveles de producción anteriores con la mitad de recursos humanos al tiempo que rebajaba los precios en un 20 por ciento. El organismo encargado de los ferrocarriles rebajó los precios del transporte a la mitad al tiempo que convertía unas pérdidas de 77 millones en unos beneficios de 41 millones." La industria forestal transformó unas pérdidas de 70 millones en unos beneficios de 53 millones en sólo un año.²⁴ Correos, que había perdido más de 38 millones en 1986-1987 y estaba previsto que perdiera más de 50 millones al año siguiente, obtuvo en cambio unos grandes beneficios sin subir el precio del correo ordinario; en 1995 ya había reducido el coste real de una carta corriente en una tercera parte.²⁵ (Todas las cifras corresponden a dólares neozelandeses, que durante la década anterior habían valido entre cincuenta y setenta centavos estadounidenses.)

En conjunto, las empresas estatales aumentaron sus ingresos en un 15 por ciento y cuadruplicaron sus beneficios en sus cinco primeros años." En 1992 ya estaban pagando aproximadamente mil millones en dividendos e impuestos." Nadie esperaba obtener semejantes ganancias. «No podíamos creerlo», dice Seott, uno de los arquitectos del programa. «Estábamos todos sorprendidos.»

Privatización y mucho más

Los efectos económicos del *Big Bang* fueron espectaculares y dieron lugar a cambios aún más profundos. Tras aumentar su mayoría en las

21. Douglas, «National Policy-Makers' Experience –New Zealand», pág. 13.

22. Interventor general de Canadá, *Toward Better Governance: Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada*, pág. 23.

23. Seott, *Government Reform in New Zealand*.

24. Douglas, *Unfinished Business*, pág. 44.

25. Seott, *Government Reform in New Zealand*.

26. Interventor general de Canadá, *Toward Better Governance: Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada*, pág. 23.

27. Score, *Government Reform in New Zealand*.

elecciones de 1987, el Partido Laborista empezó a vender sus *state-owned enterprises* y otros negocios públicos.

Uno de los motivos fue la reducción del déficit; otro que las empresas estatales se habían convertido en un quebradero de cabeza, porque los ministros tenían ahora que responder públicamente de su rendimiento pero habían renunciado a su autoridad sobre ellas. Por ejemplo, el gobierno había optado por no fijar los precios de las empresas estatales, pero cuando éstas subieron sus tarifas, el blanco de las críticas siguieron siendo los ministros. Así pues, los ministros empezaron a preguntarse: ¿Por qué hemos de tomarnos la molestia de ser sus propietarios? Si no podemos dirigirlos, ¿qué motivo hay para mantenerlas en el sector público?

El tercer y más importante motivo fue simplemente una cuestión de economía. La experiencia de los laboristas con las empresas estatales y la satisfactoria venta de activos realizada por Margaret Thatcher en el Reino Unido les convenció de que se podía conseguir una eficiencia aún mayor si se ponía fin a la propiedad pública.

«Estábamos mejorando la eficiencia porque estábamos exponiendo a los monopolios a la competencia o a la amenaza de la competencia», dice Douglas. «Los resultados demostraban que la competencia era mucho más eficaz que la propiedad o la regulación a la hora de conseguir que las actividades empresariales fueran eficientes para el propietario y tuviesen un buen rendimiento para los consumidores.»²⁸ Haciéndose eco de una idea que los altos cargos del Ministerio de Hacienda venían sosteniendo desde 1984, Douglas y sus aliados concluyeron que el gobierno no era un buen propietario de empresas, que mantener los negocios en poder del gobierno podía constituir un acicate para que se produjeran nuevos gastos públicos y que los ministerios debían dedicar su tiempo a la política económica y social, no a las actividades comerciales.²⁹

El proceso de privatización no fue siempre tranquilo. En varias ocasiones el proceso de ventas se reabrió después de que se hubiera elegido un ganador a causa de los dimes y diretes que se estaban produciendo en el seno del consejo de ministros.³⁰ Una venta acabó en una sindicatura y en una disputa legal, y el hecho de que los nuevos propietarios privados del Rural Bank obtuvieran grandes beneficios en su primer año fue causa de controversia pública.³¹

28. Douglas, «National Policy-Makers' Experience -New Zealand», pág. 16.

29. Mascamehas, «State-Owned Enterprises», en *Reshaping the State*, págs. 30-31.

30. *Ibíd.*, pág. 30.

31. *Ibíd.*, pág. 31.

Estos problemas frenaron pero no detuvieron el proceso de privatización. En 1991 el gobierno ya había vendido por completo o en parte Air New Zealand, Petroleum Corporation, el Bank of New Zealand, el Rural Bank, el Post Office Bank, la Shipping Corporation, Government Life, la Forestry Corporation, la Tourist Hotel Corporation, la Telecom Corporation y otras empresas estatales. V En 1995 ya había vendido más de veinte organismos o activos públicos (que constituían más de las dos terceras partes de sus activos comerciales) por dinero. P

Mientras vendían las empresas estatales que les quedaban, los ministros laboristas también pensaron en la manera de aplicar las lecciones que habían aprendido de su impresionante éxito a lo que denominaban el «sector público central». Suponían que el despilfarro y la ineficiencia estaban también muy extendidos en las áreas de defensa, la policía, la justicia penal, la salud, la educación, el medio ambiente y la asistencia social, donde no podían imponer la disciplina del mercado mediante la privatización o la transformación de organismos públicos en empresas, es decir, la «corporativización».

Ya en 1984 Scott y otros altos cargos del Ministerio de Hacienda se habían mostrado favorables a hacer profundos cambios en la burocracia. A su modo de ver, ésta constituía un lastre desproporcionado, ingobernable e ineficiente para la economía del país. El conjunto de sus departamentos abarcaba un batiburrillo de funciones diferentes: las programáticas, las de servicios, las reguladoras y las de cumplimiento. Carecían de unos objetivos claramente definidos y de planes de gestión. No proporcionaban ninguna información sobre sus rendimientos. Mientras que la autoridad en materia de presupuestos y recursos la tenía el Ministerio de Hacienda, los administradores tenían poco control real sobre el personal y los presupuestos debido a la existencia de un sistema central en la administración civil que fijaba los sueldos, las categorías profesionales y condiciones laborales. Los funcionarios que pertenecían a sindicatos disfrutaban de subidas salariales anuales automáticas. Los sistemas administrativos centrales no daban incentivos a los administradores para conseguir buenos rendimientos o mejorarlos. En aquel sistema resultaba extremadamente difícil ahorrar dinero.

«Cuando las autoridades laboristas observaron el éxito de las empresas estatales empezaron a buscar un marco que proporcionara unos incentivos análogos para la eficiencia a las actividades de otros departamentos

32. Scott, *Government Reform in New Zealand*.

33. Jonathan Bosron, John Martin, June Pallot y Par Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996, pág. 67.

y entidades gubernamentales», dice Scott.³⁴ A finales de 1987 apoyaron un plan del Ministerio de Economía para crear contratos explícitos tipo cliente-proveedor entre los ministros y los departamentos. Los ministros fijarían los objetivos programáticos y luego comprarían a los departamentos o a otros proveedores aquellos *outputs* que en su opinión fueran a contribuir a alcanzar dichos objetivos; por su parte, los departamentos serían responsables de la entrega de *outputs* específicos. En resumidas cuentas, los ministros serían los responsables del timón, es decir, de fijar el rumbo, y los administradores serían los responsables de remar, es decir, de llegar al destino elegido por los ministros.

A fin de que los departamentos fueran realmente responsables, añadía el Ministerio de Hacienda, a los administradores se les debía dar libertad para decidir cuál era la mejor manera de producir los *outputs* que los ministros deseaban. Esto significaba acabar con los controles de la administración civil, los controles de compras y la mayoría de los controles presupuestarios. Además, los administradores y los departamentos debían tener incentivos económicos para mejorar su rendimiento.

Los dirigentes laboristas ya sospechaban profundamente de la burocracia. Creían que a mediados de la década de los setenta, durante el corto mandato de su partido, los altos cargos de la administración habían saboteado su programa político. Sus sospechas dieron paso a la frustración cuando se toparon con la resistencia de la burocracia al programa de las empresas estatales y a las iniciativas que se habían puesto en marcha para reducir el gasto del gobierno. «Nos dimos cuenta de que, como el nuevo gobierno que éramos, no teníamos realmente autoridad sobre los departamentos en sentido estricto, lo cual nos produjo una cierta sorpresa», nos explica Geoffrey Palmer, que en aquel entonces ocupaba el cargo de viceprimer ministro.³⁵

Los laboristas no habían aceptado las ideas del Ministerio de Hacienda antes de 1987 en parte porque algunos de estos cambios constituían una amenaza para los sindicatos de empleados públicos, que constituían una parte de su base política. «El tema delicado fue siempre la reforma del funcionariado», dice Scott. En 1986, el gobierno laborista aprobó algunas medidas internas liberalizadoras de carácter modesto. Luego, en 1987, el laborista Stan Rodger, ministro y antiguo dirigente sindicalista, trató discretamente de negociar con los sindicatos para que hicieran concesiones. Pero la iniciativa fue un fracaso.

34. Scott, *Government Reform in New Zealand*.

35. State Services Commission, *Public Sector Reform* 1993, Wellington, New Zealand, State Services Commission, pág. 3.

Tras las elecciones de 1987, los laboristas decidieron marcharse. «Evidentemente habían estado esperando a las elecciones para dejar libre el camino», dice Scott. «En dos reuniones de dos horas de duración cada una, se decidieron todas las recomendaciones clave que se iban a dar para llevar a cabo la reforma del funcionariado. Luego hubo un complicado baile entre el gobierno y los sindicatos.»³⁶

Sin avisar a los sindicatos, Rodger presentó una ley general (la State Sector Act de 1988) para cambiar las relaciones industriales fundamentales en el seno de la administración. Luego consiguió que el Parlamento la aprobara a una velocidad de vértigo. «Lo cierto es que no hice consultas sobre el proyecto de ley», reconoce Rodger. «Los sindicatos se enfadaron mucho. Pensaron que les había engañado para ganar tiempo. Me quitaron mi medalla de sindicalista.»

Cambios profundos

Al aprobar la State Sector Act y la ley que la acompañó, la Public Finance Act de 1989, los laboristas esperaban introducir en el sector público prácticas de gestión propias del sector privado. Tal como anunció Rodger cuando presentó la ley de 1988, «lo que es bueno para los patrones, los sindicatos y los trabajadores del sector privado también debería ser bueno para los patrones, los sindicatos y los trabajadores del Estado».

Las principales reformas permitieron cambiar la estructura organizativa del gobierno y las normas básicas de las agencias públicas de gestión. Al igual que las agencias del programa Next Steps del Reino Unido, los administradores del gobierno lograron una gran autonomía, pero a cambio de ella tuvieron que asumir una mayor responsabilidad en materia de rendimientos.

Las nuevas leyes separaron la función programática o de «timón» de la función de «remo». A fin de definir los papeles, los reinventores decidieron dividir sus grandes departamentos en agencias con funciones independientes. «Fragmentación», lo llamaron. En términos generales, las funciones programáticas, reguladoras, de prestación de servicios, cumplimiento y financiación fueron separadas las unas de las otras. Por ejemplo, el gobierno dividió la Oficina de Transportes, que tenía cuatro mil empleados, en seis organismos. Cinco de ellos prestarían servicios específicos como seguridad marítima, investigación de accidentes y aviación civil. El sexto, que era el Ministerio de Transportes, proporcionaría asesoramiento polí-

36. Pat Walsh, «The State Sector Act of 1988», en *Reshaping the State*, pág. 73.

tico a los ministros para la elaboración de programas. El personal que integraba el antiguo cerebro corporativo de todo un departamento quedó reducido a menos de cincuenta miembros. (Los organismos que se dedican al asesoramiento para la elaboración de programas políticos se suelen llamar ministerios; los demás normalmente se llaman departamentos.)

Los ministros negociarían los acuerdos de rendimientos con todos los departamentos y ministerios, que accederían a producir una determinada cantidad de outputs de una calidad ya un precio determinados. Los ministros tenían libertad para comprar *outputs* de los departamentos y los ministerios o de otros proveedores. Lo normal era que negociaran acuerdos anuales con los directores generales de los organismos. Esto les daba, por vez primera, verdadera autoridad sobre lo que sus ministerios o departamentos producían.

El alto cargo de la administración que dirigiera cada departamento o ministerio trabajaría con un contrato de rendimientos por un determinado periodo de tiempo en lugar de tener un puesto fijo. Estos directores generales (a los que anteriormente se les conocía por el nombre de «jefe de plantilla») tenían ahora que asumir las consecuencias que se derivasen de sus rendimientos. Los sueldos y la seguridad en el empleo dependerían de su éxito a la hora de producir los *outputs* que hubieran negociado con los ministros. Los contratos no podrían tener una duración superior a los cinco años. Los directores generales serían seleccionados en el sector privado, no sólo en la administración, se les pagaría un sueldo más acorde con los del sector privado y recibirían primas por la consecución de altos rendimientos.

Los nuevos directores generales tendrían libertad para administrar los recursos de sus organismos. Gracias a la nueva legislación, el poder sobre la contratación, los despidos, los sueldos y las negociaciones con los sindicatos, que estaba en manos de un sistema público que tenía 75 años, pasaba a los directores generales. En realidad la ley eliminaba casi todas las normas de la administración civil. Los funcionarios perdieron la garantía del puesto fijo; los sindicatos perdieron la capacidad para negociar de forma global a favor de los empleados públicos de diferentes departamentos. La autoridad de la State Services Commission sobre la dotación de personal y el control del Ministerio de Hacienda sobre las partidas presupuestarias concretas fueron transferidos a los directores generales. Una vez que los ministros y los directores generales negociaran los acuerdos necesarios para fijar los presupuestos, los administradores de las instituciones podrían gastar el dinero como lo estimaran conveniente. La autoridad para tomar decisiones sobre las compras fue transferida de las oficinas centrales de compras a los directores generales: comprarían lo que quisieran, cuando quisieran y al precio que estuvieran dispuestos a pagar por ello.

Los departamentos y los ministerios recibirían incentivos para gestionar sus fondos de manera eficaz. El gobierno cobraría intereses (las denominadas «comisiones de capital») a todos los fondos y activos de la administración que tuvieran los ministerios y los departamentos. Como los administradores tenían que pagar por su dinero, tendrían un incentivo para administrarlo cuidadosamente. Además, el gobierno exigiría a los departamentos que emplearan el método de contabilidad por acumulación, con lo cual se conseguiría que las formas ocultas de gasto como las obligaciones futuras o el decreciente valor de los activos fueran del dominio público, ya que serían tratadas como desembolsos.

El papel y la función de las oficinas administrativas centrales cambiaría. El Ministerio de Hacienda ya no dictaría a cada departamento o ministerio el uso de sus recursos internos. Su papel estaría limitado a fijar los presupuestos generales, proporcionar los ministros asesoramiento en política económica y administrar las finanzas a escala gubernamental. La State Services Commission, despojada del control de los sistemas de personal, se centraría en unas pocas funciones: designaría directores generales, evaluaría su rendimiento y establecería algunas directrices básicas para las negociaciones en materia laboral y de personal.

Otra conmoción política

En 1990 los laboristas, cuando pusieron en práctica su nuevo sistema de gestión, tuvieron que hacer frente a los votantes. Tras seis dolorosos años de disputas políticas internas, el partido estaba sumido en la confusión. Roger Douglas y el primer ministro David Lange se habían enzarzado en una prolongada y desagradable disputa pública que había culminado en la dimisión de Douglas, a la que seguiría la de Lange seis meses más tarde. Douglas quería imponer unos recortes más profundos de gastos e impuestos, entre los que incluía un impuesto fijo sobre la renta; Lange había anunciado que ya era hora de frenar el ritmo del cambio." Al mismo tiempo, el programa de privatización y los recortes de las subvenciones estatales a la asistencia sanitaria y los estudiantes universitarios les costó a los laboristas el apoyo de muchos votantes en las circunscripciones que tradicionalmente les habían apoyado.³⁸

37. Douglas, *Unfinished Business*, págs. 37-52.

38. Entrevista con **Jonathan** Boston, profesor adjunto de política pública, Victoria University of Wellington.

Los laboristas habían progresado poco en la reducción del déficit, Y cuando ya estaban próximas las elecciones, perdieron el control fiscal;" «Empezaron a gastar dinero como un gobierno laborista de los de antes», dice Scott. Por todas estas razones, y también porque la economía se encaminaba hacia la recesión, los laboristas perdieron los comicios.

Los nuevos ministros del Partido Nacional llevaban seis años manteniendo una postura neutral. Como deseaban que la administración pública mejorara, no habían constituido un gran obstáculo para las reformas de los laboristas. Sin embargo, no estaban seguros de si los cambios estaban teniendo efecto, por lo que pidieron de inmediato al antiguo director general de IBM en Nueva Zelanda, Basil Logan, que presidiera un comité para evaluar las reformas.

Tras una evaluación de cinco meses, Logan respaldó el sistema de los laboristas. «Ya ha tenido un impacto significativo y beneficioso en la eficacia y eficiencia con la que trabaja el núcleo de la administración», informó. «Las reformas acometidas durante los tres últimos años son las más avanzadas de los sistemas de gobierno central a escala internacional, por lo que debería concedérseles una oportunidad para consolidarse antes de considerar la posibilidad de realizar modificaciones importantes.»⁴⁰ El informe Logan permitió averiguar que, además de las mejoras de rendimiento, los departamentos tenían una mayor responsabilidad ante los ministros y la calidad de la información que se proporcionaba a los políticos había mejorado considerablemente.

Logan y otros consideran el éxito del Partido Nacional en el recorte de presupuestos en 1991 como un ejemplo importante del valor del nuevo sistema. «En un principio, los nuevos ministros trataron de acabar con la antigua manera de hacer las cosas dando instrucciones a los departamentos y haciendo grandes aspavientos: No funcionó. Vieron que el sistema podía soportar ese tipo de castigo sin ahorrar dinero», dice Scott.

Luego los ministros se dieron cuenta de que podían reducir gastos renegociando los contratos de rendimiento con los directores generales. Lo único que tuvieron que hacer fue eliminar o reducir los *outputs* de las instituciones. «Vieron que el nuevo sistema de gestión les ofrecía nuevos mecanismos que podían utilizar —dice Scott—. Pasaron de ser unos escépticos a ser unos creyentes.» Ruth Richardson, la ministra de Economía, se convirtió en una entusiasta defensora del nuevo sistema.

39. Scott, *Government Reform in New Zealand*.

40. Steering Group, *Review of State Sector Reforms*, Wellington, Cabinet Shared Sector Committee, 29 de noviembre de 1991, pág. 1.

Aunque el Comité Logan respaldara el marco básico del sistema, también señaló la existencia de algunos problemas a los que había que prestar atención. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- Los ministros encontraban dificultades a la hora de fijar los objetivos de rendimiento para los directores generales.
- Los nuevos papeles que habían de desempeñar las instituciones centrales eran ambiguos; no había manera de controlar su rendimiento y no tenían la confianza de sus departamentos.
- Los administradores tenían que desarrollar las nuevas técnicas que requería el nuevo entorno.
- Se habían contratado pocos candidatos capacitados del sector privado para ocupar altos cargos en la dirección.

Pero lo más importante era que, según el informe de Logan, los ministros estaban teniendo problemas para llevar el timón del barco del Estado. No habían creado un procedimiento para articular sus fines políticos a largo plazo, de manera que no tenían unas metas de *outcomes* que les sirvieran de guía a la hora de negociar los *outputs* que había que exigir a los departamentos. (Los *outputs* son lo que los organismos «producen»: el barrido de las calles, los arrestos, los cheques de la seguridad social o la formación laboral. Los *outcomes* son los resultados: las calles limpias, los índices bajos de delincuencia, los jubilados satisfechos y los individuos preparados que buscan y encuentran trabajo.) Por añadidura, como los departamentos eran ahora directamente responsables de los *outputs* pero disponían de una gran autonomía, sus administradores no tenían incentivos para centrarse en otros fines que no fueran dichos *outputs*. Nadie tenía la responsabilidad de perseguir el interés colectivo del gobierno. En resumidas cuentas, informaba Logan, los ministros no estaban fijando unas metas colectivas a largo plazo ni estaban exigiendo a los departamentos que trabajaran para conseguirlas.

Mejora de la función de «timón»

Como respuesta a estas preocupaciones, los dirigentes del Partido Nacional se esforzaron por elaborar un sistema de gestión más estratégico. En primer lugar probaron el modelo de planificación estratégica del Banco Mundial, pero se dieron cuenta de que era demasiado complejo y al final se decidieron por una alternativa sencilla: el asesor de política del primer ministro, David Kirk, preparó una declaración gubernamental en

la que se fijaban metas a largo plazo. A mediados de 1993, cuatro meses antes de las siguientes elecciones, la publicaron con el título *Path to 2010* (*La senda al 2010*). Se trataba de un documento de 35 páginas en el que se definían los planes de futuro y la estrategia para Nueva Zelanda. En él se identificaban unas metas generales (el crecimiento económico y la cohesión social) que luego eran convertidas en metas de resultados evaluables como por ejemplo una tasa de crecimiento económico del 3,5 por ciento en quince años."

Sin embargo al gobierno aún le faltaba la manera de convertir la declaración *Path to 2010* en un programa y unas prioridades concretos para los departamentos y los ministerios. Trabajando con la State Services Commission y los altos cargos de la administración, fijó una serie de metas de resultados que habría que cumplir en un plazo de entre tres y cinco años (denominadas «áreas de resultados estratégicos») y que contribuirían al cumplimiento de las metas de resultados a largo plazo, y luego fijó unas metas de resultados más concretos para cada departamento (denominadas «áreas de resultados clave») que contribuirían al cumplimiento de las áreas de resultados estratégicos. (Éstas consistían principalmente en *outcomes*, aunque también incluían algunos *outputs*.) Por cada resultado clave, se identificaba un «hito» (u objetivo) con el que se evaluaría el progreso. A principios de 1995, el gobierno empezó a probar el nuevo sistema. Había unas cuarenta áreas de resultados estratégicos para guiar al gobierno en su conjunto, unas doscientas áreas de resultados clave para los 41 ministerios y departamentos del gobierno y cientos de hitos para juzgar el progreso. Cuando los ministros negociasen los *outpsas* que fueran a «comprar» a los departamentos, buscarían los *outputs* que dieran los resultados clave deseados.

Réplica y consecuencia

En 1993 el Partido Nacional estuvo a punto de no ser reelegido, en parte porque había impuesto inesperadamente unos recortes presupuestarios de gran calado. Aunque la economía empezaba a recuperarse, los votantes estaban insatisfechos con sus dirigentes políticos. «Los neozelande-

41. Para más información sobre cómo el Partido Nacional de Nueva Zelanda diseñó un sistema de gestión estratégico, véase Jonathan Boston y June Pallot, «Linking Strategy and Performance: Developrnners in the New Zealand Public Sector» en el *Journal of Pol;cy Analysis; and Management*, de próxima aparición.

ses llevaban años siendo zarandeados por gobiernos que al parecer hacían cosas sobre las que tenían poca o ninguna autoridad», señala Scott. Ambos partidos habían impuesto por vía parlamentaria la realización de cambios de gran envergadura sin consultar con el ciudadano o faltando a sus promesas de campaña. Por un escaso margen, los votantes aprobaron en 1993 mediante referéndum unas medidas con las que a los partidos políticos les resultaría difícil llevar a cabo cambios tan radicales de forma unilateral.

En el pasado, el candidato que recibía la mayoría de los votos de una circunscripción electoral obtenía un escaño en el Parlamento. Los sistemas como éste, que favorecen al ganador, dan lugar a paisajes electorales dominados por dos partidos importantes como el de los Estados Unidos. En el sistema parlamentario unicameral de Nueva Zelanda, el partido que ganara una mayoría de escaños controlaba tanto el Parlamento como el ejecutivo y poseía un poder enorme.

De acuerdo con el nuevo sistema, los escaños se reparten según el porcentaje de votos que consiga un partido a escala nacional. Por consiguiente, los partidos minoritarios pueden obtener más escaños y resulta mucho más difícil que un determinado partido logre una mayoría en el Parlamento. V (En octubre de 1996 se celebraron las primeras elecciones nacionales tras la reforma y ninguno de los 23 partidos participantes obtuvo la mayoría, aunque el Partido Nacional se hizo con el mayor número de escaños.) El resultado es que se forman más gobiernos de coalición y es preciso alcanzar compromisos, los cuales probablemente frenarán el ritmo del cambio.

A partir de 1984, el Estado de bienestar de Nueva Zelanda se ha visto afectado por continuas conmociones. La reinención ha alcanzado el punto máximo de la escala Richter de la política, poniendo del revés las instituciones y los programas del gobierno más inamovibles. Ha cambiado los propósitos fundamentales del gobierno, llevándose por delante departamentos enteros y privatizando las dos terceras partes de los activos comerciales del gobierno;" ha reducido el número total de empleados en las instituciones centrales del gobierno de la nación de 88.000 en 1984 a 35.000 en 1994;44 y ha dado lugar, en palabras de unos analistas de la Universidad de Victoria, a «una transformación radical del paisaje de los departamentos».45

42. Boston y otros, *Public Management*, pág. 48.

43. *Ibíd.*, pág. 67.

44. *Ibíd.*, pág. 78.

45. *Ibíd.*

Hoy en día el núcleo del sector público está dominado por un conjunto de pequeños departamentos que tienen las ideas muy claras. Desde 1984 el gobierno ha creado 26 nuevos departamentos o ministerios y eliminado, corporativizado o privatizado 23. En 1984 sólo dos de los 34 ministerios y departamentos tenían menos de cien empleados y una docena tenía más de tres mil.⁴⁶ A mediados de 1995, más de una docena tenía menos de cien empleados de plantilla y sólo tres tenían más de tres mil.

En general se está de acuerdo en que estos cambios han contribuido a una mejora económica de carácter global. La economía dio un giro en 1991 ya mediados de la década de los noventa ya mostraba un enorme dinamismo. Las tasas de crecimiento real oscilaban entre el 3 y el 6 por ciento al año, mientras que la inflación permanecía por debajo del 2 por ciento. El desempleo se redujo del 11 por ciento en 1991 al 6 por ciento en 1995.⁴⁷ Las nuevas inversiones estaban creciendo rápidamente al igual que las exportaciones." En el World Competitiveness Report (Informe de la Competitividad Mundial) correspondiente a 1993, Nueva Zelanda ocupaba el primer lugar entre los países industrializados en calidad de gobierno y el segundo lugar en optimismo de la comunidad empresarial.^{t?}

El rápido crecimiento económico unido a las restricciones del gasto del gobierno produjeron un pequeño excedente presupuestario, que era el primero que conseguía Nueva Zelanda en los últimos diecisiete años y constituía una rareza en el mundo industrializado. En 1995 el gasto del gobierno había bajado al 35 por ciento del producto interior bruto.⁵⁰ Las empresas estatales, que en el pasado habían absorbido el 12 por ciento del PIB y el 17 por ciento de la inversión nacional al tiempo que perdían dinero y no pagaban dividendos o impuestos, ahora absorbían sólo el 5 por ciento del PIB y devolvían mil millones de dólares en dividendos e impuestos. En 1996 la deuda pública había descendido del 50 por ciento del PIB a aproximadamente el 25 por ciento, y el gobierno estaba recorriendo los impuestos.[?]

Pocos políticos ponen en duda las reformas en este momento. «A decir verdad, ningún partido político se opone a ellas», dice Graham Scott,

46. *Ibíd.*

47. Scott, *Government Reform in New Zealand*.

48. *The Next Three Years*, Wellington, The National Party, 1994.

49. *New Zealand's Reformed State Sector*, Wellington, State Services Commission, 1994.

50. Graham C. Scott, «Improving Fiscal Responsibility», *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, vol. 2, n° 1, 1995, pág. 8.

51. Scott, *Government Reform in New Zealand*.

quien dejó el Ministerio de Hacienda para trabajar por todo el mundo de asesor sobre reinversión.

Los altos cargos de la administración también están satisfechos con los cambios. «Ninguna circunscripción está a favor de volver al antiguo sistema», dice Derek Gill, un alto cargo del Ministerio de Hacienda. «Es preferible ser director general en nuestro sistema que en el anterior.» Los directores de las agencias dicen que sus organismos están más centrados, tienen las ideas más claras y han de enfrentarse a menos disputas a causa de los objetivos.⁵²

La reinversión de Nueva Zelanda, que antes constituía un verdadero trastorno, está ahora incorporada al tejido del gobierno. «Es la manera que ahora tenemos aquí de hacer los negocios, así de sencillo», dice Scott.

LA ESTRATEGIA CENTRAL

Los reinventores de Nueva Zelanda actuaron con mayor rapidez y dinamismo que los de cualquier otro lugar del mundo. Durante el proceso de reforma aplicaron la estrategia central al completo. Eliminaron o privatizaron funciones que no fueran compatibles con los propósitos centrales del gobierno. Separaron las funciones que tuvieran propósitos claramente diferentes (el programático, el de la prestación de servicios, el de la regulación y el de cumplimiento) y las asignaron a diferentes organismos para que cada uno pudiera cumplir su objetivo de una manera más eficaz. Por último, el Partido Nacional se dio cuenta de que, aunque los laboristas habían reformado el núcleo del sector público, no le habían dado mucha capacidad para dirigir el timón del barco del Estado, es decir, para definir las metas a largo plazo y centrar la atención del sistema en alcanzarlas. A comienzos de 1994, sus dirigentes empezaron a crear los mecanismos necesarios para llevar el timón con mayor eficacia.

Durante el proceso de cambio, Nueva Zelanda adoptó los tres procedimientos básicos de la estrategia central: despejar el camino, desacoplar el timón del remo y corregir el rumbo.

¿Por qué llamamos a estos tres procedimientos la estrategia «central»? Porque el papel más importante que desempeña el gobierno (su papel «central») es el de llevar el timón. La estrategia central se centra en gran medida en mejorar la función del timón, mientras que la estrategia de las consecuencias, la del cliente, la del control y la de la cultura se cen-

52. Boston y otros, *Public Management*, pág. 87.

tran en mejorar la función del remo. La estrategia central le ayuda a fijar la dirección en la que desee ir, eliminar las funciones que no le ayuden a llegar allí y organizar su gobierno para el viaje. Las otras cuatro estrategias le ayudan a llegar a su destino.

El hecho de aclarar cuáles son el propósito, el papel y la dirección del organismo no comporta por sí mismo una mejora del rendimiento, pero permite preparar el escenario. Es decir, crea las condiciones necesarias para una mejora de los rendimientos. Sin embargo, según hemos podido ver, una de las pautas más definidas que se siguen consiste en que, una vez que las instituciones han aclarado cuáles son sus propósitos y sus metas, la reinvención resulta mucho más fácil. Éste es el motivo por el que los organismos con propósitos definidos, como los organismos militares o las autoridades fiscales, son a menudo los que abren el camino de la reforma. También constituye una de las razones por las que la reinvención resulta más fácil en los sistemas parlamentarios y en los gobiernos locales. En los sistemas parlamentarios el partido que gobierna tiene el poder (y sufre pocas restricciones constitucionales) para definir claramente su propósito y sus metas y alcanzarlos. En gobiernos locales de tamaño pequeño o mediano se dan menos disputas políticas en torno al propósito y las metas que en los gobiernos más grandes. De ahí que a los dirigentes les resulte mucho más fácil conseguir un cierto grado de claridad.

CLARIDAD EN EL PROPÓSITO: DESPEJE EL CAMINO

Cuando los dirigentes «despejan el camino», eliminan las funciones que ya no les ayudan a alcanzar sus metas centrales abandonándolas, vendiéndolas o transfiriéndolas a un nivel diferente del gobierno. En el clima en que vivimos hoy en día, que se caracteriza por sus rápidos cambios, esto contribuye a que los gobiernos centren su atención en lo que es importante para los ciudadanos en la actualidad, no en lo que era importante veinte años atrás.

Ted Gaebler, coautor de *La reinvención del gobierno*, describe el problema acertadamente:

No hay incentivos en el gobierno para cambiar de forma constante el programa de servicios. El 10 por ciento de lo que producen la mayoría de los negocios se queda anticuado al año siguiente, por lo que las empresas se deshacen de ellos cuidadosamente. Cierran plantas y llevan a cabo toda una serie de ajustes. El sector público nunca tiene ningún incentivo para fijarse

en su gama de productos. En consecuencia, produce más y más hasta que ha de llevar a cabo unas enormes reducciones de plantilla, las cuales obligan a todo el mundo a hacer recortes del 25 por ciento, o tiene que aplicar la *Proposition* 13, que pone fin a las financiaciones. Luego la gente hace cosas tan desagradables como buscar culpables y exigir reducciones de plantilla.

Algunos gobiernos tratan de despejar el camino inmediatamente, recurriendo a prácticas como las comisiones especiales y los «exámenes de programas». Esto sólo funciona cuando el programa político es justo el correcto. En 1986, por ejemplo, el primer ministro canadiense Brian Mulroney creó un equipo de trabajo ministerial un día después de llegar al poder. Dirigido por el viceprimer ministro Erik Nielson, su tarea consistía en examinar todos los programas, eliminar algunos, consolidar otros y recomendar mejoras en la gestión pública. Tenía diecinueve comités integrados por personas procedentes tanto del sector público como del sector privado. El equipo recomendó un plan de cesiones, privatizaciones, subcontrataciones, fuertes recortes en algunos programas y muchas subvenciones y cambios radicales en la política de compras. Sin embargo, tres meses después de que Nielson diera a conocer el informe, Mulroney lo echó de su gobierno por responder de forma desacertada a la dimisión de otro miembro del gobierno. Sin nadie que las defendiera, las recomendaciones se quedaron en papel mojado.

Al cabo de siete años, cuando el Partido Liberal regresó al poder, lanzó una iniciativa similar denominada «Program Review». El programa recomendaba reducir los gastos de los ministerios y los departamentos en 17.000 millones de dólares (casi el 19 por ciento) en un plazo de tres años. (Nos referimos a dólares canadienses, que en 1994 valían el 73 por ciento de los dólares estadounidenses.) Recomendaba recortes en todos los ministerios y departamentos (algunos de hasta el 50 por ciento) y la desaparición de 45.000 puestos de trabajo (el 14 por ciento) mediante un «desgaste acelerado». Proponía además una reducción del 60 por ciento de las subvenciones empresariales.

En materia de transporte, por ejemplo, el Program Review recomendaba la privatización del Air Navigation System y del Canadian National Railway System, cediendo la propiedad de los aeropuertos a los gobiernos locales y sustituyendo la mayoría de las subvenciones al transporte por tasas de usuario. Proponía reducir los 19.000 empleados y 19.000 millo-

53. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, págs. 127-131.

nes de dólares en activos de Transport Canada a 3.500 empleados y aproximadamente mil millones de dólares en activos. El examen también proponía vender la participación del 70 por ciento que tenía el gobierno en Petro-Canada, una empresa petrolífera estatal.

Como los dirigentes liberales se tomaban en serio la reducción del déficit (y como tenían una mayoría abrumadora en el Parlamento), asumieron las recomendaciones del Program Review. «El Program Review es una herramienta que sólo funciona si las estrellas están alineadas», dice Richard Paton, cuyo equipo en la Dirección de Hacienda desempeñó un papel muy importante en este proceso.

En Canadá las estrellas eran la presión fiscal. Teníamos que hacerle frente. El gobierno era relativamente nuevo. Teníamos a los ministros adecuados y estaban trabajando en equipo. Tenían sobre la mesa la información correcta y los ciudadanos se mostraban hasta cierto punto deseosos de hacer frente a estos problemas de una vez. Había una fundada inquietud por el déficit. Y también había una gran insatisfacción entre los altos cargos de la administración civil con las medidas que se habían tomado anteriormente para reducir los presupuestos de forma global.⁵⁴

En otros países y estados se había producido la misma dinámica. Cuando la asamblea legislativa de Texas, por ejemplo, pidió en 1991 al interventor que elaborara un «examen de rendimiento», tenía que hacer frente a un déficit de entre 5.000 y 6.000 millones de dólares en su siguiente presupuesto bianual. Cuando el interventor John Sharp recomendó la omisión de 4.200 millones de dólares en recortes de gastos, incrementos del uso de subvenciones federales, aumentos de impuestos o tasas y retrasos en los gastos, la asamblea legislativa dejó de declarar 2.400 millones. ¿Por qué? Porque la ley exigía que se equilibrara el presupuesto, sólo quedaban 30 días para hacer la tarea cuando Sharp dio a conocer sus recomendaciones y la opción era un enorme aumento de impuestos. A decir verdad, la asamblea legislativa tenía una espada de Damocles encima de la cabeza.

Sin embargo, cuando Sharp convenció al presidente Clinton de que empleara su procedimiento de examen de rendimientos para la reinven-

54. Para **más** información sobre el Program Review de Canadá, véase Paul Martin, *The Budget Plan*, Ottawa, Canada Department of Finance (Ministerio de Economía de Canadá), febrero de 1994; Martin, *The Budget Speech*, Ottawa, Canada Department of Finance, 22 de febrero de 1994; y Martin, *The Budget Speech*, Ottawa, Canada Department of Finance, 27 de febrero de 1995.

ción federal, las estrellas políticas no estaban tan bien alineadas. El Congreso no tenía la exigencia de cuadrar el presupuesto, ni un plazo de 30 días, ni una espada de Damocles encima de la cabeza. Además la administración Clinton estaba ocupada pidiendo a los diputados uno por uno que apoyaran su presupuesto y su plan de asistencia sanitaria, de manera que tenía poco interés en privatizar o eliminar funciones si se oponía a la medida un miembro del Congreso cuyo apoyo le era necesario. Resultado: la administración acabó discretamente con muchas propuestas para eliminar programas antes de que vieran la luz del día y el Congreso se desentendió de la mayoría de las demás. El National Performance Review de 1993 hizo progresos en otros frentes de la reinención, pero sólo consiguió eliminar unas pocas subvenciones a la agricultura de poca cuantía.⁵⁵

Dado lo poco que los dioses políticos sonrían durante las iniciativas para despejar el camino, el truco consiste en institucionalizar el proceso para que se desarrolle de una forma paulatina y continuada, no de golpe y porrazo. Las necesidades de los ciudadanos y los problemas de la sociedad cambian hoy en día tan rápido que no podemos esperar a que las estrellas se alineen para eliminar las funciones que se han quedado anticuadas. El país que mejor ha realizado esta tarea ha sido el Reino Unido, donde, como ya hemos explicado en el primer capítulo, cada institución ejecutiva es sometida ahora a un examen cada cinco años.

Durante estos «exámenes de opciones previas», el departamento al que ha de informar la agencia formula una serie de preguntas básicas:

- ¿Sigue siendo necesaria la actividad?
- Si es así, ¿tiene que ser el gobierno el responsable de ella o se puede privatizar y dejar en manos del mercado?
- En el caso de que el gobierno tenga que seguir siendo responsable de una actividad, ¿ha de realizar la tarea él mismo o puede firmar un contrato con uno o más proveedores externos para que la realicen ellos?
- En este último caso, ¿debe el gobierno servirse de la subcontratación para realizar toda la actividad o debe someterla a una prueba del mercado que obligue a los funcionarios a competir con los proveedores externos para decidir qué método resulta más rentable?

55. El material sobre el National Performance Review de la administración Clinton ha sido elaborado a partir de la experiencia personal del autor. David Osborne ocupó el cargo de primer asesor para el vicepresidente Al Gore y fue el autor principal del informe del National Performance Review correspondiente al año 1993 *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*.

- ¿Debe asumir otro organismo público la responsabilidad de la actividad o combinarla con la que ya tenga?
- Por último, en el caso de que el trabajo deba realizarse en el seno del gobierno, ¿está el organismo debidamente estructurado y centrado en el trabajo que ha de llevar a cabo?⁵⁶

Muchos departamentos del Reino Unido se toman este proceso muy en serio. Cuando se crearon las primeras 126 instituciones ejecutivas, más de otra docena fue vendida o transferida al sector privado." De 1991 a 1995 los departamentos y las instituciones subcontrataron o sometieron a pruebas de mercado servicios por valor de más de 2.600 millones de libras.

Institucionalizar el proceso de despejar el camino resulta mucho más fácil en un sistema parlamentario (en el cual el partido que tiene el poder ejecutivo suele controlar el Parlamento) que en un sistema en el que los poderes ejecutivo y legislativo están separados. En los Estados Unidos por ejemplo, cualquier administración que quiera eliminar o vender un activo debe conseguir la mayoría de los votos en ambas cámaras del Congreso. Lo normal es que un diputado concreto pueda paralizar estas propuestas en un subcomité y acabe con ellas mucho antes de que sean sometidas a votación.

Para hacer un examen regular de todas las funciones posibles en un sistema político como el estadounidense, probablemente se tendría que incluir en la ley que autorizase cada programa una cláusula que contemplase los «exámenes de transitoriedad» periódicos. Para sobrevivir, un programa tendría que ser satisfactorio. El examen de transitoriedad estaría a cargo de un cuerpo independiente con representación del poder ejecutivo, la asamblea legislativa y las principales partes interesadas, como los clientes del programa. Para que el proceso resultara eficaz, los legisladores tendrían que seguir las recomendaciones en un plazo de tiempo limitado. Quizá la versión más prometedora de este proceso sea la elaborada para cerrar bases militares. En primer lugar aquellas que tienen conocimientos técnicos en el Ministerio de Defensa llevan a cabo un examen independiente y dan recomendaciones y a continuación una comisión integrada por miembros nombrados por el presidente y el Congreso examina y modifica estas recomendaciones y se las envía al presidente. Una vez que el presidente las ha aprobado, las recomendaciones se con-

⁵⁶. *Next Steps Review 1994*, pág. iv; y Office of Public Service, *Guidance on Agency Reoieus*, Londres, Cabiner Office, diciembre de 1995.

⁵⁷. Véanse las notas 27-31 del capítulo 1.

HERRAMIENTAS PARA DESPEJAR EL CAMINO

- *Los exámenes de programa o rendimientos*, que normalmente suponen la participación de muchas personas, son ejercicios periódicos que permiten elaborar recomendaciones para abandonar, privatizar, ceder, reestructurar o, en su defecto, reformar programas públicos.
- *Los exámenes de opciones previas*, elaborados por el gobierno inglés, permiten averiguar cada cinco años si una empresa y sus funciones deberían ser abandonadas, privatizadas, reorganizadas o reestructuradas.
- *Las normas de transitoriedad* exigen que los programas y/o regulaciones vuelvan a ser autorizadas de forma periódica (normalmente cada siete años).
- *La venta de activos* traslada los activos del gobierno tales como empresas, aeropuertos, presas o líneas de ferrocarril a la propiedad privada. Aunque en la mayoría de países esto es sinónimo de «privatización», en los Estados Unidos también se utiliza para referirse a la subcontratación y otros métodos.
- *Los métodos de «cuasiprivatización»* permiten a los gobiernos conservar la propiedad de un activo y traspasar la operación a propietarios privados durante largos periodos de tiempo. El método que se emplea normalmente para un activo existente es el del arrendamiento a largo plazo; para los activos que un gobierno quiere que se construyan se pueden utilizar los «acuerdos de construcción, explotación y retrocesión».
- *La cesión* permite transferir actividades a un nivel inferior (estatal, provincial, regional o local) de gobierno.

vierten en leyes a menos que el Congreso apruebe una resolución conjunta que se oponga a ellas (desautorizando el veto del presidente si es necesario) en un determinado plazo de tiempo.

Algunos políticos piensan que la reforma del sector público consiste únicamente en eliminar, privatizar y reorganizar funciones. Por desgracia se equivocan. Una vez que se han eliminado y reorganizado funciones, queda mucho por hacer de cara a la mejora del rendimiento en los organismos restantes. Pero despejar el camino es un paso útil. Para empezar evita que los funcionarios dediquen enormes cantidades de tiempo y

energía a la reinención de organismos que no deberían seguir existiendo y luego delimita y ordena el universo en el que se van a utilizar las otras cuatro estrategias.

CLARIDAD EN EL PAPEL: DESACOPLE EL TIMÓN DEL REMO

El segundo procedimiento de la estrategia central permite separar las funciones que tienen propósitos claramente distintos en diferentes organismos; separa los papeles programático y regulador de los de prestación de servicios y cumplimiento; y separa funciones de servicio y de cumplimiento diferentes en organismos distintos. Esto ayuda a los organismos a concentrarse en el cumplimiento de un propósito claro.

En los organismos públicos tradicionales, los encargados de elaborar los programas políticos, los asesores y los altos cargos se encargan de dirigir el asunto, pero cuentan únicamente con los empleados para la tarea de prestar servicios y velar porque se cumplan las leyes. En resumen, las unidades encargadas del timón son cautivas de unos proveedores monopolísticos: sus propias empresas y divisiones. Tal como descubrieron los ingleses durante su estudio del programa Next Steps, los equipos encargados de elaborar los programas políticos no suelen ni mostrar interés en la gestión ni comprenderla, mientras que la mayoría de los administradores se encuentran en lugares tan bajos de la cadena de mando que carecen de la autoridad y flexibilidad necesarias para dirigir organismos eficaces.

Desacoplar el timón del remo es el primer principio que se define en *La reinención del gobierno*, principio rector del denominado «gobierno catalizador». ⁵⁸ Es prácticamente idéntico al método de organización que Peter Drucker recomienda desde hace tiempo para las empresas grandes y que es conocido por el nombre de «descentralización federal». ⁵⁹ Permite al gobierno centralizar y coordinar las funciones relacionadas con el timón para que los programadores puedan concentrarse de una manera más eficaz en los programas y la dirección, al tiempo que descentraliza la función de remar para que los administradores tengan el poder para mejorar la prestación de servicios y el cumplimiento de normas. La separación de «compra» y «proveedores», como dicen los

58. Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, capítulo 1.

59. Peter F. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, Nueva York, Harper & Row, 1974, págs. 572-585.

ingleses, da a aquéllos libertad para elegir entre proveedores muy diferentes y les evita tener que centrarse exclusivamente en los monopolios públicos. Esto da lugar a lo que los reformistas de Nueva Zelanda llaman *eontestability* (exposición a la libre competencia). La separación permite además a los organismos encargados de llevar el timón establecer relaciones contractuales con los organismos encargados de remar en virtud de las cuales podrán aplicar la estrategia del control, la del cliente y la de las consecuencias.

Basil Logan, presidente del Comité Logan, explica por qué la exposición a la libre competencia es tan importante:

La seguridad vial es un resultado deseable desde el punto de vista político. Los políticos están dispuestos a invertir dinero en ella. Una medida tradicional de la seguridad vial es el número de muertes por accidente que se producen en las carreteras. Pero hay una serie de *outputs* que pueden contribuir a la consecución del resultado deseado, entre los cuales cabe destacar el aumento de las patrullas de policía, la mejora del trazado de las carreteras y la señalización de las autopistas, la regulación y el control del consumo de alcohol cuando se va a conducir, la mejora de la asistencia hospitalaria para las víctimas de los accidentes, etcétera. Esta idea invita a tener presente la posibilidad de exponer a la libre competencia toda una gama de actividades que en caso contrario no estarían relacionadas entre sí en el intento por obtener un determinado resultado que los políticos han decidido que es una prioridad política.⁶⁰

En *La reinención del gobierno* se enumeraban 36 alternativas a la prestación pública de servicios que los programadores toman a veces para alcanzar sus metas. (Véase Apéndice A de *La reinención del gobierno*.)⁶¹ En un organigrama del proceso de toma de decisiones que ofrecemos en el capítulo 9 las hemos reducido a las catorce siguientes:

- Subcontratación.
- Regulación de las actividades del sector privado.
- Incentivos o desincentivos fiscales.
- Concesión de franquicias.
- Subvenciones a productores (subsidios, préstamos, inversiones en bolsa, políticas favorables de compra, políticas favorables de inversión).

60. Auditor General of Canada, *Toward Better Governance*, pág. 39.

61. Osborne and Gaebler, *Reinventing Government*, págs. 332-348.

- Subvenciones a los consumidores (vales, créditos por impuestos pagados).
- Políticas que permitan el uso de la propiedad pública.
- Riesgos compartidos (seguros, garantías de préstamos).
- Información a los clientes.
- Asistencia técnica.
- Exigencia de gestión mediante tasas o impuestos.
- Persuasión.
- Catalización de las actividades voluntarias.
- Asociaciones público-privadas.

Los ingleses han «desacoplado» el 75 por ciento de su administración civil gracias al programa Next Steps, pero lo han hecho sólo con las funciones de prestación de servicios y cumplimiento. Nueva Zelanda ha puesto incluso las funciones de asesoría de programas en organismos separados, que negocian los contratos de rendimiento y los *outputs* con los ministros a los que tienen que informar.

Los ministros de Nueva Zelanda gozan de libertad para adquirir los *outputs* que deseen tanto en el sector público como en el privado. Los directores generales disponen de dos instrumentos aparte de los informes financieros para rendir cuentas ante ellos: los acuerdos de rendimientos anuales y los acuerdos de compras anuales. Los primeros precisan las áreas de resultados clave (*program outcomes*) en las que el organismo se centrará durante los próximos tres o cinco años; los *outputs* concretos que producirá durante el próximo año; las obligaciones que habrá de cumplir el director general para mantener la capacidad de su organismo y aumentarla de cara al futuro; y las metas que habrá de alcanzar el director general ese año en el terreno del desarrollo y la preparación personal. El acuerdo de compras resume los *outputs* que se habrán de adquirir y define aspectos como los métodos de financiación, las obligaciones y poderes del departamento, los procedimientos para modificar los acuerdos, los métodos para controlar el rendimiento e informar acerca de él, las gratificaciones y las sanciones, y los métodos que se emplearán para resolver las disputas. Al finalizar el año, el departamento elabora un informe del rendimiento, que es sometido a una auditoría para comprobar su exactitud.^v

Tal como explicó el Ministerio de Hacienda al proponerlas, estas reformas están concebidas para obligar a los dirigentes a ser muy claros en lo tocante a los propósitos de sus organismos y a asumir la responsabili-

dad de sus rendimientos.v' Ayudan a los políticos a desentenderse de las «decisiones administrativas concretas que se toman a diario» y a «concentrarse en las iniciativas y los programas políticos de carácter general»;⁶⁴ ayudan a los administradores a centrarse principalmente en dirigir sus actividades con la mayor eficiencia posible dentro de los parámetros programáticos fijados por los políticos; y evitan lo que el Ministerio de Hacienda denomina «el apresamiento del productor» con respecto a los consejos sobre programación política, lo cual significa que el único *input* que los programadores obtienen es el procedente de los monopolios públicos.f Tal como explica la State Services Commission, los monopolios públicos de cumplimiento y servicios a menudo se niegan a considerar muchas opciones programáticas, evitan normalmente hablar con aquellos que constituyen una amenaza para sus intereses y con frecuencia oponen resistencia a quienes supongan un trastorno en la tarea que estén realizando en ese momento o un aumento de su volumen de trabajo.v"

Al dividir los organismos grandes y heterogéneos, indica Graham Scott, el desacoplamiento también creó organismos mucho más pequeños que estaban centrados en la consecución de unos fines concretos y tenían «pequeñas cadenas de mando».67 Además, «las unidades centradas tienen la ventaja de ser capaces de proporcionar una información mucho más clara sobre el uso que dan a sus recursos, y la separación obliga a asignar capital a actividades concretas. Por esta razón resulta más fácil dar información sobre los verdaderos gastos de los servicios».

Prácticamente toda discusión en torno al desacoplamiento se centra en la separación de la función programática y la de prestación de servicios. Pero, por razones obvias, la función de prestación de servicios y la de cumplimiento también deben ser separadas. Cuando un organismo debe cumplir las funciones de prestación de servicios y la de cumplimiento, a menudo las dos actividades persiguen propósitos contrarios. Hace tiempo que la U.S. Federal Aviation Administration se enfrenta con el hecho de que el Congreso le pide que sea responsable de la promoción de la aviación comercial y el cumplimiento de las normas de seguridad, por ejemplo. Siempre que

63. New Zealand Department of Treasury, *Government Management*, Wellington, Government Primer, 1987, págs. 49-64.

64. Roger Douglas, presupuesto de 1988, citado en Auditor General of Canada, *Toward Better Governance*, pág. 60.

65. New Zealand Department of Treasury, *Government Management*, págs. 49-64.

66. Bastan y otros, *Public Management*, pág. 73.

67. Scott, *Government Reform in New Zealand*.

OTRAS VENTAJAS DEL DESACOPLAMIENTO

- Dar a los encargados de los programas políticos libertad para que busquen a los proveedores de servicios más eficientes del mercado les ayuda a sacar el mayor beneficio posible de todos los dólares que gasten.
- Les permite servirse de la *competencia* entre los proveedores de servicios.
- Preserva la máxima *flexibilidad* para reaccionar ante las circunstancias cambiantes.
- Los organismos encargados de llevar el timón que buscan los mejores productos del mercado también pueden usar proveedores de servicios *especializados* que tienen una preparación única para tratar con poblaciones difíciles.
- Pueden incluso fomentar la *experimentación* y aprender de los éxitos.:
- Por último, pueden aportar soluciones de más alcance al atacar las raíces del problema. Pueden definir el problema (tanto si se trata de consumo de drogas, delincuencia o mal rendimiento escolar) en su conjunto y luego recurrir a muchos organismos para tratar de resolverlo.

se produce un accidente, los críticos se preguntan si la primera actividad no habrá recibido demasiada atención a costa de la segunda.

Las funciones de regulación y cumplimiento también salen beneficiadas de la separación. La razón principal es muy sencilla: no es una buena idea dejar que la policía dicte las leyes. Si es el mismo organismo el que dicta leyes y el que vela por su cumplimiento, puede que el cumplimiento empiece a verse condicionado por las leyes dictadas, de suerte que se debiliten los derechos de quienes han de cumplirlas y se potencien los de quienes las han dictado. Si la función reguladora está separada, es más probable que equilibre las necesidades de ambas partes.

El «apresamiento del productor» también puede constituir un problema. Por ejemplo, resulta difícil que aquellas personas que trabajan en empresas de protección del medio ambiente, seguridad laboral o recaudación de impuestos propongan alternativas reguladoras basadas en el mercado tales como las tasas de contaminación o los sistemas de auditoría que se emplean en el sector privado. Cuando una persona ajena las su-

giere, los organismos de cumplimiento probablemente se opongan a ellas, tanto por razones ideológicas (porque sus miembros sinceramente dudan de que las alternativas vayan a ser efectivas) como por interés propio, para proteger sus puestos de trabajo.

Al modelo básico desarrollado en Nueva Zelanda y el Reino Unido lo denominamos marco flexible de rendimientos porque crea un marco en el que las funciones de remo están desacopladas de las funciones de timón, tienen una gran flexibilidad y son responsables de su rendimiento. Como combina tres estrategias (la central, la de las consecuencias y la de control), constituye una metaherramienta muy eficaz.

Hace tiempo que Suecia mantiene en organismos separados la elaboración de programas políticos y la realización de actividades, y hay otros países que han intentado copiar el marco flexible de rendimientos. Canadá ha creado 15 agencias operativas especiales según el modelo de las agencias del programa Next Steps, si bien los dirigentes canadienses nunca han dado a la iniciativa la máxima prioridad, como indicamos en el capítulo 2.⁶⁸

En 1995 el vicepresidente Al Gore también anunció el lanzamiento de una iniciativa concebida según el modelo inglés. A las oficinas desacopladas las denominó *performance-based organizations* (PBO u organismos inspirados en el rendimiento). Como la administración tenía la impresión de que el Congreso no daría su total aprobación a una reforma tan radical, buscó la aprobación organismo por organismo. De ahí que el proceso se desarrollara a la velocidad de tortuga propia de Washington y que a finales de 1996 el Congreso no hubiera aprobado ninguna PBO. Gore también elaboró una versión del marco flexible de rendimientos para el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales que dio lugar a las denominadas *performance partnerships* (sociedades de rendimientos).

En el ámbito local, la segunda herramienta básica para aplicar el procedimiento del desacoplamiento es más común. Se trata del concurso público. Al utilizar esta herramienta, los gobiernos introducen la competencia en el proceso de contratación. Varias ciudades del condado de Los Ángeles, por ejemplo, contratan organismos públicos y privados para la prestación de la mayoría o la integridad de sus servicios. Esto ha acabado siendo conocido por el nombre de Plan Lakewood, que es el mismo que el de la ciudad que lo promovió. Los que lo aplican se han unido para for-

68. Para más información acerca de las oficinas operativas canadienses, véase *Special Operating Agencies: Taking Stock*, Ottawa, Auditor General of Canada, mayo de 1994.

HERRAMIENTAS PARA DESACOPLAR EL TIMÓN DEL REMO

- *El marco flexible de rendimientos* es una metaherramienta que separa las funciones independientes en diferentes organismos y se sirve de contratos en los que se precisan claramente sus propósitos, los resultados que se espera de ellos, las consecuencias derivadas de sus rendimientos y la flexibilidad en su gestión.
- *El concurso público* es una metaherramienta que permite dar un paso más en el proceso de desacoplamiento, ya que supone la salida a concurso público de todas las funciones de remo. Lo normal es que tanto los organismos públicos de prestación de servicios como los privados se presenten a los concursos para obtener los contratos.

mar la California Contraer Cities Association. Otras ciudades estadounidenses han desarrollado versiones menos amplias del plan; entre ellas figuran Phoenix (y su Dirección de Obras Públicas), Filadelfia e Indianápolis. (Véase el capítulo 5.)

En el Reino Unido, donde el gobierno del Estado ha obligado a los gobiernos locales a sacar a concurso la mayoría de sus servicios, el proceso ha llegado mucho más lejos. Muchos ayuntamientos se denominan a sí mismos «ayuntamientos capacitadores», ya que su papel principal ha dejado de ser el de dueño y director de las empresas de prestación de servicios para pasar a ser el de organismo que capacita (o cataliza) al sector privado y al sector público para prestar servicios. Algunos, como los municipios londinenses de Bromley y Bexley, han ido recortando paulatinamente sus plantillas hasta reducirlas en un 50 por ciento. «He sido testigo de la gran mejora que produce un sencillo reajuste como el de la división entre comprador y proveedor», dice la máxima autoridad de Bexley, Terrence Musgrave. «Sólo con esa medida se obtiene una mejora del 25 por ciento. Con la competencia conseguirá otro 15 por ciento.»

Claves para que el desacoplamiento tenga éxito

Aunque hay **varias** claves para conseguir que el desacoplamiento tenga éxito, los puntos principales son los siguientes:

Si desea obtener resultados de verdad, combine el desacoplamiento con la estrategia de las consecuencias y la del control. No pida prestado el modelo, como hizo Canadá, sin llevar a cabo los cambios fundamentales de ADN que se requieren para que el modelo funcione. Designar oficinas desacopladas sin darles un control real de sus propios sistemas de gestión ni crear consecuencias reales que se deriven de los rendimientos puede servir de ayuda, pero no comportará una transformación.

Reforme sus sistemas administrativos para quitar el control a las oficinas centrales y entregárselo a los organismos desacoplados. La mayor parte de la flexibilidad necesaria para llevar a cabo el trabajo de desacoplamiento reside en los sistemas de presupuestos, personal y compras. Si no los cambia, los organismos que haya desacoplado no tendrán la libertad necesaria para llevar a cabo mejoras significativas.

Obligüe a los departamentos y/o los ministerios a renunciar a su poder de microgestión. Los neozelandeses dieron garantías sobre este punto al despojar a los ministerios de todas las funciones excepto de la programática y de la de supervisión y dejarles con unas plantillas pequeñas. Los ingleses, que dejaron muchas más funciones a los departamentos (entre ellas la autoridad sobre la asesoría programática, el sistema de personal y los presupuestos) tuvieron que realizar un gran esfuerzo para obligar a estos departamentos a renunciar a su poder sobre las oficinas desacopladas. Si elige esta ruta, necesitará un centro de poder ajeno a los departamentos, como el equipo inglés del programa Next Steps, que presione constantemente a éstos para que renuncien a su poder.

Expresa la nueva relación en un acuerdo escrito que obligue a los organismos encargados de llevar el timón a garantizar la flexibilidad en términos concretos y a los organismos encargados de remar a comprometerse a obtener unos resultados concretos. Sin contrato, es posible que los departamentos y las agencias centrales adopten un acuerdo de principio para dar poder a los organismos encargados de remar, pero no renuncien nunca a determinados mecanismos de control. Por otro lado, es posible que los organismos encargados de remar adopten un acuerdo de principio para dar cuentas de su rendimiento, pero no asuman nunca consecuencias concretas.

Ayude a los programadores ya los ejecutores a aprender bien el papel de timonel. (Al hablar de programadores y ejecutores nos referimos a los ministros y sus equipos en Nueva Zelanda; a los ministros, los secretarios permanentes y sus equipos en el Reino Unido; ya los directores generales, los jefes de departamento y sus equipos de programación en los Estados Unidos.) **toda jurisdicción** en que se ha empleado el desacoplamiento, el **Zelanda** a Indianópolis, **los programadores** y sus

equipos han tenido que aprender a precisar los resultados y los *outputs* que desean, examinar los métodos alternativos para conseguirlos y negociar contratos de rendimientos con los organismos encargados de remar para que los proporcione. Esta capacidad no se desarrolla de la noche a la mañana. Los gobiernos han de realizar una cuidadosa inversión para ayudar a sus altos cargos a desarrollar estas nuevas aptitudes.

CLARIDAD EN LA DIRECCIÓN: CORRIJA EL RUMBO

Una vez que los reinventores han desacoplado el timón del remo, lo normal es que se den cuenta de que han de llevar a cabo unas mejoras radicales en su capacidad para llevar el timón. Al igual que los neozelandeses a principios de los años noventa, descubren que es preciso aplicar un tercer procedimiento. Tienen que elaborar sistemas que les ayuden a definir y redefinir constantemente sus propósitos centrales (los «resultados» que tengan más importancia para ellos) y a orientar a sus organismos hacia su consecución. Necesitan un juego de herramientas para fijar las metas, otro para elaborar y mejorar estrategias para alcanzarlas y un tercero para vincular a todos los organismos encargados de remar a estas metas mediante la definición de los *outputs* y los resultados que han de producir para contribuir a su consecución.

Ésta es una zona fronteriza de la reinención. Sólo unos cuantos pioneros, entre los que figuran Nueva Zelanda, Sunnyvale (California) y el estado de Oregón, están esforzándose por reinventar los mecanismos del timón. ¿Por qué? Porque éste no es un procedimiento que los políticos apliquen de forma natural y, sin embargo, sin ellos no se puede utilizar.

No obstante, tras una experiencia de dos años con su nuevo sistema, los ministros y los administradores neozelandeses parecen satisfechos con él. Según parece, ayuda a los políticos a fijarse metas amplias, sin obligarles a ocuparse de una enorme cantidad de detalles y datos sobre rendimientos. Estas metas amplias se traducen luego en metas cada vez más concretas para los resultados y los *outputs*, que son las que guían el trabajo de los ministerios y los departamentos.

Sunnyvale aplicó un procedimiento parecido al de Nueva Zelanda casi en el mismo momento. Tras 15 años de gestión y presupuesto por rendimientos (véase *La reinención del gobierno*, págs. 142-145), el administrador municipal Tom Lewcock y su equipo se dieron cuenta de que su sistema estaba centrado fundamentalmente en los *outputs*, no en los resultados. En consecuencia, había dejado de prestar la debida importancia a

las actividades que realizaban los servicios existentes. Evaluaba la eficiencia y la eficacia de los servicios existentes, pero no contribuía a que la corporación municipal se preguntara si dichos servicios eran el mejor método que tenía la ciudad para alcanzar sus metas. Contribuía a que 'Sunnyvale hiciera las cosas correctamente, pero no a que la corporación municipal averiguara cuáles eran las cosas correctas que había que hacer.

Los dirigentes de Sunnyvale llaman a su sistema «gestión por resultados». Tal como explican en un documento que sirve de marco para la iniciativa:

La estructura desarrollada es un sistema orgánico de gestión y presupuestos orientado a la consecución de resultados. Se basa en la premisa de que toda la estructura comienza por los resultados centrales, los de más alto nivel, que se han de obtener para la ciudad, y crece a partir de ahí. *Estos resultados centrales se deberían fijar antes de crear un programa.* Es decir, las responsabilidades y estructuras del programa existentes podrían cambiar espectacularmente si ésa fuese la mejor manera de alcanzar los resultados centrales para la ciudad.⁶⁹ (La cursiva es del original.)

El administrador municipal, Tom Lewcock, dice que el nuevo sistema, que la ciudad está extendiendo paulatinamente de departamento en departamento, ha tenido un profundo efecto. Ha obligado a los directores a «formular las preguntas fundamentales sobre la forma en que está organizado su departamento o división».⁷⁰

Obliga a plantear muchas discusiones y muchos debates para decidir cuáles son las estrategias y las tácticas apropiadas y cuál es la combinación correcta de procedimientos que permita alcanzar los resultados que se buscan del modo más acertado y económico posible. Resulta difícil explicar en un organismo que ha experimentado tantos cambios en el terreno de la cultura y los servicios durante los últimos 20 años lo diferente que es este procedimiento y cuántas preguntas se están planteando sobre la forma en que nos ocupamos de nuestros problemas.

En Oregón el problema era lo contrario: lo primero que hacían era establecer las metas para los resultados. A finales de los años ochenta, el gobernador Neil Goldschmidt lanzó una iniciativa llamada Oregon Shines con el fin de crear una estrategia económica a largo plazo para el estado. El Trade

69. City of Sunnyvale, «Outcome Management: Overview», págs. 1-2.

70. Entrevista con los autores.

and Economic Development Committee (Comité para el Desarrollo Económico y Comercial) de la asamblea legislativa, que ya había visto cómo varios informes de la comisión sobre futuros se cubrían de polvo en los estantes, quería hallar la manera de obligar a los gobernadores y los legisladores a centrarse en las metas que se definían en estos informes. En consecuencia propuso la formación de un consejo integrado por miembros del sector público y el sector privado para mantenerlas en el orden del día de todo el mundo. Un asesor de Oregon Shines propuso que dicho grupo fijara unas metas de resultados concretas para el estado. A Goldschmidt le gustó la idea, de modo que en 1989 la asamblea legislativa creó la Oregon Progress Board (Junta de Progreso de Oregón), presidida por el gobernador e integrada por nueve miembros, y le pidió que fijara las «cotas de Oregón».

El Progress Board es un organismo que se encarga de llevar el timón. «Existe para elaborar planes estratégicos, porque a los legisladores de los Estados Unidos les resulta difícil hacerlo», explica Duncan Wyse, que fue el primer director ejecutivo de la junta. No elabora un programa político, sino que aconseja al gobernador y a la asamblea legislativa, así como al sector privado y a las organizaciones sin ánimo de lucro.

Cada dos años, la Progress Board publica cientos de criterios o metas de resultados, que reduce a 35 «cotas centrales» y entre 15 y 20 «cotas urgentes». En 1994, por ejemplo, entre las cotas centrales figuraban las siguientes:

- Reducción de la proporción de embarazos por cada mil mujeres con edades comprendidas entre los 10 y los 17 años del 19,7 de 1990 al 8,0 en el año 2000.
- Aumentar el porcentaje de estudiantes del undécimo curso que alcanzan los niveles establecidos de aptitud en lectura y matemáticas del 60 por ciento de 1992 al 99 por ciento de 2010.
- Aumentar la proporción de estudiantes que aprueban el bachillerato del 72 por ciento de 1990 al 93 por ciento en el año 2000 y el 95 por ciento en el año 2010.⁷¹

En 1993, la gobernadora Barbara Roberts comenzó a utilizar las cotas para preparar su presupuesto. Sin embargo, su sucesor no hizo lo mismo. Éste es el talón de Aquiles de Oregón. Aunque las cotas han tenido un no-

71. *Oregon Benchmarks: Standards for Measuring Statewide Progress and Institutional Performance: Report to the 1995 Legislature*, Salem, Oregon Progress Board, diciembre de 1994.

table efecto en el sector privado y en las organizaciones sin ánimo de lucro (así como en muchos condados, que han imitado la iniciativa y han fijado sus propias cotas), el gobierno estatal no ha reorientado de forma significativa sus prioridades en materia de gastos a fin de alcanzar las nuevas metas.

Üregón necesita otra herramienta para llevar el timón: el presupuesto por rendimientos. La mayoría de los departamentos han instituido evaluaciones de rendimientos, pero pocas están vinculadas a las cotas. Al contrario que Sunnyvale y Nueva Zelanda, Oregón no ha forjado un sistema completo para llevar el timón en el que las metas de resultados a largo plazo se traduzcan en metas de resultados programáticos y objetivos de *outputs* para los departamentos y las instituciones. Unos cuantos estados (como Minnesota y Florida) han imitado la iniciativa de las cotas, y muchos estados, ciudades y condados están elaborando sistemas de evaluación de rendimientos. Pero los sistemas globales para llevar el timón que comienzan por los resultados programáticos de carácter general y a continuación evalúan los procedimientos, los *outputs* y los resultados programáticos son todavía escasos.

Aún más escasos son los sistemas que hacen esto al tiempo que obligan a las personas encargadas de tomar decisiones a prestar atención a las consecuencias a largo plazo que puedan acarrear sus decisiones. El sistema presupuestario a largo plazo de Sunnyvale, que prevé las consecuencias de cada decisión que se toma en materia de gasto con diez años de antelación, fue descrito con detenimiento en *La reinención del gobierno* (págs. 237-240). En 1994, Nueva Zelanda creó un sistema similar. Aprobó la Fiscal Responsibility Act (Ley de responsabilidad fiscal), concebida para reducir al mínimo la tendencia de los políticos a gastar dinero y asumir déficit a cambio de un beneficio político a corto plazo y potenciar todo lo posible su disciplina fiscal a largo plazo. La ley exigía al gobierno que elaborara:

- Una declaración sobre política presupuestaria, que deberá ser entregada al Parlamento tres meses antes de la fecha límite para la presentación del presupuesto anual, para definir la política fiscal en términos generales y fijar los parámetros del debate sobre el presupuesto. Según Graham Scott, «Esta declaración tiene la finalidad de separar, al menos temporalmente, los debates del alud de las decisiones y los compromisos fiscales detallados que se produce durante la preparación del presupuesto. De este modo se dispone de más información para hacer concesiones mutuas en el terreno de los objetivos fiscales estratéjicos»,

- Un informe estratégico fiscal que incluirá las previsiones para los próximos diez años de los gastos, los ingresos, la deuda y el valor neto. En el informe, que será público, se examinará si estas tendencias a largo plazo (y el presupuesto anual) son compatibles con la declaración del programa presupuestario. «Los pronósticos y las predicciones a largo plazo que la ley requiere tienen la finalidad de revelar los efectos que tendrán en los próximos años las decisiones que se tomen ahora», dice Scott."
- Informes fiscales que contendrán previsiones fiscales y económicas para los próximos tres años. Éstos se requerirán dos veces al año y aproximadamente un mes antes de cualquier elección de ámbito nacional.

Además, el Parlamento enmendó la Public Finance Act para extender los requisitos de la contabilidad por acumulación y los «principios de contabilidad generalmente aceptados» a todo el gasto del gobierno. Esta enmienda tenía la finalidad de asegurar, según Scott, «que las consecuencias financieras de las decisiones del gobierno resulten muy evidentes». ⁷⁴ Por ejemplo, «una asignación es necesaria cuando el gobierno se deshace de un activo por debajo de su valor contable registrado». En el pasado los sistemas contables basados en el efectivo habían ocultado muchas de las pérdidas y las obligaciones a largo plazo del gobierno. La contabilidad por acumulación hace que esto resulte imposible hoy en día.

Todas estas medidas fueron concebidas para que a los políticos les resultara difícil tomar decisiones a corto plazo que crearan problemas fiscales a largo plazo. Todavía lo hacen, por supuesto, pero ahora cuando ocurre resulta evidente a los ojos del Parlamento, la prensa y los ciudadanos.

Algunas personas clasifican las herramientas como las cotas de Oregón y el sistema presupuestario de Sunnyvale bajo la etiqueta de «planificación estratégica». Hemos evitado esta designación a propósito, porque «llevar el timón» define el tema del que estamos hablando de una manera más acertada que «planificación». Llevar el timón consiste en fijar metas, elegir las estrategias para alcanzarlas, elegir a los organismos que han de aplicar dichas estrategias, evaluar en qué medida estos organismos y estrategias están alcanzando las metas fijadas y hacer

73. *Ibíd.*, pág. 11.

74. *Ibíd.*, pág. 6.

HERRAMIENTAS PARA CORREGIR EL RUMBO

- *Las metas de resultados (outcome)* son los resultados a largo plazo que el gobierno desea obtener.
- *Los organismos encargados del «timón»* son juntas, consejos y otros organismos que fijan metas y eligen estrategias para los sistemas públicos o aconsejan a los políticos que se ocupan de esta tarea. Las juntas escolares son los organismos que se encargan del timón en el ámbito de la educación; los consejos de industria privados son los organismos que se encargan del timón en el ámbito de la formación laboral; la Oregon Progress Board es un organismo que se ocupa de llevar el timón en el estado de Oregón.
- *La elaboración de estrategias* es el proceso de elaboración, elección y definición de la estrategia con la que se obtendrán las metas de resultados.
- *Los presupuestos de resultados* definen los resultados y los *outputs* que los programadores tienen intención de adquirir con las sumas que asignen,
- *Los presupuestos a largo plazo* prevén cómo evolucionarán las tendencias fiscales del momento (gasto, ingresos, deuda y valor neto) en el futuro para indicar cuáles serán las consecuencias a largo plazo de las decisiones que se tomen en ese momento.
- *La contabilidad acumulativa* es un sistema que se utiliza en el sector empresarial según el cual los gastos e ingresos se consignan conforme se producen, asignándolos al periodo de devengo.

ajustes. Esto es lo que la planificación estratégica debe hacer; sin embargo la palabra «planificación» da a entender que la clave es la elaboración de «planes», lo cual constituye un error. Llevar el timón en un mundo que cambia rápidamente no consiste en hacer planes, sino en elegir y evaluar las estrategias para alcanzar las metas fundamentales. La planificación es un concepto principalmente operativo: los organismos que se encargan de remar elaboran planes de empresa que les permitan llevar a cabo las estrategias y producir los *outputs* que se les han asignado. Esto es importante, pero no nos referimos a ello cuando hablamos de «llevar el timón».

Corregir el rumbo: las lecciones aprendidas

Este procedimiento constituye una zona fronteriza porque lo difícil que es. Es mucho más fácil en un entorno racional y que no esté politizado que en el típico entorno político que uno encuentra en un país, un estado, una provincia o una gran ciudad. En la mayoría de los entornos políticos, los políticos están mucho más interesados en alcanzar metas políticas a corto plazo (como responder a las acuciantes necesidades de los votantes, satisfacer a los grupos de presión clave o conseguir ser reelegidos) que en aumentar la capacidad del gobierno para elegir metas a largo plazo y estrategias para alcanzarlas. De hecho, muchos políticos no quieren fijar claramente metas a largo plazo porque los votantes pueden hacerles responsables de haberlas alcanzado. ¡Es mucho mejor no tener metas si el factor primordial es el interés propio!

Incluso cuando el procedimiento del timón funciona, los políticos obtienen su recompensa demasiado tarde como para que les suponga algún beneficio. «Durante el mandato, mientras ocupas el cargo, no llegas a medir el éxito que has obtenido», dice Barbara Roberts, ex gobernadora de Oregón.

En lugares como Oregón y Nueva Zelanda, los dirigentes han aprendido algunas lecciones importantes sobre la manera en que se superan estos obstáculos. Por ejemplo:

Céntrese en mejorar su capacidad para llevar el timón sólo cuando ya haya tomado el impulso suficiente como para seguir adelante con su iniciativa. En Nueva Zelanda, el éxito de las reformas del Partido Laborista durante la década de los ochenta condujo directamente a las reformas de 1994. Sin la confianza que adquirió al «corporativizar» las empresas públicas, despejar el camino, desacoplar el timón y los remos e introducir la gestión y evaluación de rendimientos (y la necesidad de una mejora en el manejo del timón que trajeron estas reformas como consecuencia), quizá el gobierno no hubiera tenido la voluntad para acometer las reformas de 1994. Oregón no tuvo este impulso y se topó con un muro de ladrillos cuando llegó la hora de que la asamblea legislativa se tomara las cotas en serio para tomar decisiones en materia presupuestaria. (Nueva Zelanda también tuvo la ventaja de disponer de un sistema parlamentario en el que el poder ejecutivo controlaba al legislativo, por supuesto.)

El ejecutivo debe de tomar la iniciativa a la hora de aumentar la capacidad para llevar el timón, pero debe hacer participar al poder legislativo en el proceso. Las asambleas legislativas tienen fama de reaccionarias. A menos que tengan un dirigente muy fuerte y clarividente, no centran su atención en los temas relacionados con el manejo del timón. El mando depende del po-

der ejecutivo, pero si no hace participar al poder legislativo en la creación de herramientas tales como las metas de resultados, los organismos encargados de llevar el timón y los presupuestos de resultados, los legisladores no aceptarán los nuevos sistemas. Esto es precisamente lo que ocurrió en Oregón.

Procure que el proceso mantenga una orientación bipartidista. Haga participar a los dirigentes de todos los partidos importantes para evitar que el sistema sea abandonado cuando el poder cambie de manos. Muchos gobernadores han fijado una serie de metas y un sistema de planificación estratégica y luego se han encontrado con que su sucesor o sucesora se desentendía de ellos. A pesar de las diferencias políticas en torno a las prioridades y las estrategias a corto plazo, resulta sorprendentemente fácil superar las diferencias partidistas y llegar a un acuerdo sobre los sistemas de presupuestos, los organismos encargados de llevar el timón y las metas de resultados a largo plazo.

Construya el sistema en su integridad, no sólo una parte de él. Nueva Zelanda y Sunnyside descubrieron qué ocurre cuando se elaboran presupuestos por rendimientos y sistemas de gestión sin metas de resultados. Oregón descubrió qué ocurre cuando se fijan metas de resultados y se crean organismos encargados de llevar el timón y no se les vincula a sistemas presupuestarios y administrativos. Para mejorar su capacidad para llevar el timón, usted necesita un sistema global que defina las estrategias y las metas de resultados, las traduzca en hechos mediante el sistema de presupuestos, controle el rendimiento mediante un sistema de evaluación y cree consecuencias mediante la gestión por rendimientos. Si no vincula las metas a la asignación de recursos mediante el sistema presupuestario, ni los legisladores ni los administradores se tomarán las metas en serio. Para hacer correctamente las cosas y hacer las cosas correctas, es preciso desarrollar el ciclo estratégico en su conjunto.

INTEGRACIÓN DE LOS TRES PROCEDIMIENTOS

Para aplicar los tres procedimientos centrales no existe un orden específico. En Nueva Zelanda y el Reino Unido, los dirigentes comenzaron por despejar el camino, luego pasaron al desacoplamiento y finalmente (sólo en Nueva Zelanda) se centraron en corregir el rumbo. Éste es el orden más práctico, porque desde el punto de vista político resulta más fácil privatizar y eliminar funciones que convenir en las metas a largo plazo y crear un sistema que obligue a todo el mundo a ceñirse a ellas. El

primer procedimiento permite a los políticos ganarse el favor de sus votantes; el segundo les exige que pongan la razón y el interés público por encima de la política y el interés propio.

En un mundo apolítico, sin embargo, el orden lógico sería el siguiente: conseguir claridad en la dirección mediante la definición de las metas y las estrategias, despejar el camino de aquellas funciones que no correspondan y luego desacoplar la función del timón de la del remo. Siendo todavía más lógicos, sólo entonces pasaría uno a aplicar las otras cuatro estrategias. Pero la reinención suele ser impulsada por la necesidad, no por la lógica. Los reinventores comienzan por resolver sus problemas más acuciantes, incluso si son los dirigentes del Partido Laborista y entre los problemas más acuciantes figuran los organismos públicos que deberían ser privatizados. La lección es sencilla: comience por donde haya más voluntad política y existan más posibilidades de realizar cambios. Pero no se olvide de aplicar el resto de la estrategia central. Llegará un momento en que le será indispensable.

LLEVAR EL TIMÓN EN EL NIVEL DE LOS ORGANISMOS

Como consiste en llevar el timón, la estrategia central pertenece principalmente al ámbito de los políticos y los altos cargos que éstos han nombrado, a los que llamaremos «polícratas». Sin embargo, los administradores formulan a menudo metas y preferencias estratégicas y las llevan al cuerpo ejecutivo y al legislativo para que les den su aprobación. No es extraño que los administradores dirijan el proceso y obliguen a los políticos a reaccionar y apoyar sus propuestas.

En el seno de los organismos encargados de remar, que son los que ellos dirigen, los administradores también pueden utilizar la estrategia central. Por mucho que hablemos de la separación de la política y la administración (del timón y los remos), la separación rara vez se da de una forma completa. Por ejemplo, los organismos de cumplimiento han de interpretar las leyes y los reglamentos que han de hacer respetar y los organismos de prestación de servicios a menudo sufren recortes de presupuesto que les obligan a decidir qué metas programáticas son las más importantes y cuáles tienen menos prioridad.

Los administradores pueden emplear los tres procedimientos centrales en el seno de los organismos encargados de remar. Pueden despejar el camino de funciones innecesarias, aunque para ello quizá tengan que obtener el permiso de los políticos. Pueden utilizar todas las herramientas

del tercer procedimiento. En realidad, la planificación estratégica fue elaborada pensando más en los organismos independientes que en gobiernos con múltiples organismos, y su aspecto «planificador» tiene más sentido en este contexto. Por último, aunque los administradores no pueden desacoplar el timón de los remos, sí pueden desacoplar las compras de la prestación de servicios tal como lo han hecho los ingleses mediante el sistema de pruebas de mercado. Un organismo encargado de remar puede comprar servicios a los proveedores externos, separando así el papel de comprar del papel de proveer servicios. Pero esto no conlleva el desacoplamiento del timón y los remos tal como lo hemos definido. Por consiguiente, la «separación comprador/proveedor», tal como la llaman los ingleses, es parecida aunque no idéntica a la separación de timón y remos.

Conseguir claridad en los propósitos es un paso crucial en cualquier organismo. Según Sonia Phippard, ex directora del equipo Next Steps del Reino Unido, las instituciones ejecutivas que han llevado a cabo la mayoría de las mejoras son aquellas que se han centrado en las metas, los fines y los objetivos de rendimientos: «No cabe duda de que las instituciones lo han hecho mejor cuando se han tomado el tiempo necesario para pensar con mucho detenimiento sobre cuáles son sus objetivos y sus intenciones y cómo pueden emplear las evaluaciones de rendimientos para alcanzar dichos objetivos».

PREGUNTAS QUE LA GENTE PLANTEA SOBRE LA ESTRATEGIA CENTRAL

P: ¿Qué actividades pueden ser privatizadas o dejadas en manos del mercado y cuáles no?

Una función se puede dejar por completo en manos del mercado:

- Si el mercado puede proveerla. Si la adquieren los compradores y las personas que no paguen pueden ser excluidas de su disfrute, entonces la suministrarán los productores privados.
- Si beneficia principalmente a individuos o grupos de individuos en lugar de a la sociedad en su conjunto (si es un «bien privado»).
- Si a la comunidad no le importa si todo el mundo tiene acceso a ella si no existe preocupación sobre la equidad o el acceso universal.

Si se cumplen estas tres condiciones, la actividad puede ser dejada en manos del mercado. En tales casos es posible que el sector público tenga que regular las actividades y hacer cumplir las normas, pero no tendrá que pagarlas o dirigir las.

Dentro de estos parámetros, existe bastante margen para que diferentes comunidades lleguen a conclusiones distintas, por supuesto. Algunas democracias dejan la propiedad de los ferrocarriles en manos privadas porque benefician principalmente a intereses individuales y los votantes no creen que todos los ciudadanos hayan de tener acceso al transporte por ferrocarril, por ejemplo. Otras deciden subvencionar el transporte por ferrocarril porque quieren reducir la congestión en las autopistas y la contaminación atmosférica, que son cuestiones de interés colectivo. Asimismo, algunas democracias consideran inaceptable que algunas personas no puedan permitirse viviendas decentes, de manera que las subvencionan. Otras no lo consideran así.

P: ¿Existe un sector público central que debería ser dirigido siempre por organismos públicos? ¿Hay funciones públicas que nunca deberían ser realizadas por organizaciones privadas?

La mayoría de las funciones relacionadas con el timón (las actividades programáticas y reguladoras) las debe realizar el gobierno. Muchas funciones de cumplimiento suelen quedar en manos públicas porque el ciudadano no se siente cómodo si se les permite a las organizaciones privadas realizar funciones tales como las relacionadas con los tribunales, la policía y la recaudación de impuestos.

Hay ejemplos que muestran que el sector privado ha realizado estas funciones: 30 ciudades y poblaciones suizas han firmado un contrato con una empresa privada para que dirija a su policía;" las funciones judiciales tales como la resolución de litigios son realizadas por particulares, y en San Francisco utilizan «consejos comunitarios» para resolver litigios en los vecindarios; por último, muchos gobiernos se sirven de empresas privadas para la recaudación de impuestos. Sin embargo, en la mayoría de las comunidades el hecho de mezclar estas actividades con organizaciones lucrativas (o incluso no lucrativas) pone a la gente nerviosa.

Cuanto más delicada y arriesgada sea una función, más probabilidades habrá de que el ciudadano desee que la dirijan empleados de la administración. Si la función supone el ejercicio de una violencia significativa (como en el caso de las funciones policiales y en el de las cárceles de alta seguridad), el tratamiento de asuntos delicados relacionados con la intimidad del ciudadano (como en el caso de la recaudación del impuesto de las personas físicas), el cumplimiento de las debidas garantías procesales

o la absoluta necesidad de un trato imparcial y equitativo (como en el caso de los tribunales), por lo general los ciudadanos prefieren que sean funcionarios los que la realicen.

Aunque los ejércitos mercenarios eran algo común en el pasado, hoy en día la mayoría de los países también insisten en que las personas que combatan en sus guerras y supervisen sus operaciones de espionaje sean funcionarios. Sin embargo, también en este terreno se dan excepciones. Durante la guerra del Golfo, la Joint Defense Facility de Nurrungar, Australia, siguió la trayectoria de los misiles SCUD por satélite y transmitió información a las baterías de misiles Patriot situadas en el Oriente Medio. Las personas que supervisaron los lanzamientos trabajaban para Serco Australia, una filial de una empresa inglesa;"

A nuestro entender, todas las otras funciones pueden ser dirigidas fácilmente por organizaciones privadas cuando son financiadas por el gobierno. El sector privado dirige cuerpos de bomberos, se ocupa de la lanzadera espacial de los Estados Unidos, gestiona cárceles corrientes y se encarga del combustible nuclear.

P: ¿Hay alguna situación en la que el timón y los remos no se deban desacoplar?

Este tema ha sido objeto de importantes debates en el Reino Unido y en Nueva Zelanda. Los neozelandeses han respondido por lo general de forma negativa, mientras que los ingleses han respondido afirmativamente. Nosotros nos inclinamos por la postura neozelandesa, pero no en todos los aspectos. A nuestro modo de ver, casi cualquier función puede beneficiarse de la separación del timón y los remos y de la creación de una relación contractual en la que se eviten los tratos de favor. Existen, sin embargo, algunas situaciones en las que la estrategia del control bien la de las consecuencias resulta poco práctica, por lo que el desacoplamiento quizá no sea aconsejable.

Cuando una actividad es extremadamente delicada, requiere una gran coordinación o comporta un gran riesgo, cabe la posibilidad de que los programadores quieran tenerla bajo su control. Entre los ejemplos cabría citar la defensa, las actividades de espionaje y la diplomacia. Nueva Zelanda trató de desacoplar la defensa mediante la creación de un ministerio de defensa civil separado de los militares. Según varios especialistas de renombre, esto acarreó problemas. En su opinión, el modelo de desacoplamiento, «aunque mantenido legalmente, en la práctica resulta casi una ficción»."

76. Sturgess, «The Decline and Fall of the Industrial State», en *New Ideas, Better Government*, pág. 36.

77. Boston y otros, *Public Management*, pág. 92.

Cuando resulta imposible concretar o evaluar los *outputs* con un mínimo de claridad, resulta igualmente imposible crear consecuencias que se deriven de los rendimientos. Éste puede ser el caso de la diplomacia, por ejemplo. La evaluación del rendimiento de los diplomáticos parece algo casi completamente subjetivo. La advertencia de Peter Drucker acerca de la descentralización federal en grandes grupos empresariales también resulta pertinente en el caso del gobierno:

En realidad, siempre que un organismo federal tiene dificultades, la razón es siempre que los métodos de evaluación que tiene el centro a su disposición no son lo suficientemente buenos, por lo que la supervisión personal ha de ser sustituida. Para poder dar autonomía, uno debe tener confianza, y esto requiere controles que conviertan las opiniones en algo innecesario. Para poder gestionar conforme a unos objetivos, uno debe saber si se están alcanzando unas determinadas metas o no, y esto requiere unos métodos de evaluación claros y fiables."

P.: ¿No creará el desacoplamiento muchas agencias pequeñas con sus correspondientes funciones de personal, compras y demás? ¿No resultará inútil esta duplicación? ¿No resulta más útil servirse de grandes organismos que puedan desarrollar «economías de escala»?

En una palabra, no. Como sostiene el general Creech, la clave para obtener un rendimiento alto es «pensar a gran escala pero organizar a pequeña escala». Los organismos grandes tienen muchas «deseconomías de escala» porque suelen quitar una gran parte de la capacidad de decisión a las personas que más saben acerca de los temas en cuestión. En lo tocante a la duplicación de funciones internas de apoyo como la de personal o la de compras, el desacoplamiento permite que se desarrollen diferentes programas en diferentes organismos, lo cual da lugar a un aumento de la eficiencia, no a un descenso. Asimismo, al utilizar la gestión empresarial interna, de la cual nos ocupamos en el capítulo 5, los gobiernos pueden permitir a los organismos que obtengan muchos servicios internos de apoyo allí donde les ofrezcan las mejores condiciones en lugar de buscarlos en el mismo organismo.

P.: ¿Puede funcionar en gobiernos locales o más pequeños una reinención radical tal como la que se llevó a cabo en Nueva Zelanda?

Sí. De hecho el Partido Laborista de Nueva Zelanda logró en 1989 que se aprobaran leyes que reestructuraron por completo el gobierno 10-

cal al reducir el número de jurisdicciones locales y regionales de 700 a 86 e imponerles los mismos principios que los laboristas habían impuesto a la burocracia de ámbito nacional."? Las funciones de programación, prestación de servicios y cumplimiento fueron separadas, de modo que ahora las corporaciones municipales elegidas sólo tienen autoridad directa sobre la elaboración de programas políticos. Las reformas permitieron transferir la autoridad operativa a los directores generales, los cuales firmaban contratos de rendimientos de cinco años de duración con las corporaciones municipales. Todos los demás empleados locales o regionales trabajan para el director general, no para la corporación.

Las corporaciones municipales deben ahora preparar planes anuales en los que se concreten los objetivos; los resultados y los *outputs* deseados; las metas y los indicadores de rendimientos; los recursos y los gastos. Por añadidura, tienen que preparar planes generales para los dos años siguientes. Al final de cada año deben publicar un informe de rendimientos en el que se comparen los resultados con los objetivos y las metas.

Las reformas promovieron la corporativización de funciones comerciales, muchas de las cuales habían sido organizadas como *local authority trading enterprises* (LATE o empresas mercantiles pertenecientes a la autoridad local), que eran el equivalente en el ámbito local a las *state-owned enterprises*, o «unidades de negocios», que eran el equivalente a los fondos de empresa. A estas entidades se les anima a presentarse a los concursos públicos no sólo en sus jurisdicciones sino también en otras. Algunas han sido privatizadas.

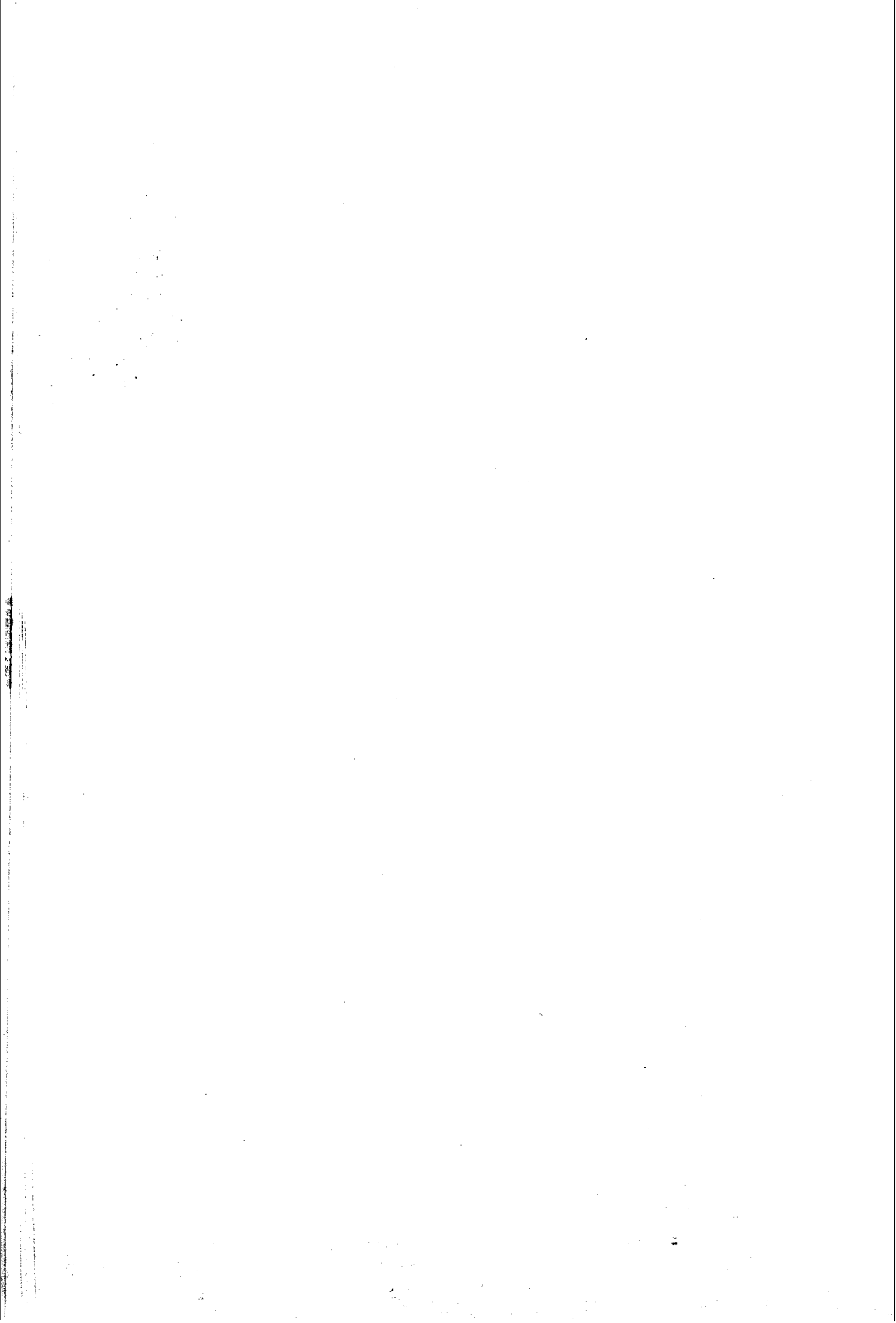
A las autoridades locales no se les exige que saquen servicios a concurso público, como en el Reino Unido, pero sí se les exige que estudien de forma oficial las ventajas y las desventajas de las diferentes opciones de prestación de servicios, tanto públicas como privadas. Esto ha comportado una espectacular expansión de la contratación: en 1994, el porcentaje de servicios locales prestados por proveedores externos había aumentado del 22 al 48 por ciento, según un estudio del gobierno de la nación.

Las reformas también permitieron aplicar en el gobierno local los nuevos marcos de gestión financiera y recursos humanos. Ahora emplean la contabilidad por acumulación, los principios de contabilidad

79. Bosron y otros, *Public Management*, págs. 183-202; Rita C. Kidd, «A Lesson from New Zealand», *Government Technology*, abril de 1996, pág. 36.

generalmente aceptados y los contratos de rendimientos con todos los asalariados. Los empleados por horas pueden escoger entre negociar sus propios contratos de rendimientos y designar a un organismo negociador.

¿Han funcionado las reformas? Eso parece. En 1993, tras realizar una investigación por todo el mundo, la Fundación Bertelsmann de Alemania nombró a Christchurch (Nueva Zelanda) la ciudad mejor administrada del mundo junto a Phoenix (Arizona).



Capítulo 5

LA ESTRATEGIA DE LAS CONSECUENCIAS: CREE CONSECUENCIAS QUE SE DERIVEN DE LOS RESULTADOS

INDIANÁPOLIS: UN MERCADO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Estamos sirviéndonos de la competencia para inyectar riesgo, ya que creemos que el riesgo es un elemento que crea satisfacción en el cliente y constituye un valor añadido. Estamos tratando con organismos que piensan que el riesgo no forma parte de su trabajo.

STEVE GOLDSMITH, alcalde

Semanas después de que Steve Goldsmith fuera elegido alcalde de Indianápolis en enero de 1992, su nuevo director de transportes anunció que se iban a convocar concursos públicos para la adjudicación de una pequeña parte de los contratos de obras urbanísticas de la ciudad. Las empresas locales de asfaltado, que por fin tenían la posibilidad de ganar hasta un millón de dólares con aquellos contratos, aplaudieron la medida.

El sindicato que representa a los trabajadores de la ciudad, la AFSCME (American Federation of State, County and Municipal Employees), vio con malos ojos aquella decisión. Alarmado por la promesa electoral de Goldsmith de «privatizar» hasta el 25 por ciento de los servicios públicos de la ciudad (sin contar los cuerpos de policía y bomberos), el sindicato se había opuesto a su elección. «Todo el mundo conocía a Steve por el sobrenombre de El Príncipe de la Privatización», dice Steve Fantauzzo, máximo responsable de la AFSCME en el municipio 62 de Indiana, entre cuyos habitantes se cuentan más de mil trabajadores municipales. «No hace falta ser un físico nuclear para comprender que Goldsmith va a la caza de la gente que yo represento. En un principio reaccionamos empujados por un gran temor.»

El sindicato y el nuevo alcalde se enfrentaron desde el primer día. Con motivo del concurso público para la reparación de baches y grietas, se temió que se produjera una escalada en los roces, hasta que Mitch Roob (pronunciado «Roub»), el director de transportes, informó al sindicato de que no había ningún inconveniente en que los trabajadores hi-

cieran una oferta. «Les dijimos al sindicato que, si no hacían una oferta, podían perder sus puestos de trabajo, y que, si la hacían, quizá los conservarían», recuerda Roob.

El ofrecimiento de Roob constituyó un reto para el sindicato, que a menudo había afirmado que podría imponerse a cualquier concursante privado. «Mitch nos preguntó si estábamos preparados para estar a la altura de las circunstancias», dice Fantauzzo.

Llevábamos años diciendo en muchos sitios que, dadas las condiciones adecuadas, los empleados públicos que prestábamos servicios diarios estábamos sobradamente preparados para hacer frente a la competencia privada. Cuando el alcalde cambió las normas del juego para permitir que los empleados participaran en el proceso del concurso, el sindicato pudo adoptar una postura mucho menos antagónica. Yo pensé que era preciso que adoptáramos una postura determinada e hiciésemos notar nuestra influencia cuando se decidieran los factores que iban a determinar si sobrevivíamos. En aquel asunto no podíamos mantenernos al margen.

Lo primero que el sindicato le dijo a Roob fue que estaría en desigualdad de condiciones si tenía que soportar los gastos generales que suponían los desproporcionados cuadros intermedios del departamento. Para los noventa miembros de la plantilla, el departamento tenía treinta y seis supervisores. Muchos de ellos era republicanos políticamente activos, personas que habían contribuido a que Goldsmith fuese elegido. Fantauzzo recuerda que, cuando el sindicato sacó el tema a colación, «tuvimos la sensación de que les habíamos devuelto la granada que ellos, la administración, nos habían arrojado previamente a nosotros».

Sin mediar palabra, Roob despidió a la mitad de los supervisores.¹ «Llegué a la conclusión de que si teníamos noventa conductores, no nos hacían falta treinta y seis supervisores», dice. «Probablemente dieciocho era una buena cantidad.» Su medida, que fue aprobada por el alcalde, fue motivo de escándalo en el seno del partido republicano local. «Mi partido político piensa que he perdido totalmente el sentido», afirmó Goldsmith en una reunión varios meses después.²

La opinión del sindicato era diferente. «El hecho de que el alcalde despidiera a los supervisores intermedios», dice Fantauzzo, «fue un mensaje positivo para nuestra dirección local.» La AFSCME accedió a traba-

1. Stephen Goldsmith, «Moving Municipal Services into the Marketplace», informe n° 14, Nueva York, Carnegie Council Privatization Project, 1992.

2. *Ibíd.*, pág. 4.

jar con un equipo directivo reducido para hacer una oferta competitiva. Roob pagó veinte mil dólares a un asesor privado para que ayudara a los empleados a calcular los verdaderos costes que tendrían que asumir, una información de la que nadie había querido disponer antes. Trabajando apresuradamente, elaboraron un modelo de costes basado en las actividades y llegaron a la conclusión de que, para arreglar los baches, el equipo municipal tendría que gastarse 407 dólares por tonelada de asfalto.

Luego hallaron la manera de reducir gastos. Hasta la fecha el personal de obras urbanísticas había estado integrado por un máximo ocho trabajadores incluido el supervisor. Normalmente utilizaban dos camiones. Presionados por la competencia, los miembros del sindicato decidieron prescindir de cuatro trabajadores, el supervisor y un camión. De esta manera se reducían los gastos previstos en más de un 25 por ciento y se evitaba que descendieran los niveles del servicio.

Siete empresas de asfaltado locales hicieron también una oferta para el primer contrato, que consistía en la reparación de un tramo de diez manzanas situado en la parte noreste de la ciudad. «Estaban convencidos de que había llegado su momento», dice Roob. Pero estaban equivocados. Las empresas sabían rehacer el firme de calles enteras, pero no arreglar baches. La ciudad había monopolizado aquella actividad durante años. Las ofertas privadas «suponían todas ellas unos gastos disparatados», dice Roob. La más costosa era de 450.000 dólares y la más económica de 20.000.³ Pero incluso la más económica eran tres veces más costosa que la oferta de los empleados públicos, que era de 6.700 dólares.

Algunos partidarios de Goldsmith presionaron a Roob para que cancelara el concurso. Sostenían que adjudicar el primer contrato a los trabajadores municipales dañaría la credibilidad de la administración en el seno de la comunidad empresarial. Además les preocupaba que el equipo municipal hubiera infravalorado los gastos y no se ajustase el presupuesto, lo cual podría poner al alcalde en una situación embarazosa.

Goldsmith dejó la decisión en manos de Roob. Deseoso de seguir cooperando con el sindicato, Roob dio el contrato a los empleados municipales. Jamás olvidará la reacción:

Fui muy criticado por ello. Decepcioné a personas de la administración para quienes los empleados públicos eran malos por definición. Irrité a las

3. Howard Husock, *Organizing Competition in Indianapolis: Mayor Stephen Goldsmith and the Quest for Lower Costs*, Kennedy School of Government Case Study, partes A, B y siguientes, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 1995.

personas que integraban la clase dirigente del partido republicano de la ciudad. Mis *amigos* pertenecían al movimiento sindicalista. Fue el momento más difícil de mi carrera profesional.

. Como se trataba de una apuesta arriesgada, Roob decidió cubrirse las espaldas y contrató inspectores privados para controlar la calidad y el coste del 'trabajo del equipo. Aquel contrato costó más que la reparación de las calles.

.Gotas en el vaso

Durante los cuatro años siguientes, Goldsmith obligó a los empleados municipales a hacer ofertas por su trabajo en más de 64 ocasiones. Nadie se imaginó los fuertes cambios que esto iba a suponer: ni los votantes, ni el sindicato, ni el partido republicano local.

En lo que se refiere a las ciudades estadounidenses, Indianápolis constituía un modelo para todo el país. Desde 1968 había sido gobernada por alcaldes republicanos dotados de una gran clarividencia. La ciudad sufría muchas de las desgracias económicas y sociales que afligían a la América urbana, pero su caso era mucho menos grave. «La mayoría de la gente estaba a favor de que se hicieran sólo cambios graduales», dice Goldsmith. «Decían: "Somos una ciudad próspera, ¿por qué habríamos de desear una reinvención radical?"».

Goldsmith, que era un popular fiscal público, había recibido la bendición de la clase dirigente republicana. Sin embargo, el nuevo alcalde creía que su ciudad iba encaminada a una crisis económica y fiscal. Un persistente éxodo de empresas y familias de clase media estaba erosionando su base imponible. Los barrios céntricos de la ciudad estaban desmoronándose. La ciudad era deficitaria y no podía satisfacer la exigencia de que el gobierno resolviera los problemas que se estaban acumulando.

«Teníamos la impresión de que nos encontrábamos en una encrucijada», dice Charles «Skip» Stirt, uno de los ayudantes del alcalde.

Goldsmith rechazó la idea de subir los impuestos. «Hoy en día las ciudades no pueden funcionar como lo hacían hace cinco, diez o quince años», dice. «Las bases imponibles están disminuyendo y los problemas están explotando. No puedes permitirte el lujo de subir los impuestos a los ciudadanos.» En lugar de hacer esto, Goldsmith buscó una estrategia que permitiera «prestar más servicios por menos dinero». Escogió la competencia.

Goldsmith reconoce que la competencia no es lo mismo que la «privatización» que prometió durante la campaña electoral. Tras asumir el cargo, abandonó la idea simplista de que los negocios por sí solos tenían la llave que permitiría reducir los gastos del gobierno. Se había dado cuenta de que el secreto del éxito no residía en la propiedad y los servicios privados, sino en la *competencia*. Era la competencia inherente a la economía de mercado lo que empujaba a los negocios a innovar y mejorar.

Goldsmith se dio cuenta cabal de lo que significaba su cambio de filosofía cuando decidió dejar los trabajos de alcantarillado de la ciudad en manos de un contratista privado. La empresa privada se ofreció a realizar el trabajo por un 5 por ciento menos de lo que le estaba costando a la ciudad. Goldsmith no se sintió impresionado, por lo que decidió hacer la oferta a otros concursantes privados. La compañía de aguas ofreció un ahorro del 70 por ciento, lo cual suponía más de dos millones de dólares al año."

Goldsmith dice que su cambio a favor de la competencia fue una decisión filosófica, pero también que fue una decisión pragmática. Quería realizar cambios sin causar trastornos en los servicios de la ciudad. Dejar a los trabajadores municipales que compitieran contribuyó a evitar una batalla con la AFSCME que podría haber perjudicado o lentificado los servicios. Al mismo tiempo, los concursos públicos dieron los resultados que él quería. Tanto si ganaban los empleados públicos como si ganaban las empresas, el gobierno conseguía recortar gastos sin tener que reducir los niveles o la calidad del servicio.

A veces la ciudad se negaba a permitir que las empresas municipales hicieran ofertas porque pensaba que no podían ganar. Pero esto irritó tanto a la AFSCME que Goldsmith acabó por ceder y los trabajadores municipales ahora pueden hacer ofertas siempre que lo deseen. Otras veces, en cambio, las empresas públicas deciden no participar en los concursos. En algunos casos, los empleados que prestan un servicio, como los mensajeros, están distribuidos en distintos departamentos, de manera que no hay una empresa concreta que pueda hacer una oferta.

El alcalde dio a los empleados municipales una gran oportunidad; al establecer las condiciones que tenían que cumplir tanto las ofertas públicas como las privadas, no exigió que se satisficieran pagos «en lugar de impuestos» en las ofertas públicas. Como las empresas municipales no pagan impuestos sobre ventas, sobre la propiedad o sobre la renta, parten

4. Goldsmith, «Moving Municipal Services into the Marketplace»; **entrevistas** con el **Skip** Sritt, teniente de alcalde.

con ventaja. «Si todavía no podemos competir», dice Fantauzzo, «debíamos avergonzarnos.»⁵

Para mantener todo el proceso de los concursos públicos sujeto al escrutinio público e inmune a las acusaciones de corrupción, Goldsmith creó una comisión para identificar los servicios del gobierno que pudieran ser sacados a concurso y la llamó Service, Efficiency, and Lower Taxes for Indianapolis Commission (SELTIC). Luego pidió a los dirigentes de nueve de las empresas más prósperas de la ciudad que formaran parte de ella.

La comisión y el alcalde decidieron comenzar por la fruta más próxima al suelo: los servicios en los que no trabajara un elevado número de empleados. Esperaban que, obteniendo una serie de éxitos rápidos, podrían granjearse el apoyo del ciudadano para los concursos más controvertidos y de mayor calado.

Paulatinamente, como las gotas del proverbial vaso, los ahorros empezaron a aumentar. La subcontratación de los servicios de microfilm supuso un ahorro de casi un millón de dólares en el plazo de tres años; la limpieza de ventanas, 45.000 dólares en el mismo periodo de tiempo; y los servicios tipográficos, 2,8 millones de dólares en siete años. La competencia entre el sector público y el privado para el mantenimiento de las instalaciones y las piscinas de la ciudad supuso un ahorro de casi 500.000 dólares en siete años. Cuando la ciudad sacó a concurso el servicio de recogida de basuras correspondiente a diez de sus once zonas de recogida, los equipos municipales ganaron el concurso en las tres zonas en las que se les permitió participar. (A ningún concursante, fuera público o privado, se le permitió participar en más de tres zonas, ya que la ciudad quería evitar que se echara el «cerrojo» al servicio debido a la existencia de un solo proveedor.) En total la ciudad iba a ahorrar 14,8 millones de dólares en tres años, pero los trabajadores municipales han reducido los gastos con tal rapidez que los ahorros van a rondar los 20 millones de dólares.⁶

Una de las causas por las que la Solid Waste Division obtuvo unos ahorros tan espectaculares fue que creó una segunda «fuente de consecuencias» que resultó aún más positiva: el reparto de ganancias. Los dirigentes sindicales propusieron que si la división reducía los gastos por debajo del nivel que había establecido en la oferta, sus empleados debían

5. William D. Eggers y John O'Leary, *Revolution at the Roots*, Nueva York, Free Press, 1996, pág. 111.

6. Datos extraídos de la conferencia pronunciada por Michael Carter, ayudante del administrador para asuntos económicos de la Solid Waste Division de Indianápolis, en «Reinvention Works», seminario patrocinado por la National Academy of Public Administration's Alliance for Redesigning Government, Washington D.C., 27 de marzo de 1996.

participar en los ahorros. El director de obras públicas, Michael Stayton, se mostró de acuerdo, por lo que negociaron un contrato según el cual los empleados se repartirían el 10 por ciento de los ahorros hasta un máximo de 3.000 dólares por empleado al año.

Motivada por este objetivo y por la competencia, la Solid Waste Division superó el objetivo de 3 millones de dólares en ahorros que había fijado en la oferta del primer año en nada menos que 2,1 millones de dólares. Aunque esto daba derecho a los 117 recogedores de basura y a los 26 miembros del personal administrativo al cobro de 3.000 dólares por persona, los dirigentes del departamento se resistieron a pagar una prima tan generosa. Al final accedieron a pagar una media de 1.750 dólares por empleado, suma que aún sirve de referencia en toda la administración de la ciudad. Otras empresas municipales no tardaron en copiar el programa y empezaron a pagar primas que oscilaban entre los 500 y los 1.000 dólares por empleado.

En términos generales, dice el teniente de alcalde Skip Stitt, los concursos públicos supusieron unos ahorros medios del 25 por ciento, fuera quien fuese el ganador del concurso. Pero la fruta más próxima al suelo no tardó en desaparecer. A finales de 1992, Goldsmith alargó el brazo para coger la primera ciruela de gran tamaño: las instalaciones para el tratamiento de aguas residuales de la ciudad. Resultó que la ciruela se encontraba lejos y en un lugar poco accesible.

El concurso para las aguas residuales: «Un cambio nada despreciable»

El primer impulso que tuvo Goldsmith fue el de vender las instalaciones de Advanced Wastewater Treatment, que valían aproximadamente 300 millones de dólares. Pero los asesores financieros le dijeron que nadie compraría las plantas a menos que se permitiera subir las tarifas de las alcantarillas para cubrir gastos. Las tarifas no habían subido desde hacía ocho años y la ciudad estaba perdiendo entre 3 y 4 millones de dólares al año por el sistema. Si no aumentaban los ingresos, la empresa que se hiciera cargo de las instalaciones "también perdería dinero.

Goldsmith no quería que subieran las facturas del alcantarillado de los ciudadanos, de manera que decidió sacar a concurso la explotación y gestión de las instalaciones. Con ello esperaba ahorrarse parte de los 30 millones del presupuesto anual de explotación.

7. R. Joseph Gelarden. «Irish Haulers Get Cash for Saving Money for City», *Indianapolis Star*, 18 de marzo de 1995.

En las dos plantas trabajaban poco más de 300 personas y casi la mitad de ellas eran sindicalistas. La AFSCME se opuso tajantemente a la posibilidad de que se perdieran puestos de trabajo. Los máximos responsables de las plantas se quejaron de que una medida tan radical era innecesaria y arriesgada, sobre todo si se tenía en cuenta que las plantas habían ganado premios. Los ecologistas locales se opusieron al alcalde, por miedo a que la gestión privada acarrearía un empeoramiento de la calidad del agua. Incluso el consejo de la ciudad y el condado expresó dudas acerca de la idea; dos de sus miembros habían desempeñado un importante papel en la construcción de las instalaciones. Luego los mismos asesores de Goldsmith, Ernst & Young, arrojaron un jarro de agua fría sobre sus planes. En su informe afirmaban que un concurso público podría constituir tan sólo una reducción de gastos del 5 por ciento, lo cual apenas justificaba el desgaste político que produciría el concurso.

«No fue fácil acudir a la reunión de la corporación municipal y oír a los dirigentes de la AFSCME leer palabra por palabra los informes de los asesores que nosotros habíamos pagado», recuerda Stitt, el teniente de alcalde. «Nadie estaba pidiendo a gritos un cambio.»

Pero Goldsmith tenía un presentimiento. A aquellas alturas ya se había declarado totalmente a favor de la competencia y estaba convencido de que era posible conseguir un mayor ahorro. «Éramos unos firmes defensores de la competencia como estrategia central», dice Stitt. «Si la prestación pública de servicios era la única salida posible, tendrían que demostrarlo en el mercado.»

Cuando la ciudad anunció que se iba a convocar el concurso público, los empleados de las plantas reaccionaron airadamente y se enfrentaron con Srayton, el director de obras públicas. «Tenemos una buena gestión», le dijeron. «¿Por qué nos haces esto?» Stayton les pidió que también se presentaran al concurso.

La dirección de la división empezó a elaborar una propuesta y Stayton pagó a una consultoría local para que les ayudara. Pero el sindicato se negó a participar. Fantauzzo se queja de que la ciudad tardó en invitar a los empleados a participar en el proceso. «Se formó el equipo para el concurso», dice. «Pero ellos ya habían recorrido buena parte del camino cuando nos pidieron que participáramos.»

Para apaciguar a la AFSCME, la ciudad tomó una decisión insólita, aunque crucial. En su petición de propuestas precisaba que si ganaba el concurso una empresa privada, tendría que reconocer a la AFSCME como el representante legítimo de los empleados de las plantas y negociar con ella de buena fe.

Cuatro empresas privadas participaron en el concurso. Dos de ellas pasaron la primera vuelta de escrutinios junto con el organismo público. Sus ofertas permitieron a Goldsmith confirmar su fe en la competencia: las dos empresas privadas ofrecían un ahorro de unos 50 millones de dólares en un plazo de cinco años, aproximadamente un 22 por ciento de los gastos previstos de explotación e inversión decapital. Ambas tenían planeado eliminar al menos una tercera parte de los puestos de trabajo en las plantas.

Justo un mes antes, los dirigentes del organismo público habían entregado a Stayton un plan de presupuestos para el año siguiente que reducía los gastos en aproximadamente un 5 por ciento. Esta vez, sin embargo, atrapados en la guerra de las ofertas, presentaron una oferta que reducía los gastos en un 10 por ciento más, sin eliminar ningún puesto de trabajo. «Cuando fueron a la oficina a entregarla», comenta irónicamente Stayton, «aún tenían que hacer otra reducción del 10 por ciento.»

Stayton rechazó la oferta de los trabajadores públicos y enfrentó a las dos empresas privadas. En una muestra de impaciencia, ambas mejoraron sus ofertas con una nueva reducción de gastos por valor de 6 millones de dólares. Al final, la White River Environmental Partnership (WREP) ganó el concurso tras ofrecer un nuevo paquete en el que se comprometía a aportar a la ciudad un 5 por ciento de los beneficios «antes de impuestos» y a invertir un millón de dólares en la creación de un centro de formación profesional para el tratamiento de aguas residuales en Indianápolis. También prometía ayudar a la ciudad a buscar puestos de trabajo para los trabajadores que después no necesitase. El 51 por ciento de la WREP se hallaba en manos de empresas locales, ya que la sociedad estaba formada por la Indianápolis Water Company, la empresa privada que se había ocupado del abastecimiento de agua potable de la ciudad durante más de un siglo, y una gigantesca firma francesa de tratamiento de aguas residuales.

Cuando la ciudad sumó el paquete de la WREP, el ahorro rebasaba los 65 millones de dólares en cinco años. La reducción del 29,5 por ciento en gastos de tratamiento de aguas constituyó el mayor triunfo que había tenido la política de concursos públicos hasta la fecha." Equivalía a casi el 3 por ciento del presupuesto de explotación anual de la ciudad.

8. En una carta fechada el 11 de noviembre de 1993 de Michael Stayton, director de obras públicas, al alcalde Goldsmith, en nombre del Advanced Wastewater Treatment Contraer Management Review Committee, la ciudad calculó que el presupuesto municipal de explotación y de inversión de capital para cinco años para el AWT ascendía a los 221,8 millones de dólares. La oferta de la WREP para ese período ascendía a los 156,9 millones de dólares, por lo que suponía una reducción de 64,9 millones de dólares.

Aunque Goldsmith poseía la autoridad para conceder el contrato, tanto él como Stayton tenían la sensación de que la comunidad no estaba preparada para un cambio tan profundo. En consecuencia crearon un «comité examinador» (del que formarían parte los dos miembros del consejo de la ciudad y el condado que se habían opuesto a que se hiciera la petición de propuestas) para llevar a cabo una investigación «con la diligencia debida» de la propuesta que había hecho la WREP y de su competencia para realizar el trabajo. El grupo visitó otras ciudades de los Estados Unidos en las que la firma francesa dirigía instalaciones. Volvió convencido y recomendó que la ciudad contratara a la WREP.

En aquel momento, dice Stayton, se armó un alboroto de cuidado.

De repente, el sindicato y los ecologistas se pusieron en acción y preguntaron: «¿Por qué el alcalde tiene tanta prisa en hacer esto?» Tuvimos que dedicar seis semanas a la valoración de daños y perjuicios.

Los ecologistas y la AFSCME trataron de conseguir que el consejo bloqueara el contrato. El sindicato demandó a la ciudad para evitar el acuerdo, pero no tuvo éxito. El consejo celebró una acalorada sesión pública que fue retransmitida por la televisión local. Pero para entonces Goldsmith y Stayton ya habían hecho públicos los datos de que disponían y calmado los ánimos. Stayton se dedicó a recordar a la gente una y otra vez que la respetada compañía de aguas de la ciudad se ocuparía de las instalaciones de las aguas residuales. «Si os fiáis de la compañía de aguas en lo que se refiere a vuestra agua -les dijo--, ¿por qué no lo hacéis también en lo que se refiere a vuestras alcantarillas?» El consejo decidió no bloquear el contrato.

Goldsmith firmó el contrato en noviembre de 1993, con lo cual convirtió las instalaciones de Advanced Wastewater Treatment de Indianápolis en la operación municipal de aguas residuales de gestión privada más grande de los Estados Unidos. El proceso había durado casi un año, un largo período de tiempo para los más de 300 trabajadores que habían tenido que vivir con la tensión de la inseguridad económica. Entre Acción de Gracias y Navidad tuvieron que enfrentarse a una amenaza más concreta: muchos de ellos iban a perder sus puestos de trabajo en las plantas.

Cuando el 1 de febrero de 1994 la WREP se hizo cargo de las instalaciones, casi 200 empleados municipales pasaron a la nueva empresa. Sus puestos de trabajo con la firma privada tenían unos sueldos iguales o mejores que los que habían ganado con el ayuntamiento y sus prestaciones eran más ventajosas. Muchos de ellos seguían siendo representados por la

AFSCME. Los nuevos dirigentes y el sindicato habían llegado rápidamente a un acuerdo, lo cual constituía un caso insólito, ya que los trabajadores de una empresa privada iban a ser representados por un sindicato de funcionarios.

Pero hubo 126 trabajadores que no consiguieron pasar a la nueva empresa. La ciudad se ofreció a protegerles con una serie de medidas de seguridad, según las cuales se les garantizaba otro trabajo en el ayuntamiento o la formación para trabajar en una empresa del sector privado y el empleo correspondiente. Gracias a las medidas de seguridad, se creó una bolsa de puestos de trabajo vacantes para el municipio y los trabajadores empezaron a aceptarlos. Aproximadamente la mitad de ellos optó por esta solución, y la WREP pagó la formación y la colocación de los demás. Cuando sólo quedaban ocho o nueve personas por colocar, la ciudad les dio trabajo en una nueva oficina que estaba creando para mejorar el servicio al cliente en general.

La WREP ha mantenido la calidad de las aguas residuales y en varios aspectos ha mejorado los altos rendimientos que la ciudad había obtenido en los años anteriores. En su primer año de actividades superó sus límites permitidos de descarga en sólo una ocasión, mientras que la ciudad lo había hecho en catorce ocasiones durante sus dos últimos años de actividades. Redujo el número y la duración de los derramamientos en un 50 por ciento y el número de accidentes laborales en un 70 por ciento." Los críticos la acusaron de ser la responsable de dos incidentes sucedidos en el río White en que habían muerto peces, pero las investigaciones realizadas por un gran jurado del condado y los especialistas independientes contratados por la ciudad eximieron a la WREP de cualquier responsabilidad y echaron la culpa de lo ocurrido a los bajos niveles de agua del río y a los derramamientos de aguas residuales sin tratar ocasionados por los desperfectos en el sistema de alcantarillado de la ciudad. La Dirección de Medio Ambiente estatal afirmó que las operaciones con aguas residuales agravaban el problema, pero los ecologistas locales discreparon.¹⁰ (Inclu-

9. Los detalles sobre el primer año de actividades han sido extraídos del informe elaborado por la White River Environmental Partnership para el concejo municipal y estatal de Indianápolis, *Indianapolis Advanced Wastewater Treatment Facilities: One Year Summary*, 20 de marzo de 1995.

10. Véase Welton W. Harris 11, «Environmental Board Member Defends City in Fish Kills», *The Indianapolis News*, 22 de junio de 1995; y una carta al editor de William Beranek Jr., presidente del Instituto de Medio Ambiente de Indiana, «Phase Out the Overflows», *Indianapolis Business Journal*, 17-23 de octubre de 1994, pág. 7A. «La causa de las muertes inherente al diseño de nuestros sistemas de alcantarillado para saneamiento y agua de lluvia —escribió Beranek— no fue culpa de nadie.»

so si la WREP hubiera sido la responsable de lo ocurrido, el sistema gestionado por la ciudad había sufrido un desastre ecológico mucho más grave varios años antes.)

Durante el primer año de la WREP al frente de las instalaciones, las quejas del sindicato también disminuyeron: las 38 que habían hecho cuando la gestión era municipal quedaron reducidas a una. Incluso las bajas por enfermedad descendieron. «La mayoría de los antiguos trabajadores municipales le dirían que no quieren volver a la situación anterior», dice el dirigente de la AFSCME Steve Fanrauzzo, «Desde el punto de vista económico han mejorado.»

Los dirigentes que habían pasado a la nueva empresa eran de la misma opinión. Cuando Rick Farnham gestionaba las instalaciones de aguas residuales para la ciudad, consideraba con escepticismo la posibilidad de que una empresa privada realizara el trabajo. «Tenía las mismas ideas que los demás: que la contratación acarrearía irregularidades y el empeoramiento de la calidad», dice. Pero unos meses en su nuevo puesto de director de servicios técnicos de la WREP le hicieron cambiar de parecer: «A estas alturas ya no creo que nada de eso sea cierto».

La WREP cumplió el objetivo contractual de reducir los gastos de explotación de las plantas. La mayor parte del ahorro fue consecuencia de los cambios tecnológicos. La WREP modificó considerablemente el proceso del tratamiento secundario de las plantas al trasladar parte de la carga del procesamiento de fluidos a biorreactores menos costosas.

La WREP también saneó la organización, que tenía un exceso de personal y altos cargos, eliminando puestos de supervisión y trabajos demasiado especializados. «Había gente que llevaba diez años reparando bombas en una determinada sección de una planta», dice Douglas B. Reichlin, un alto cargo de la WREP. «Eso es todo lo que hacían; no podían reparar otras bombas.» En consecuencia la WREP formó a los trabajadores para que pudieran realizar múltiples tareas y les dio nuevas responsabilidades. La empresa invierte mucho más en formación que un organismo público típico.

El consumo cuidadoso de la electricidad contribuyó a reducir la factura anual de servicios en un millón de dólares. El fin de la acumulación innecesaria de existencias supuso el ahorro de varios millones más. La renegociación del convenio colectivo convirtió la mitad de la subida salarial automática para compensar el aumento del coste de la vida en incentivos de rendimientos para individuos y equipos. Además la WREP recortó los gastos de capital planeados, lo cual se tradujo en un ahorro de más de 1,8 millones de dólares **para la ciudad.**

Stayton cree que la competencia era la única manera de conseguir que se realizaran unos cambios tan espectaculares. «Los trabajadores de las plantas y el personal técnico no estaban dispuestos a infringir sus normas», dice. «No se hubiera podido hacer nombrando simplemente a un nuevo director de división..»

En la primavera de 1995, un alto cargo de la WREP telefoneó a Stayton y le explicó que la empresa tenía 45.000 dólares en una cuenta para la ciudad. Se trataba del 5 por ciento de los beneficios obtenidos por la empresa en 1994 que le correspondían a Indianápolis.

«Nos dijeron que todos los años nos correspondería una cantidad parecida -nos cuenta Stayton-, lo cual supone un cambio nada despreciable.»

Todo sigue como de costumbre

En 1996 la ciudad ya había convocado 64 concursos con participación pública y privada para la adjudicación de contratos por valor de más de 500 millones de dólares en 27 servicios diferentes. Los trabajadores públicos habían ganado 16 concursos en su totalidad y 13 más a medias con contratistas privados. La competencia había permitido reducir los gastos de la ciudad en más de 100 millones de dólares en un plazo previsto de siete años. Los 20 millones más que se había previsto ahorrar se habían conseguido gracias a los contratos en cuyos concursos no habían participado los empleados municipales.¹¹

Goldsmith y el consejo municipal habían invertido el dinero ahorrado en la reparación de la infraestructura de los barrios céntricos de la ciudad, una medida que había contribuido a que algunos de los miembros del consejo que vivían en el centro de la ciudad dejaran de ser contrarios a los concursos públicos y pasaran a defenderlos.

11. Indianápolis no mantiene archivos separados de los concursos con participación pública y privada. No obstante, en la oficina del alcalde tienen una hoja de cálculo denominada «Enterprise Group Activity» en la que se indican los proyectos innovadores y los ahorros que generarán durante los siete años siguientes. En ella se consignan los concursos públicos, así como la subcontratación, las concentraciones, las ventas de propiedades y los **proyectos** de reingeniería. Por lo general, los informes publicados de los ahorros conseguidos en Indianápolis reflejan el total de todas estas actividades. Los datos sobre concursos **con** participación pública y privada de que disponemos proceden de la identificación de dichos proyectos en la hoja de cálculo correspondiente al 5 de octubre de 1995, de entrevistas y de una memoria correspondiente al 5 de octubre de 1995 **elaborada** por Peter Plastrik para el **teniente de alcalde** Skip Stitt.

En 1996, la ciudad ya estaba planeando convocar más concursos públicos y ahorrar más dinero. Había iniciado las negociaciones finales con una empresa privada para gestionar los sistemas de información de la ciudad y el condado, con lo cual tenía previsto ahorrar 37 millones de dólares. Había convocado concursos para el trabajo en las pistas de hielo, el mantenimiento de jardines y edificios, el tratamiento de los residuos sólidos y el mantenimiento del alcantarillado. Y estaba proyectando sacar a concurso la limpieza de las calles, el traslado de árboles, los servicios de cerrajería, la asistencia sanitaria para casos de urgencia, la conservación de parques y, una vez más, el arreglo de baches.

En 1996, el alcalde ya había eliminado más de 1.025 puestos de trabajo municipales de los 4.416 que existían cuando había ocupado su cargo. Casi todas las reducciones se habían producido en sectores ajenos al cuerpo de bomberos ya la policía, en los cuales Goldsmith había decidido no sacar a concurso ningún servicio. Los recursos humanos del resto de la ciudad disminuyeron en más de un 40 por ciento, en su mayor parte a causa de los concursos públicos.¹²

Aunque la ciudad no tiene constancia de estas cifras, Skip Stitt cree que aproximadamente un 20 por ciento de estas 1.025 personas se quedaron sin trabajo. El resto de ellas se pusieron a trabajar para empresas privadas, ocuparon las vacantes que había en la administración municipal, fueron colocadas en puestos del sector privado o aceptaron propuestas de jubilación anticipada. Sin embargo, ningún miembro del sindicato se quedó sin trabajo. Goldsmith no hizo ningún pacto con los sindicatos para no dejar a nadie en la calle, pero su administración siguió en este sentido una política *de facto* con el 20 por ciento de los recursos humanos que pertenecían a los sindicatos.

Los éxitos que cosechó Goldsmith con su apoyo a la competencia atrajeron la atención de todo el mundo. Alcaldes de grandes ciudades, gobernadores, autoridades extranjeras y periodistas acudieron en tropel a Indianápolis. «El proceso de concursos públicos te enseña que tienes que pagar de tu propio bolsillo y hacer todos los esfuerzos posibles para conservar tu trabajo», dice Jeffrey Thomas, un empleado de la Solid Waste

12. Los datos sobre la eliminación de puestos de trabajo proceden de una memoria correspondiente al 4 de octubre de 1995 enviada por el teniente de alcalde Skip Stitt a Peter Plastrik. Indianápolis no guarda datos sobre los cambios en empleo ocasionados únicamente por los concursos con participación pública y privada. No obstante, en la memoria del 4 de octubre de 1995 Stitt calculaba que desde el 31 de diciembre de 1991, hasta 1.365 puestos de trabajo del municipio habían sido sometidos a un proceso de subcontratación o de concurso público con participación pública y privada.

Division con diez años de antigüedad en su trabajo. Su unidad aumentó el volumen de trabajo diario y modificó los recorridos para la recogida de basura a fin de ganar el concurso. Gracias a la competencia llegó incluso a incrementar su «cuota de mercado» en lo que se refiere a los recorridos para la recogida de basura en la ciudad.

Los políticos negros temían que los funcionarios pertenecientes a minorías fueran a quedarse sin trabajo, pero los empresarios locales pertenecientes a las minorías se dieron cuenta de que los concursos públicos les proporcionaban nuevas oportunidades profesionales. Por ejemplo, el incipiente servicio de mensajeros de George Pillow consiguió un contrato municipal que, según dice, aumentó sus ingresos en aproximadamente un 30 por ciento y le proporcionó la credibilidad suficiente para conseguir unos cuantos contratos más. Según Stitt, en 1996 la ciudad había multiplicado por veinte los niveles de contratación de miembros de minorías correspondientes a 1991 (hasta alcanzar los 40 millones de dólares) gracias en parte a que la competencia había proporcionado nuevas oportunidades para hacer ofertas.

Por su parte, el sindicato de funcionarios se dio cuenta de que podía servirse de los concursos públicos para mejorar los sueldos y las prestaciones de sus miembros mediante el reparto de ganancias. El pago de 1.750 dólares a la Solid Waste Division por su participación en las ganancias causó una gran impresión a los empleados municipales. Otra unidad presentó rápidamente otra oferta con la que renunciaba a su derecho al aumento salarial en compensación por el alza en el coste de la vida porque temía que a causa del incremento de sueldos su propuesta resultara poco competitiva, por ejemplo. Como contrapartida, convenció a la ciudad para que accediera al reparto de ganancias si realizaba el trabajo con unos gastos inferiores a los propuestos.

En 1995, la combinación del reparto de ganancias, los concursos públicos y la seguridad laboral había empezado a fomentar un comportamiento entre los empleados que resultaría inconcebible en la mayoría de los gobiernos. Los empleados de Fleet Services, que habían negociado un reparto del 25 por ciento de los ahorros que se obtuvieran con respecto a los gastos propuestos, empezaron a *sugerir* la subcontratación de sus propios servicios cuando se pudiera ahorrar dinero. En la reparación de carrocerías, por ejemplo, el taller municipal no era competitivo al lado de los talleres privados. Así pues empezó a subcontratar esa actividad y a trasladar a los empleados que se quedaran sin trabajo a sectores más competitivos. En 1994, se subcontrataba sólo el 15 por ciento del trabajo de reparación de carrocerías; en 1995 se llegó al 37 por ciento.

«El asunto de la subcontratación era antes motivo de fuertes conflictos con la administración», dice Skip Stitt. «Ahora ya no lo es. No se producen altercados si el acuerdo permite a los empleados ahorrar (y ganar) dinero.»

Fantauzzo confirma este cambio:

Esos empleados y sus directores están decidiendo qué es lo que hacen mejor y cuáles son sus actividades centrales. Su planteamiento es el siguiente: si no somos nosotros quienes hacemos mejor el trabajo de reparación de carrocerías, más vale que dejemos el tema. El próximo paso es lo que están haciendo ahora: expandir las actividades que se les dan bien y hacer más trabajos de ese tipo.

Fantauzzo se refiere a una tendencia que empezó a extenderse en 1996. Motivados en parte por la perspectiva del reparto de ganancias, miembros y directivos del sindicato como Michael Carter de Solid Waste se han asociado para conseguir más trabajo en otros departamentos municipales, otros organismos públicos y gobiernos cercanos. Solid Waste, que ya ha conseguido contratos en municipios del condado vecino, está ahora buscando oportunidades en el sector privado y luchando por el derecho a hacer ofertas en más de tres zonas de recogida de basuras de la ciudad.

Fantauzzo quiere que la ciudad permita a otras unidades hacer lo mismo. Ahora se encuentra en una posición insólita para un dirigente de sindicato: tiene que comercializar los servicios de los miembros de su organización.

Buscar más trabajo es algo que no habíamos hecho nunca. Ahora resulta que voy a la WREP y les digo: «¿Por qué vais a un garaje privado a que os reparen los camiones? Deberíais firmar un contrato con el garaje municipal para que se ocupen de los automóviles de vuestra empresa».

Fantauzzo dice que el reparto de ganancias no ha cambiado las posturas de los empleados con respecto a la competencia, que siguen siendo encontradas:

Por un lado, la posibilidad de que vayan a ser contratados o no les infunde temor. Pero por otro, ésta es la primera vez en mucho tiempo que a los empleados no se les ha pedido que aparquen sus cerebros al lado de la puerta cuando vengan a trabajar. En realidad se les ha dado poder para participar en el proceso de toma de decisiones. A los trabajadores se les está preguntando cómo se hace el **trabajo de** una forma **más eficiente** y eficaz.

Pero si se combina ese poder con el reparto de ganancias, la postura acerca de la *productividad* cambia por completo, dice: «Fíjese en lo que ocurre cuando llega el undécimo mes de presupuesto en las administraciones tradicionales: todo el mundo busca la manera de gastar el último centavo para justificar el año siguiente ese pico de más. Aquí la gente trata de buscar la manera de ahorrar hasta el último centavo porque saben que se van a llevar a casa un trozo del pastel».

En 1991, Fantauzzo estaba buscando la manera de evitar que Steve Goldsmith fuera alcalde. En la convención anual de su sindicato previa a las elecciones, los miembros abuchearon a Goldsmith. En cambio en 1995, en la misma convención, se pusieron en pie y le ovacionaron. Los trabajadores municipales querían respaldarle, pero no así los profesores, que se oponían a una lista de candidatos reformistas del consejo escolar que Goldsmith estaba promocionando. En consecuencia el sindicato no apoyó a nadie. (Goldsmith ganó las elecciones con casi un 60 por ciento de los votos.) Mientras tanto, Fantauzzo está acompañando a Skip Stitt a conferencias para explicar el proceso que había seguido la ciudad para fomentar la competencia. «Me figuro que algunos compañeros del sindicato de otras zonas del país estarán poniendo cara de extrañeza», dice pensativamente.

No cabe duda de ello. Sin embargo, en Indianápolis al menos la competencia parece haberse convertido en la manera aceptada de hacer negocios. A raíz del éxito que había supuesto el concurso público para el tratamiento de aguas residuales, las autoridades del aeropuerto de la ciudad convocaron un concurso para la adjudicación del contrato de explotación y administración del Aeropuerto Internacional de Indianápolis, donde los gastos habían aumentado un 38 por ciento desde 1984.¹³ Nadie causó ningún alboroto político, no surgió ningún problema medioambiental, y las reuniones públicas tuvieron una asistencia reducida. El sindicato se mantuvo al margen del proceso porque los 300 empleados afectados no eran miembros de la organización. Estos trabajadores hicieron una oferta y, al igual que los dirigentes de la división de aguas residuales de la ciudad, intentaron competir reduciendo gastos drásticamente. Pero esto mismo fue lo que hicieron las cuatro empresas privadas que se presentaron al concurso.

13. En un documento correspondiente al 11 de mayo de 1995 enviado a la Indianapolis Airport Authority, los miembros de la [unta Gordon Sto Angelo y Michael W. Wells informaban que **entre** 1984 y 1994 el aeropuerto **había** experimentado un incremento del 38 por ciento en gastos cobrados a **las** líneas aéreas.

Una oferta procedía de BAA USA Ine., la filial en Estados Unidos de BAA, la empresa inglesa que posee y dirige Heathrow (Londres), el aeropuerto internacional más grande del mundo. La BAA fue una empresa estatal (la British Airports Authority) hasta 1987, que fue cuando el gobierno de Margaret Thatcher la vendió. Ahora dirige aeropuertos que prestan sus servicios a 80 millones de pasajeros al año, casi 30 veces más de los que pasan por Indianápolis. «Sehan olvidado de más cosas que las que nosotros sabemos», dice el director de obras públicas Michael Srayton.

A mediados de 1995, la junta directiva del aeropuerto aprobó la oferta de la filial británica. En la nota que las autoridades del aeropuerto publicaron en la prensa el 11 de mayo se anunciaba con satisfacción que «la gestión privada del aeropuerto podría suponer un ahorro de más de 100 millones de dólares y una mejora en el servicio.¹⁴ El dinero ahorrado se destinaría a las líneas aéreas que utilizaran el aeropuerto (no a los contribuyentes), ya que las tasas por aterrizaje financiaban la mayor parte de las actividades del aeropuerto. Sin embargo, permitiría convertir el aeropuerto de Indianápolis en unas instalaciones más interesantes para las líneas aéreas, lo cual podría suponer un aumento de los puestos de trabajo en la región.

El 1 de octubre de 1995, cuando se hizo cargo de la gestión del aeropuerto, la BAA suscribió el contrato más importante de los Estados Unidos en materia de aeropuertos. Esto habría constituido una gran noticia en cualquier parte del país, como también lo hubiera sido cuatro años antes en Indianápolis. Pero en 1995 no supuso más que una transacción más en el animado mercado de los servicios municipales de la ciudad, por lo que, como se suele decir, todo seguía como de costumbre.

LA ESTRATEGIA DE LAS CONSECUENCIAS

Steve Goldsmith obligó a los empleados municipales a competir con las empresas privadas que tenían hambre de contratos. De pronto los funcionarios tenían que demostrar que su trabajo resultaba más rentable para los contribuyentes.

Los empleados municipales se sintieron presionados por el desagradable riesgo que esto suponía y se apresuraron a reexaminar su forma tradicional de hacer las cosas. La mayoría de ellos se dieron cuenta en aquel momento de cuánto costaba hacer su trabajo; muchos concibieron méto-

14. Indianapolis Airport Authority, «Private Management of Airport Could Save More Than \$100 Million, Improve Service», nota de prensa, 11 de mayo de 1995.

dos menos costosos y más eficaces. Incluso aquellos que no tenían que hacer frente a la competencia se replantearon sus actividades, porque, en palabras de Skip Stitt, «estaban preparándose por si se diera la circunstancia de que tuviesen que competir».

Goldsmith no fue el primero en servirse de la competencia entre los funcionarios y las empresas privadas para fomentar nuevos comportamientos en el gobierno. En el Reino Unido, en los años 1980 y 1988, los dirigentes del Partido Conservador habían obligado a los gobiernos locales a sacar a concurso toda una serie de servicios. En 1992, cuando los conservadores extendieron la práctica de los «concursos obligatorios» a los servicios de oficina, ya se habían convocado miles de concursos con participación del sector público y del privado para la adjudicación de servicios públicos por valor de casi 2.000 millones de libras.¹⁵

Cuando el alcalde Goldsmith ocupó su cargo, pidió a los administradores municipales que leyeran *La reinención del gobierno*. En él se relataba la historia de la Dirección de Obras Públicas de Phoenix, cuyo máximo dirigente, Ron Jensen, había defendido 14 años antes la celebración de concursos en los que pudieran participar el sector público y el sector privado para la adjudicación de muchos servicios. Pero en manos de Goldsmith, la competencia no era sólo la herramienta de un administrador para reducir gastos en un departamento, sino que constituía una estrategia de ámbito municipal concebida para crear consecuencias que se derivaran de los rendimientos.

Goldsmith creía que una fuerte dosis de competencia sería un antídoto de gran eficacia contra el veneno que causaba la ineficiencia y la ineficacia en el gobierno: el *monopolio*. Las agencias públicas deben tener el control exclusivo de ciertas actividades, como afirmamos en el capítulo 4. Pero los políticos hacen un uso excesivo de su poder para crear monopolios públicos y para atender las necesidades de la comunidad a menudo recurren sin meditarlo a las agencias públicas en lugar de al mercado privado. Esto lo hacen, en gran medida, porque son cautivos del paradigma burocrático; algunos ni siquiera se dan cuenta de que existe una alternativa. También lo hacen porque la creación de monopolios aumenta su poder al darles el control directo de los enormes recursos de las agencias estatales. Manipulando el uso del dinero público, el empleo y las compras, consiguen reconocimiento por atender las necesidades del ciudadano y las demandas de sus votantes. Además pueden recompensar a los aliados y castigar a los adversarios.

15. Audit Commission, *Realising the Benefits of Competition: The Client Role for Contracted Services*, Londres, HMSO, 1993, pág. 1.

Los funcionarios apoyan a los monopolios públicos por razones más obvias. Ellos y sus sindicatos tienen un interés económico directo en la conservación o ampliación de su parcela de mercado.

El problema que plantean los monopolios públicos es que no tienen verdaderos motivos para mejorar su rendimiento. No son recompensados por superarse. Como sus clientes no pueden dejarlos, no arriesgan nada si no tienen buenos rendimientos. Y rara vez desaparecen, ya que su suerte no va ligada a sus rendimientos. No innovan casi nunca porque no *tienen* que hacerlo.

Goldsmith se sirvió de la competencia para modificar esta dinámica y rápidamente aumentó el rendimiento del gobierno. «Nosotros decimos que en el caso del gobierno hay que ser antimonopolista», explica Mitch Daniels, director de la SELTIC.

Los monopolios tienden a abusar de sus clientes; les cobran de más. No se sienten presionados por la competencia. Gobierno competitivo significa que quien presta un servicio sabe que tiene que seguir mejorando, que tiene que seguir sirviendo al cliente, porque de lo contrario alguien ocupará su lugar.

El alcalde Goldsmith empleó las consecuencias (los riesgos económicos y las recompensas) como *mecanismo de influencia* para conseguir que los funcionarios tuvieran interés en el resultado de sus esfuerzos. Los concursos públicos y el reparto de ganancias crearon un vínculo fuerte y sin precedentes entre la calidad del rendimiento del gobierno y el bienestar económico de los funcionarios. En consecuencia, los empleados empezaron a cambiar las estructuras de la administración, los procedimientos laborales, las actividades sindicales y sus propias posturas. Nadie exigió que se llevaran a cabo estos cambios ni precisó qué clase de cambios tenían que ser.

Cuando la competencia se convierte en norma, los empleados empiezan a dirigirse a sí mismos, explican Jim Flanagan, auditor de Phoenix, y Susan Perkins, auditora adjunta: «Las discusiones acerca de los gastos de la unidad, las reclamaciones de los clientes, el tiempo perdido y otros aspectos relacionados con la cadena de montaje se plantean con interés y vehemencia».¹⁶

Esta dinámica automotriz es característica de la estrategia de las consecuencias: los reinventores introducen incentivos basados en el rendimiento y luego dejan que la naturaleza tome su propio rumbo. Hacen que las consecuencias sean una estrategia sumamente eficaz.

16. Jim Flanagan y Susan Perkins, «Public/Private Competition in the City of Phoenix, Arizona», *Government Finance Review*, junio de 1995, pág. 7.

Los tres procedimientos para introducir consecuencias

Los dirigentes públicos introducen consecuencias en el gobierno fundamentalmente de tres maneras. El procedimiento más eficaz consiste en obligar a los organismos públicos de prestación de servicios a funcionar como empresas de negocios con líneas de rentabilidad financiera, preferiblemente en mercados competitivos. A esto lo denominamos *gestión empresarial*. En lugar de obtener sus beneficios del dinero obtenido por el gobierno con los impuestos, estas empresas públicas ganan dinero vendiendo bienes y prestando servicios directamente a sus clientes. Es decir, para ganarse el pan tienen que tener éxito en el mercado. El fracaso acarrea las pérdidas económicas, lo cual puede comportar pérdidas de puestos de trabajo. El éxito puede dar como resultado un aumento de las recompensas económicas. Cuando Nueva Zelanda sustituyó las burocracias del gobierno por empresas estatales que trabajaban como firmas privadas (proceso que describimos en el capítulo 4), se sirvió de la gestión empresarial.

La gestión empresarial es el procedimiento más eficaz para crear consecuencias, ya que la competencia a la que da lugar es automática e implacable. No es necesario un proceso de contratación; nadie tiene que imponer las consecuencias; y los políticos ni siquiera participan en la toma de decisiones. Al contrario: los clientes del organismo imponen las consecuencias directamente.

No obstante, la gestión empresarial no funciona en todos los organismos públicos. A veces la línea de rentabilidad financiera no es el indicador apropiado del éxito, puesto que la actividad (tanto si se trata de la protección del medio ambiente o del cuidado de los parques como si se trata de velar por la seguridad pública) no pertenece al grupo de las que se deben cobrar a los clientes en el mercado. Cuando éste es el caso, la alternativa más adecuada es la *competencia gestionada*, que es el procedimiento que adoptó Goldsmith en Indianápolis. Sus consecuencias son menos automáticas que las del mercado, pero siguen siendo eficaces. La competencia gestionada exige a los potenciales proveedores de los servicios del gobierno (firmas privadas y/o agencias públicas) que compitan entre sí para obtener los contratos empleando el criterio de sus rendimientos. Cuando la contratación no es posible, las autoridades públicas pueden evaluar y comparar los rendimientos de organismos similares sirviéndose de unas «cotas» de competencia y crear a continuación consecuencias psicológicas y financieras.

Cuando ni la gestión empresarial ni la competencia **gestionada** resultan adecuadas (sea por motivos racionales de los que hablaremos

más adelante o a causa de obstáculos políticos), la alternativa es la *gestión por rendimientos*.

Este procedimiento se sirve de evaluaciones de rendimientos, criterios, gratificaciones y penalizaciones para motivar a los organismos públicos. Las gratificaciones y las penalizaciones pueden ser económicas, como el reparto de ganancias de Indianápolis; pueden ser cuasieconómicas, como la práctica de la Air Combar Command de conceder fines de semana de tres días a los escuadrones que alcancen sus objetivos mensuales de rendimiento; o pueden ser estrictamente psicológicas, como los programas de reconocimiento y concesión de premios.

La gestión por rendimientos resulta menos eficaz que los otros dos procedimientos porque las consecuencias que impone rara vez son tan importantes o inevitables como las de la competencia. Además deja la tarea de juzgar los rendimientos en manos de las autoridades públicas, que tienen un interés particular en proclamar el éxito de los organismos que financian y dirigen. Por último, la gestión por rendimientos fija unos criterios de rendimiento relativamente bajos. El rendimiento de una empresa se suele evaluar en relación con datos anteriores o con un objetivo de rendimientos prefijado. Esto nos permite saber si ha mejorado o si ha alcanzado una determinada meta. Sin embargo, como no cabe hacer comparaciones con competidores, no nos permite saber si alguien podría haberlo hecho mejor, ni tampoco lo bueno que *podría* haber sido ese rendimiento. Pongamos por caso la experiencia que tuvo el alcalde de Indianápolis, Steve Goldsmith, con el sistema de tratamiento de aguas residuales de la ciudad. Tras un largo estudio, una respetada consultoría privada le comunicó que el máximo ahorro que obtendría con la gestión privada sería del 5 por ciento aproximadamente. Empleando la competencia gestionada, en cambio, sumó unos ahorros del 29,5 por ciento.

Estos tres procedimientos no se excluyen unos a otros; los organismos que operan como empresas públicas o que compiten por contratos suelen emplear muchas herramientas de la gestión por rendimientos para sacar el máximo provecho de sus ventajas competitivas. De hecho, nosotros creemos que todos los organismos públicos deberían emplear la gestión por rendimientos, tanto si se trata de un monopoliopúblico como si se trata de una empresa competitiva o de un competidor en un concurso para la adjudicación de contratos.

No hemos incluido la evaluación de rendimientos entre estos procedimientos porque no creemos que el hecho de evaluar por sí solo tenga el poder suficiente como para producir cambios fundamentales en la mayoría de los organismos públicos. **Lo** que los **organismos** necesitan si van a

utilizar la estrategia de las consecuencias es una *competencia* que determine su forma de trabajo, tema al que dedicaremos un capítulo entero en nuestro próximo libro. De todos modos, algunos organismos públicos llevan años evaluando sus rendimientos y no han obtenido con ello prácticamente ningún resultado. Hasta que la administración Guiliani empezó a utilizar los datos sobre rendimientos de Nueva York, por ejemplo, los informes de rendimientos anuales de la ciudad estuvieron acumulando polvo en los estantes de la administración. La clave para reinventar las burocracias públicas reside en vincular las consecuencias a la evaluación de rendimientos.

La protección de los empleados que ya no son necesarios

Tanto la gestión empresarial como la competencia gestionada obligan a menudo a los organismos públicos a reducir sus plantillas, a veces rápidamente. Cuando pierden contratos o cuota de mercado, tienen que apañárselas con menos empleados. ¿Cómo hemos de hacer frente a esta realidad?

Ésta es una de las cuestiones más importantes que se les plantean a los reinventores. Nosotros creemos que los gobiernos deberían proteger a los empleados de la amenaza del desempleo, a menos que se encuentren en una crisis fiscal tan profunda que sencillamente no puedan permitirse el lujo de hacerlo. No fueron los empleados quienes crearon las burocracias en las que trabajan, de modo que no deberían pagar el precio que cuesta reinventarlas. Nosotros recomendamos que se adopte una política para evitar los despidos y se elabore un «menú de posibilidades» para los empleados cuyos puestos de trabajo vayan a desaparecer.

Ésta no es sólo la manera correcta de tratar a los seres humanos, sino que además es la más práctica. Como demuestra la experiencia de Indianapolis, esta política permite a los dirigentes públicos utilizar la competencia de una manera mucho más amplia, dado que disminuye la resistencia de los empleados y los sindicatos. También facilita en gran medida el cambio de cultura en los organismos públicos, porque los empleados no están preocupados por la posibilidad de perder sus puestos de trabajo.

La clave está en utilizar el «desgaste» en la reducción -de plantilla, trasladando a los empleados sin trabajo a los puestos que han dejado libres los que se jubilan o se van. La tasa anual de desgaste de un gobierno normal varía entre el 5 y el 10 por ciento y fluctúa según los cambios en las condiciones económicas. Si su sistema de personal tiene demasiadas

normas y categorías profesionales, es probable que tenga que cambiarlo a fin de tener la flexibilidad necesaria para trasladar a los empleados. En los últimos 18 años el Reino Unido ha conseguido reducir su funcionariado en un 33 por ciento sin necesidad de efectuar muchos despidos usando varias técnicas. Entre las posibilidades que hay en el «menú» figuran las siguientes:

Traslade a los desempleados a otros puestos de la administración pública. Un método útil es el de la «bolsa de empleo», mediante la cual los organismos mantienen un cierto número de vacantes para que sean ocupadas por desempleados. En Phoenix, la ciudad prevé el número posible de desempleados; normalmente, a menos que los recortes presupuestarios obliguen a realizar despidos, la ciudad traslada a los empleados que se encuentran en una situación de peligro a nuevos puestos. En Filadelfia, cuando los servicios alimenticios de las cárceles pasaron a manos de un contratista privado, la ciudad dio a los trabajadores desempleados la oportunidad de aceptar una nueva categoría profesional (funcionario de prisiones en prácticas) y realizar una nueva carrera profesional en la administración.¹⁷

Cuando un gobierno traslada a los empleados a otros puestos de trabajo, ha de decidir si va a protegerlos de una pérdida salarial. En Indianápolis y en Phoenix no garantizan unos sueldos iguales, pero tratan de colocar a los empleados en puestos más o menos equiparables.

Si la pérdida de puestos de trabajo es considerable y se produce rápidamente, la bolsa de empleo no será suficiente. Para suavizar la situación, algunos gobiernos regulan el ritmo de la reestructuración de manera consciente. Como explica Skip Stitt, de Indianápolis, «si reconoces que vas a recibir un duro golpe, puedes aplazarlo por unos cuantos meses» para acumular vacantes que puedan ser ocupadas.

Traslade a los funcionarios a las empresas privadas que se vayan a hacer cargo del trabajo. Algunos gobiernos incluyen en los concursos públicos el requisito de que la empresa privada ganadora dé preferencia a los funcionarios desempleados en cualquier contratación. En Filadelfia, Phoenix y el Reino Unido¹⁸ prácticamente todos los contratos contienen una cláusula de «prioridad en la contratación», que exige a los contratistas que necesiten nuevos empleados que den a los empleados públicos desempleados la oportunidad de ser colocados.

17. Steven Cohen y William Eimicke, «Reinventing Government: A Critical Analysis from Three Cities». Ponencia preparada para el Trinity Symposium on Public Management, San Antonio, Texas, 23 de julio de 1995.

18. Con referencia a Filadelfia y a Phoenix, *ibíd.*; con referencia al Reino Unido, véase la siguiente *nota*.

Exija a los contratistas que paguen sueldos y prestaciones semejantes. En el Reino Unido, las directrices de la Comunidad Europea exigen en la mayoría de casos que las empresas privadas contraten funcionarios para ocupar todos los puestos que se requieren en el contrato en las mismas condiciones que en sus anteriores empleos (con la excepción de la paga por las horas extraordinarias).¹⁹ Cuando se van, las empresas no tienen que reemplazarlos con los mismos sueldos y prestaciones. Y si no rinden, el contratista puede despedirlos, usando los mismos procedimientos requeridos para despedir a cualquier otro empleado. Algunos gobiernos estadounidenses exigen a los contratistas que paguen ciertos niveles salariales, y Phoenix les exige ahora que proporcionen a sus empleados unos planes de salud semejantes. Cuando el alcalde de Filadelfia, Ed Rendell, empezó a subcontratar actividades, permitió a algunos trabajadores que iban a ser trasladados a las empresas privadas que permanecieran en la nómina de la ciudad el tiempo suficiente para tener derecho a pensión y consiguió que los contratistas pagaran los gastos adicionales.²⁰

Aunque no vemos ningún motivo por el que los contribuyentes deban ser obligados a subvencionar salarios y prestaciones que superen en mucho a los que se pagan en el mercado, algunas comunidades prefieren proteger los niveles salariales que creen que sus empleados se merecen incluso cuando ya se han ido a trabajar con los contratistas privados. Ésta es una cuestión de valores que cada comunidad ha de resolver por su cuenta.

Ayude a los administradores públicos a llevar a sus organismos al sector privado. A veces los gobiernos establecen «prolongaciones» de gestión para sacar a los organismos públicos al sector privado. Por lo general, el gobierno les proporciona un contrato inicial de servicios para ayudarles a consolidarse. En el municipio londinense de Bexley, los arquitectos, los barrenderos, los jardineros y los basureros locales tomaron el camino de la «autoprivatización» antes de 1995, mientras que otras unidades estaban considerando la posibilidad. La máxima autoridad de Bexley, Terrence Musgrave, describe cómo se desarrolló este proceso. Cuando una unidad está preparándose para un concurso público, dice, suele pasar «unos 15 meses de verdadera ansiedad». Cuando consigue el contrato, «la ansiedad da paso a las gotas de sudor».

19. Audit Commission, *Resisting the Benefits Of Competition: The Client Role for Contracted Services*, Londres, HMSO, 1993, pág. 22.

20. Discurso pronunciado por el alcalde Edward Rendell ante los altos cargos de la administración Guiliani, Nueva York, Gracie Mansion, 5 de marzo de 1994.

Luego, al cabo de unos dos años y medio, llaman a mi puerta y lo que piden es nada menos que libertad. Ahora saben que están dirigiendo un negocio próspero. Han ganado el concurso, han trabajado mucho para aumentar la productividad y saben que la única manera de crecer es dejar de ser una empresa municipal. Una vez que han entrado en el mercado, pueden ir a buscar clientes a cualquier parte.

Un aspecto de este proceso «liberador», es que el ayuntamiento puede conseguir todo tipo de pactos. Tendrán que llevarse a todos los empleados para que no haya despidos y tendrán que hacernos un descuento para que puedan buscar ganancias en otra parte.

Ofrezca incentivos económicos y servicios de recolocación a aquellas personas que prefieran jubilarse o buscar trabajo en otra parte. Los dirigentes de la administración pública ofrecen a menudo a los trabajadores indemnizaciones globales o incentivos para la jubilación anticipada. Estas alternativas cuestan más dinero a corto plazo y constituyen un desincentivo si los departamentos han de asumir la responsabilidad del pago. En el Reino Unido el gobierno creó un fondo especial para cubrir el 80 por ciento de los gastos de los departamentos.

CÓMO CONSEGUIR QUE FUNCIONEN LAS POLÍTICAS DESTINADAS A EVITAR LOS DESPIDOS

- Vuelva a formar a los trabajadores y colóquelos en otros puestos de la administración.
- Mantenga puestos vacantes en una «bolsa de empleo» para aquellos trabajadores cuyos puestos vayan a desaparecer.
- Exija a los contratistas privados que den trabajo a los funcionarios desempleados antes que a nadie.
- Exija a los contratistas privados que paguen sueldos y prestaciones equiparables.
- Apoye a los trabajadores que están a punto de adquirir derecho a pensión, pero obligue al contratista privado a asumir el gasto.
- Ayude a los administradores públicos a sacar sus organismos al sector privado.
- Ofrezca indemnizaciones globales o incentivos para la jubilación anticipada.
- Proporcione servicios de recolocación.

LA GESTIÓN EMPRESARIAL

Usted no puede dirigir un gobierno como un negocio. Sin embargo, tal como ha demostrado Nueva Zelanda, sí puede dirigir algunos organismos públicos como un negocio. Puede ponerlos a merced de clientes que paguen y competidores emprendedores y hacerles responsables de sus líneas de rentabilidad financiera. Esto es lo que se consigue con la gestión empresarial. Se consigue que las entidades gubernamentales obtengan sus ingresos vendiendo sus servicios. Al igual que los negocios, pueden fracasar y verse obligados a despedir trabajadores, reducir sueldos o incluso cerrar. También pueden obtener ganancias, que son repartidas entre el gobierno (sus «accionistas») y/o sus administradores y empleados.

Si un organismo público produce bienes o servicios que pueden ser vendidos a clientes, el organismo se puede estructurar como una empresa. Esto es aplicable a las agencias que sirven a clientes «externos», como ciudadanos o empresas, pero también a los proveedores «internos» del gobierno, es decir, a las agencias que prestan a otros organismos públicos servicios de procesamiento de datos, parque y mantenimiento de vehículos, tipografía y demás. La gestión empresarial obliga a ser más productivos incluso a los antiguos monopolios internos como éstos.

La gestión empresarial es tremendamente eficaz porque combina cuatro estrategias. Para crear una empresa pública, usted debe en primer lugar desacoplar las actividades comerciales del gobierno y proporcionarles estructuras institucionales que les hagan contraer responsabilidades financieras. A continuación ha de hacer que sus ingresos dependan de sus clientes. Seguidamente tiene que darles flexibilidad para que puedan atender a sus clientes y desenvolverse en el mercado, liberándolos de los habituales sistemas administrativos de control que fijan normas rígidas para la mayoría de las agencias públicas. Por último, a menos que sean monopolios naturales, tiene que hacerles competir. (Si una empresa es un monopolio natural, ha de emplear la regulación para crear consecuencias.)

Tal como explicamos en el capítulo 4, los reformistas de Nueva Zelanda utilizaron la gestión empresarial para acabar con la enorme incompetencia que soportaba más de la mitad de la burocracia nacional. Australia empezó a reformar sus empresas públicas en torno a la misma época, exigiéndoles que pagaran impuestos como las empresas privadas, eliminando las medidas de protección y dando a los directores y los administradores más libertad para dirigir las actividades cotidianas sin intromisiones políticas. En 1992, los analistas informaron de que se habían producido mejoras generalizadas en productividad, rentabilidad y cali-

HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN EMPRESARIAL

- *La corporativización* convierte organismos en empresas estatales que son cuasiindependientes del gobierno. Los grupos empresariales públicos se centran en metas comerciales como la obtención del máximo beneficio o el rendimiento del capital invertido. Normalmente tienen juntas directivas y altos cargos que no pertenecen al gobierno, los cuales deciden la dirección y la política de la organización y son responsables de su rendimiento. Operan fuera de los sistemas de compras, planificación, personal y presupuestos del gobierno.
- *Los fondos de empresa*, también conocidos por el nombre de «fondos rotativos», «fondos comerciales» y «centros de empresa», son organismos públicos financiados principalmente con los ingresos de los clientes en lugar de con el dinero de los impuestos. Al igual que los grupos empresariales públicos, son responsables ante sus clientes. Pero a diferencia de los grupos empresariales públicos, no tienen gestión independiente.
- *Las tasas de usuario* son cargas financieras a clientes de los servicios del gobierno, ya sean clientes externos u otras agencias públicas. El dinero se utiliza para sufragar todos o parte de los gastos que le supone al gobierno la prestación del servicio.
- *La gestión empresarial interna* es la aplicación de la gestión empresarial (en la cual se incluye la corporativización, los fondos de empresa, las tasas de usuario y la retirada de la condición de monopolio) para hacer que las unidades de servicio internas sean responsables ante sus clientes, es decir, las oficinas de operaciones a las que sirven.

dad de servicios. Al tiempo que reducían precios, las empresas habían devuelto al gobierno 4.700 millones de dólares en impuestos y dividendos y las cifras aumentaban conforme pasaban los años." (Nos referimos a dólares australianos, que entre 1988 y 1992 valían 75 centavos estadounidenses.)

21. Task Force on Management Improvement, *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1992, págs. 319-322.

En torno a la misma época, los reinventores de Minnesota, Australia, Nueva Zelanda y Columbia británica promovieron la utilización de la gestión empresarial en unidades de servicio internas. Australia dividió el 60 por ciento de su Department of Administrative Services (DAS o Dirección de Servicios Administrativos), que tenía un movimiento anual de 1.200 millones de dólares, en 13 empresas independientes, eliminó sus monopolios y les obligó a competir con firmas privadas. Al cabo de tres años les retiró sus subvenciones y las convirtió en fondos de empresa, por lo que sus ingresos pasarían a depender de sus clientes. Las empresas reaccionaron reduciendo su personal de 14.000 a 9.900 empleados entre 1987 y 1991 (fundamentalmente mediante desgaste y bajas voluntarias) y convirtiendo las pérdidas de 100 millones de dólares que habían sufrido en 1988 en unas ganancias de 46,7 millones de dólares. En el mismo periodo, la productividad de la DAS aumentó en un 5,6 por ciento anual, el doble que la media del resto del gobierno australiano.²²

Las ventajas de la gestión empresarial

La gestión empresarial se sirve de las fuerzas del mercado, no de los concursos públicos o los objetivos administrativos de rendimiento, para crear consecuencias que se deriven de los rendimientos. Esto supone una serie de ventajas con respecto a los otros dos procedimientos.

La gestión empresarial hace a las oficinas directamente responsables ante sus clientes. El éxito o fracaso de una empresa pública depende de las decisiones de sus clientes. Como los clientes pueden irse a otra parte (o, en el caso de los monopolios naturales, comprar menos), las empresas públicas están obligadas a prestar mucha atención a lo que quieren. En cambio, la competencia gestionada y la gestión por rendimientos dependen de las decisiones de las autoridades públicas.

La gestión empresarial obliga a una mejora continuada porque la competencia es constante; la mejora no se da únicamente en el momento del contrato o del examen. Las oficinas que compiten por contratos tienen que vencer a la competencia, pero sólo una vez cada cierto número de años. Las empresas que deben cumplir unos criterios de rendimientos también tienen que pasar exámenes periódicos. En cambio, las empresas cuyos ingresos dependen de sus clientes han de satisfacer a dichos clientes todos los días y soportar presiones continuas para aumentar la calidad y reducir los gastos.

22. *Ibíd.*, pág. 283.

La gestión empresarial da una gran importancia a las consecuencias que se derivan del rendimiento de una empresa. Si una empresa pública presta un buen servicio a sus clientes, prospera. Si no lo hace, sufre pérdidas y corre peligro de desaparecer. Las cifras de pérdidas y beneficios de la línea de rentabilidad proporcionan una medida simple, elegante y precisa de la eficiencia y la eficacia de la empresa. El poder legislativo no tiene por qué preguntarse si el organismo está funcionando bien: el balance financiero lo dice todo claramente.

La gestión empresarial da poder a las empresas públicas para tomar las decisiones financieras a largo plazo necesarias para aumentar al máximo la rentabilidad de los servicios que ofrece a sus clientes. Las empresas públicas emplean métodos financieros habituales en el mundo de los negocios, no en la administración: planes económicos a largo plazo, contabilidad por acumulación, depreciación de activos, préstamos para financiar inversiones y cálculo del rendimiento de dichas inversiones. Como retienen parte de las ganancias, deprecian activos y piden dinero prestado, pueden hacer las inversiones a largo plazo en mejoras de productividad, formación y tecnología que tan difíciles resultan de hacer en el sector público.

La gestión empresarial permite ahorrar dinero porque es fácil de dirigir. Con la gestión empresarial se genera competencia sin necesidad de llevar a cabo el largo proceso que supone un concurso público. Además, los constantes enfrentamientos que mantienen las oficinas de presupuestos y personal y las instituciones operativas para decidir la cantidad de dinero que pueden gastar, la cantidad de personas que pueden emplear y las inversiones que pueden realizar prácticamente desaparecen. El poder legislativo tampoco tiene que dedicar nada de tiempo a las disputas en torno a los niveles de las asignaciones y las decisiones sobre inversiones; el mercado competitivo crea responsabilidad.

Por último, la gestión empresarial simplifica radicalmente la política de mejora de rendimientos. Nadie tiene que votar para eliminar o privatizar una actividad empresarial que tiene un buen rendimiento; el mercado competitivo se encarga de ello. Nadie tiene que votar para obtener una asignación especial destinada a la inversión en nuevas tecnologías. Nadie tiene que decidir a qué oferta se le adjudica un contrato; nadie tiene que defender un proceso de contratación ante las protestas por favoritismo; nadie tiene que aguantar ataques lanzados por grupos de presión de contratistas defraudados. Son los clientes, no los administradores o los políticos, los que deciden quién ofrece las mejores condiciones.

¿Política o mercado?

El uso de la gestión empresarial comporta inevitablemente un tira y afloja entre las fuerzas del mercado y las fuerzas políticas. Crea empresas «públicas aunque privadas» que habitan en lo que el especialista en ciencias políticas Donald F. Kettl denomina «un tenebroso mundo intermedio».23 Viven con un pie en el sector público y con otro en el sector privado. A veces estas fuerzas contrarias las desestabilizan.

El tira y afloja se debe a dos cuestiones básicas. Una es quién controla la empresa pública: los políticos o los administradores. Si los políticos están descontentos con los precios que una instalación eléctrica, un departamento municipal de parques o un centro de formación de un *community college* cobra a sus clientes, ¿pueden desentenderse del mercado y ordenar una reducción? Por decirlo de otra manera, ¿deben ser las fuerzas del mercado o las fuerzas políticas las que controlen la empresa?

La otra fuente de tensión es la medida en que hay que desatar las fuerzas del mercado. Si una empresa está pasando apuros, ¿deben los contribuyentes echarle un cable o dejar que se hunda? Si ciertos servicios no son rentables, ¿puede la empresa dejar de prestarlos? ¿Disfrutará la empresa de alguna ventaja con respecto a sus competidores privados en materia de regulación? ¿Se protegerá a los empleados de la empresa en caso de que la dirección decida reducir la plantilla o tome otras iniciativas para recortar gastos?

A la hora de hacer frente a estas fuentes de tensión, muchos dirigentes públicos vacilan cuando utilizan la gestión empresarial. Lanzan una empresa al mercado, pero luego intervienen en sus actividades al advertir las ventajas o intereses políticos que hay por medio. En realidad tienen fe en el mercado, pero se reservan el derecho a cambiar de religión.

En consecuencia, las empresas públicas ocupan un continuo que se extiende desde el extremo en el que se ejerce un amplio control público hasta aquel en el que se ejerce un considerable control del mercado.

En el extremo público del continuo, los políticos controlan la empresa por completo. Deciden cuál va a ser el producto o el servicio que se va a ofrecer y qué precio se va a cobrar por él. Siguen sometiendo la actividad a los sistemas de compras, personal y presupuestos del gobierno. Permiten que la empresa dependa al menos en parte de los clientes que pagan, pero no dan la flexibilidad necesaria para atender a los clientes tal

23. Donald F. Kettl, «Restructuring the Federal Government: Downsizing, Dumbsizing, or Smarrsizing», informe para el Comnritree on Governmerit **Affairs** del Senado de los Estados Unidos, 18 de mayo de 1995, pág. 6.

como lo harían en un negocio. Muchos fondos de empresa habitan en este extremo del continuo. Desde el punto de vista de los rendimientos, apenas se les puede distinguir de otras empresas públicas.

En el extremo del continuo que ocupa el mercado, las actividades empresariales son gestionadas por directores independientes que han sido nombrados por políticos. Negocian un estatuto básico con los políticos en el que se precisan el propósito de la empresa y las previsiones financieras del gobierno. Los directores contratan administradores, los cuales deciden qué productos y servicios van a ofrecer. Los administradores fijan los precios y establecen sus propios sistemas administrativos (normalmente adoptan prácticas del sector privado). Las *state-owned enterprises* (SOE) de países como Australia y Nueva Zelanda habitan en este extremo del continuo. Cuanto más se aproximan a la verdadera disciplina del mercado, más mejoran sus rendimientos.

Entre los dos extremos del continuo hay un diferencia abismal. Por desgracia, el lugar de este continuo en el que aterrice una empresa suele depender más de las circunstancias y la política que del análisis racional. En algunos casos, como en el de Nueva Zelanda, las autoridades públicas sacan expresamente las actividades del gobierno al mercado. (De vez en cuando llegan incluso a servirse de la gestión empresarial para preparar los organismos públicos de cara a su venta a propietarios privados.) En otros casos, las autoridades públicas se apoyan en la gestión empresarial; como escasea el dinero, piden a las agencias públicas que empiecen a cobrar por los servicios. Por último, hay veces en que los gobiernos se hacen cargo de empresas privadas insolventes porque quieren mantener sus servicios.

Dado la multiplicidad de sus orígenes, las empresas públicas muestran una gran variedad. «No hay dos que sean iguales», dice Kettl. La mayoría aterrizan en la amplia zona media del continuo que se extiende entre la política y el mercado. Sin embargo, si usted quiere aprovechar las enormes posibilidades de este procedimiento, deberá reducir la política el mínimo y aumentar la disciplina de mercado al máximo. Tal como descubrió el Partido Laborista de Nueva Zelanda, crear una empresa a menudo permite aclarar si una actividad ha de seguir siendo pública o también puede ser realizada en el mercado privado.

COMPETENCIA GESTIONADA

Si usted no puede estructurar un organismo público de prestación de servicios como una empresa, normalmente puede hacer que compita.

Cuando los gobiernos utilizan los concursos públicos de forma voluntaria y entusiasta (es decir, cuando no se ven obligados a recurrir a ellos), suelen ahorrar entre un 20 y un 25 por ciento con la primera tanda de contratos. Indianápolis ahorró un 25 por ciento; el gobierno central del Reino Unido ha ahorrado el 21 por ciento. «Ningún sistema de presentación de informes, ni ningún procedimiento de auditorías o presupuestario ha conseguido inyectar en un organismo público tanta energía para mejorar como la competencia», dice el auditor de Phoenix Jim Flanagan. «En la reducción de precios que se lleva a cabo para presentar una oferta en un concurso público se invierte una energía enorme.»

Pero las extraordinarias ganancias que se consiguen con los concursos públicos no se dan sólo una vez. Cuando los servicios se sacan de nuevo a concurso, la presión de la competencia vuelve a hacerse notar. Como cada concurso puede constituir un profundo cambio en la situación, los proveedores de servicios deben afanarse una y otra vez por reducir gastos y mejorar la calidad.

Nadie sabe esto mejor que los basureros de Phoenix, quienes comenzaron a competir por su trabajo cuando Jimmy Carter era todavía presidente. Tras perder los primeros concursos, recuperaron los cinco barrios de la ciudad. Durante los diez primeros años de concursos públicos, redujeron los gastos por casa a la mitad. Sin embargo, en 1993 su notable serie de victorias llegó a su fin. Cuando la ciudad sacó a concurso su barrio residencial más grande, la zona norte, la Dirección de Obras Públicas (Department of Public Works o DPW) añadió sólo el gasto de la inflación a la oferta con la que había ganado seis años antes. Aquella oferta, que consistía en 3,90 dólares por casa, había sido mucho más baja que la de sus competidores privados, dice el director de obras públicas Ron Jensen, y él pensaba que con la nueva oferta ganarían seguro.

Pero no fue así. Waste Management, una empresa privada que operaba por todo el país, hizo una oferta de 3,77 dólares mensuales por casa. Los empleados de la DPW se quedaron consternados: la oferta por casa de Waste Management era 1,13 dólares *más barata* que la que había hecho seis años antes. La oferta de la empresa para el contrato de siete años era 5,2 millones más barata que la de los empleados municipales. La ciudad aceptó la oferta y luego utilizó el dinero ahorrado para abrir la planta de reciclaje, para la cual ya tenían proyecto pero no financiación.

La **competencia** no sólo permite ahorrar dinero, sino que contribuye a reforzar la confianza del ciudadano en el gobierno. Cuando los contribuyentes tienen la ocasión de ver a los empleados públicos y las empresas privadas andar a la rebatiña por ofrecerles las mejores condiciones posi-

bles en un servicio, cambian de actitud. En Phoenix, esta situación ha contribuido claramente a mejorar la opinión del ciudadano acerca de la administración municipal.

HERRAMIENTAS PARA LA COMPETENCIA GESTIONADA

- *Los concursos públicos* obligan a los organismos a competir por la provisión de bienes y servicios pagados por el sector público. Existen fundamentalmente tres variedades: la competencia entre lo privado y lo privado, conocida por el nombre de subcontratación; la competencia entre lo público y lo privado tal como se dio en Phoenix, Indianápolis y el Reino Unido; y la competencia entre lo público y lo público, en la que sólo se les permite hacer ofertas a los organismos públicos.
- *Las cotas de competencia* permiten evaluar y comparar el rendimiento de los organismos públicos. Los resultados se publican en «memorias», en «cuadros de rendimientos» y en otros tipos de indicadores de resultados. Esto fomenta la competencia psicológica entre organismos, ya que apela al orgullo y el deseo de superarse de los empleados y las autoridades de la administración pública. También se pueden utilizar como referencia para las gratificaciones económicas.

La preparación de un concurso público eficaz

A este procedimiento lo denominamos *competencia gestionada* para subrayar que no estamos sugiriendo la utilización de una competencia despiadada en todos los servicios públicos. Para que la competencia sea efectiva, el gobierno ha de organizarla de manera que no resulte desleal y ha de gestionarla con cuidado. Esto no es fácil, y pocos gobiernos lo hacen bien. Requiere hacer una inversión considerable y una gran cantidad de trabajo. Además surgen escollos a cada paso, razón por la cual la gestión empresarial es a menudo un mecanismo preferible si se puede utilizar.

El primer paso consiste en crear un proceso del que puedan fiarse todas las partes. Sobre todo en el caso de los concursos con participación pública y privada a todo el mundo le preocupa que el proceso esté amañado para perjudicarlo. «Uno nunca sabe qué se oculta entre las som-

bras», dice el dirigente de la AFSCME Steve Fantauzzo. «Puede que haya alguien musitándole algo al oído a un miembro del ayuntamiento. Puede que haya gente haciendo promesas, algo así como yo te financio la campaña para que cuando llegues al poder no te olvides de mí.»

A los concursantes privados les preocupa que los de dentro manipulen el proceso para asegurarse de que ganen los proveedores del gobierno. Esto ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido en el ámbito local. Howard Davies, antiguo interventor de la Audit Commission, dice que como reacción a los concursos públicos obligatorios, «muchas autoridades locales han intentado amañar el sistema para favorecer a los trabajadores de la administración-1" A menudo, sostiene, las autoridades locales han aumentado las condiciones de los servicios para que a los proveedores privados les resulte más difícil presentar ofertas válidas. En 1991, el gobierno de la nación ya se había enfrentado con 16 autoridades locales que estaban teniendo un comportamiento contrario a la competencia. En varios casos había tenido que exigir a las burocracias locales que dejaran de «comerciar»;"

Para evitar que haya manipulación en el proceso, tendrá usted que encargar los concursos a una parte neutral y apolítica (a un interventor de la administración o a un especialista en compras, por ejemplo) y deberá evitar que el organismo del gobierno que preste los servicios controle el proceso. «La clave para organizar un concurso que tenga credibilidad se encuentra en el requisito de que sea preparado o certificado por un tercero independiente o "árbitro de gastos" que no tenga intereses personales en el resultado de la convocatoria», explica Ron Jensen, director de obras públicas de Phoenix.i"

La solución de Phoenix ha servido durante casi dos décadas. En primer lugar, tiene una secretaría en el departamento de finanzas de la ciudad que es independiente de los departamentos operativos y elabora el pliego de condiciones del concurso. De este modo se evitan los problemas que han sufrido en el Reino Unido cuando la agencia concursante ha elaborado el pliego de condiciones. La secretaría convoca una conferencia

24. Howard Davies, *Fighting Leviathan: Building Social Markets that Work*, Londres, The Social Market Foundation, 1992, pág. 24.

25. *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, Cm. 1730, Londres, HMSO, noviembre de 1991, pág. 25.

26. Ron Jensen, «Managed Competition: A Tool for Achieving Excellence in Government» artículo del Public Innovator Learning Network del Alliance for Redesigning Government, unabase de datos en línea a la que se puede acceder en <http://www.clearlake.ibm.com/Alliance/>.

antes de la presentación de ofertas para responder a las preguntas que formulen los empleados municipales y los proveedores privados y luego corrige las condiciones dejándose guiar por las reacciones de éstos.

En segundo lugar, la auditoría municipal, que desempeña el papel de perro guardián independiente, examina las ofertas municipales. El personal de la auditoría lleva a cabo una inspección para ver si los gastos que figuran en las propuestas de la ciudad son razonables y correctos. Consulta datos históricos sobre gastos y se asegura de que se han incluido los ajustes inflacionarios y los aumentos futuros previstos en los convenios colectivos o los sistemas de pagas extraordinarias por méritos. Identifica los gastos que no se deben incluir, sobre todo aquellos con los que tendrá que correr el gobierno incluso en el caso de que gane el concurso una empresa del sector privado. Y siempre que un departamento municipal gane el concurso, en un plazo de 12 meses la auditoría tendrá que realizar un control de «postadjudicación» para investigar los gastos y niveles de servicio.

También es aconsejable emplear a una comisión de supervisión, un *ombudsman* o un inspector general para investigar las reclamaciones relacionadas con el concurso. Los concursantes necesitan a alguien de confianza que realice una investigación objetiva de sus reclamaciones sin hacerlas públicas. A menudo los concursantes se abstienen de hacer una reclamación pública por miedo a ganarse la antipatía de la misma oficina que examinará todos los concursos en el futuro, por lo que es preciso encontrar la manera de que puedan expresar sus quejas confidencialmente.

Las mejores defensas contra la corrupción son la máxima competencia, los contratos de rendimientos sólidos, los buenos sistemas para atender reclamaciones y controlar la información sobre rendimientos, la capacidad para investigar problemas y la amenaza de procesamiento. La competencia y la información sobre rendimientos permiten descubrir y penalizar a las firmas cuyos contratos no hayan sido concedidos por razones justas y la amenaza de investigación y procesamiento frena el fraude.

El segundo requisito importante es velar por la igualdad de condiciones entre concursantes, sobre todo cuando se trata de un concurso con participación de empresas públicas y privadas, que se presentan con sistemas de contabilidad y estructuras de gastos totalmente diferentes. Un tema conflictivo es, por ejemplo, la asignación de los gastos generales del gobierno, ya que rara vez se incluyen en el presupuesto de una agencia. Otro es cómo tratar el gasto de las inversiones de capital: ¿se les debe cobrar a las agencias públicas por el abono de intereses por su capital como a las empresas privadas?

Nosotros creemos que los gobiernos deberían participar en los sistemas competitivos con dos objetivos: ofrecer las mejores condiciones a los contribuyentes y asegurarse de que ambas partes son tratadas en igualdad de condiciones. A veces, cuando los gobiernos permiten a las empresas privadas hacer ofertas por debajo de sus gastos sólo para entrar en el mercado, el segundo objetivo es sacrificado para cumplir el primero. Esto permite a los contribuyentes ahorrar dinero a corto plazo, pero si ocurre con demasiada frecuencia, el enfado puede llevar a los empleados públicos a ejercer toda la presión política que los sindicatos puedan permitirse para oponerse al proceso en su conjunto. Por consiguiente, creemos que no se debería permitir hacer ofertas por debajo de los gastos. No sólo es injusto, sino que probablemente acabe siendo perjudicial para el proceso de los concursos públicos.

Esto significa que a los concursantes públicos y privados se les debe exigir que calculen sus gastos de la misma manera y que todas las ventajas económicas han de ser neutralizadas. Por lo tanto en las ofertas deberían figurar los gastos de las pensiones, todos los gastos de explotación, los gastos de inversión, los cobros «en lugar de impuestos», los cobros en concepto de intereses por la amortización de capital y los cobros por todos los gastos generales que estén directamente relacionados con el servicio.

GESTIÓN POR RENDIMIENTOS

En el caso de la gestión por rendimientos la necesidad de cambio resulta menos urgente que en el de la competencia gestionada o en el de la gestión empresarial. Como en lugar de eliminar el poder monopolístico del gobierno lo mantiene, supone una amenaza menor para los empleados y los políticos. Ningún empleado pierde su empleo por culpa de los competidores privados. Y los políticos siguen asignando recursos públicos en lugar de dejar este tipo de decisiones en manos de los clientes.

Por consiguiente, la gestión por rendimientos supone por regla general una mejora más paulatina en los rendimientos que la que supone cualquiera de los otros procedimientos. También cuesta más tiempo llevarla a cabo: con frecuencia entre tres y cuatro años. Aun así los reventores de todo el mundo han descubierto que puede dar lugar a un notable crecimiento sostenido de la productividad del gobierno. En Sunnyvale (California), ciudad pionera en la gestión por rendimientos en los Estados Unidos, dicen que este procedimiento les permitió aumentar

la productividad en un 44 por ciento entre 1986 y 1993, lo cual supone un 6 por ciento anual.

La gestión por rendimientos hace que los empleados de la administración tengan un interés directo en los resultados de los organismos. Hampton (Virginia) es un buen ejemplo. Todos los meses de octubre lleva a cabo una encuesta telefónica entre ciudadanos elegidos de forma aleatoria para averiguar en qué medida están satisfechos con el rendimiento del gobierno. Los empleados bombardean al administrador municipal Bob O'Neill para saber los resultados porque su dinero depende de la respuesta. Si los niveles de satisfacción ciudadana son lo bastante altos, todos los empleados municipales reciben una paga extraordinaria a principios de diciembre. En 1995, la paga fue de 250 dólares."

En Hampton, Sunnyvale, el Reino Unido y Nueva Zelanda, la gestión por rendimientos permite a los empleados saber claramente qué resultados son importantes y los recompensa cuando los obtienen. Los políticos y los altos cargos indican a los organismos públicos lo que quieren que consigan y luego crean incentivos para cambiar el comportamiento de los empleados de cara a la consecución de dichas metas.

La elaboración de incentivos: las lecciones aprendidas

Para usar la gestión por rendimientos, usted debe elaborar un nuevo sistema de incentivos. Al hacerlo, tendrá que tomar cuatro decisiones básicas: ¿qué clase de incentivos he de utilizar? ¿Quién debe tener los incentivos? ¿Debo crear incentivos negativos (penalizaciones) además de incentivos positivos? ¿Debo aplicar medidas subjetivas u objetivas en la evaluación de rendimientos? Nuestra investigación nos ha permitido aprender las siguientes lecciones a este respecto:

No subestime el poder de los incentivos psicológicos. Mucha gente supone que los incentivos económicos son el aliciente más persuasivo. El dinero es importante para la mayoría de los empleados, pero no lo es todo. Para muchos ni siquiera es una prioridad. Los psicólogos llevan décadas indicando que la gente necesita y quiere otras cosas en mayor medida. Abraham Maslow elaboró una «jerarquía de las necesidades humanas»

27. Información proporcionada por Tharon Greene, **directora** de recursos humanos de Hampton. La encuesta realizada en 1995 reflejaba que el 89 por ciento de los ciudadanos estaban satisfechos **o muy** satisfechos. La ciudad gastó un total de 329.000 dólares en pagas por satisfacción **ciudadana**.

HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN POR RENDIMIENTOS

- *Los premios por el rendimiento* obtenido constituyen para los empleados un reconocimiento no económico de sus logros. Esto permite a los trabajadores saber que la tarea que realizan es apreciada, respetada y valorada.
- *La gratificación psicológica* proporciona a los empleados y/u organismos incentivos cuasieconómicos como nuevo equipo y tiempo libre retribuido.
- *Las primas* son gratificaciones en efectivo complementarias al sueldo. Son concedidas a individuos o equipos que alcanzan determinados objetivos de rendimientos. No se computan en la indemnización por despido.
- *El reparto de ganancias* garantiza a los empleados una parte de los ahorros financieros que obtengan los organismos siempre y cuando se alcancen una calidad y unos criterios de servicios determinados. De este modo los trabajadores tienen un interés económico claro en el aumento de la productividad.
- *El ahorro repartido* es el reparto de ganancias para organismos. Les permite quedarse con una parte de los fondos que ahorran durante el año (o bienio) fiscal para usarla en el futuro. Crea un incentivo de ámbito organizativo para ahorrar dinero.
- *La paga por rendimientos*, también conocida por el nombre de «paga por méritos», permite renovar los sistemas de compensación tradicionales para vincular una considerable parte de lo que gana el empleado a sus rendimientos. En lugar de ofrecer ventajas adicionales de tipo económico como las primas o el reparto de ganancias, vincula los plazos y los aumentos de sueldo a los rendimientos.
- *Los contratos y acuerdos por rendimientos* hacen depender a los administradores y sus organismos de los rendimientos. Establecen gratificaciones y penalizaciones y dan a los dirigentes públicos libertad para deshacerse de los altos cargos (o los organismos enteros) que no obtengan los resultados deseados.
- *Los dividendos de eficiencia* reducen los presupuestos de administración de las agencias un pequeño porcentaje cada año, pero exigen a los organismos que mantengan sus niveles de producción. Esto los obliga a conseguir unas ganancias de productividad que

HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN POR RENDIMIENTOS
(CONTINUACIÓN)

al menos compensen los ingresos perdidos. Como las reducciones se producen todos los años, la presión para mejorar la productividad es constante.

- *El presupuesto por rendimientos* significa que los criterios de rendimientos requeridos son incluidos en los documentos de los presupuestos. Cuando el poder ejecutivo prepara el presupuesto y el poder legislativo lo aprueba, concretan los *outputs* y resultados que tienen intención de adquirir con su dinero. Como indicamos en el capítulo 4, el presupuesto por rendimientos es una metaherramienta.

que comienza por la necesidad básica de la seguridad y la protección física y continúa en sentido ascendente con la sensación de arraigo, el amor, la reputación o estima y la realización de uno mismo. A principios de siglo, William James, un pionero de la psicología, escribió que «el principio más profundo de la naturaleza humana es el deseo de ser apreciado». ²⁸

El estudio fundamental sobre la motivación de los empleados fue escrito por Frederick Herzberg, de la Universidad Case Western, en los años sesenta. Tras estudiar un gran número de casos de empleados perte-

LOS SIETE FACTORES MOTIVADORES²⁹

1. Éxito.
2. Reconocimiento.
3. Desafío.
4. Interés.
5. Responsabilidad.
6. Promoción.
7. Salario y prestaciones.

28. William James, *Leuers*, Boston, Atlantic Monchly Press, 1920, pág. 33.

29. Frederick Herzberg, *Work and the Nature of Man*, Nueva York, World Publishing, 1966.

cientos tanto al sector privado como al público, él y sus colegas confeccionaron la lista de factores por orden de importancia que aparece en la página anterior.

En Australia, cuando los investigadores preguntaron a los administradores públicos qué clase de recompensa preferían que les diesen por realizar un trabajo sobresaliente, pusieron el dinero en el tercer lugar detrás del reconocimiento personal de los altos cargos y las oportunidades de mejora profesional.³⁰

En resumidas cuentas, nosotros le recomendamos que utilice los incentivos económicos. Pero cuando lo haga no se olvide de usar la alabanza, el reconocimiento y otras formas de gratificación psicológica.

Aumente el poder de los incentivos ofreciéndoselos tanto a grupos como a individuos. Los resultados rara vez dependen del trabajo realizado por una sola persona; normalmente son grupos de empleados los que los obtienen. En consecuencia, una parte importante de la mejora de los rendimientos consiste en el aumento de la cooperación y la colaboración entre trabajadores. Por desgracia, esto puede verse perjudicado por los incentivos para individuos.

Por lo general, son preferibles los incentivos para equipos. En Indianápolis, Hampton y la ACC, muchos empleados han de trabajar conjuntamente para obtener gratificaciones. Si los organismos gubernamentales que transfieren el control y la responsabilidad a los equipos de trabajo van en aumento, es preciso que se empleen incentivos basados en los rendimientos para reforzar el valor del trabajo en equipo.

Los incentivos individuales tienen sentido cuando se puede distinguir y evaluar el rendimiento individual. Esto es posible en el caso de puestos de trabajo como los de los oficinistas, los directores generales, los profesionales con una gran formación como los físicos y muchos otros. Los incentivos individuales también pueden tener sentido en organismos que no se organizan en torno a equipos estables. La oficina de empleo del Reino Unido descubrió que muchos de sus equipos de trabajo tenían elevados índices de movimiento de personal, por ejemplo. Cuando el desempleo fluctuaba, el organismo no dejaba de contratar y echar gente. Sus dirigentes investigaron la experiencia del sector privado y descubrieron que la oferta de incentivos para equipos cuando éstos no eran estables creaba trastornos debido a los debates que se producían en torno a la cantidad que debía recibir una persona que llegaba o se iba a mediados de año. En consecuencia decidieron recompensar a los **empleados** a título individual.

30. *The Australian Public Service Reformed*, págs. 154-155.

Utilice incentivos tanto negativos como positivos, pero sea cuidadoso a la hora de elegirlos y decidir con quién los va a utilizar. Aunque es preferible recurrir principalmente a los incentivos positivos, resulta difícil crear un organismo que tenga un alto nivel de rendimiento y un espíritu empresarial e innovador si eso es todo lo que va a utilizar. Esto se debe a que es preciso disponer de métodos eficaces para indicar que los rendimientos no han sido lo suficientemente buenos. Aun así, ha de tener la seguridad de que las penalizaciones son justas, firmes y rápidas y no suponen un obstáculo para que los empleados asuman riesgos y experimenten.

Le sugerimos que evite utilizar penalizaciones *económicas* para sancionar los rendimientos insuficientes. La amenaza de perder ingresos fomenta una fuerte resistencia entre los empleados a la gestión por rendimientos. Los empleados se oponen tenazmente a que los administradores tengan poder para rebajar el sueldo de los individuos. En Sunnyvale, por ejemplo, esto llevó al sindicato a bloquear la paga por rendimientos para los empleados que no ocuparan puestos directivos.

Además las sanciones económicas suelen frenar la innovación entre los empleados. Si el fracaso comporta una rebaja en el sueldo, hay menos probabilidades de que los empleados asuman riesgos y prueben cosas nuevas. Los administradores de Sunnyvale, por ejemplo, a veces evitan experimentar por miedo a que la iniciativa resulte un fracaso, haga aumentar los gastos y acarree una bajada de sueldos. «He hablado con algunas personas para decirles que quizá podrían hacer las cosas de otra manera, y el gran temor que tienen es que puedan aumentar los gastos de su unidad», dice Jim Masch, director de transportes de Sunnyvale.

Por último, las penalizaciones económicas no son necesarias. La oportunidad de ganar dinero basta como aliciente, incluso a falta de una contrapartida de tipo económico.

De todos modos, es preciso que los organismos puedan aplicar algún tipo de sanción. La mayoría de los organismos ya utilizan ciertas formas de «disciplina progresiva» para corregir las conductas inaceptables tales como el abuso de sustancias, el robo, el absentismo laboral y el acoso sexual. Pero estos procedimientos, que pertenecen al sistema de personal, no sirven para sancionar a los empleados cuyo rendimiento deja constantemente que desear pero que observan una conducta que no es censurable.

Una respuesta es la formación: asegurarse de que los empleados tienen la preparación y los conocimientos necesarios para rendir en su trabajo. Otra es motivarlos con incentivos. Si estos remedios no funcionan, tendrá que imponer «consecuencias negativas». La primera podría ser trasladar a los **empleados** a otros puestos del organismo **que** se ajusten

mejor a su preparación. En algunos casos esta medida puede llevar aparejada una disminución de sueldo; en otros quizá sea preferible congelarlo. (No hay una respuesta acertada para un caso como éste; la mejor solución depende de cada situación.) También hemos conocido organismos que reaccionaban a las deficiencias crónicas de un empleado en su trabajo reduciendo su autonomía para tomar decisiones (por ejemplo, quitando a un administrador el control de su presupuesto) al tiempo que se le proporcionaba la formación o la preparación necesaria. La reducción de autonomía puede resultar muy eficaz a la hora de llamar la atención a un empleado y hacerle receptivo a la preparación.

Si nada de esto surte efecto, deberá ponerse firme y despedir al empleado. De lo contrario tendrá un organismo con personas que lisa y llanamente no rinden en su trabajo, una realidad que frustrará todas sus iniciativas para motivar a los empleados y crear una cultura cuyo principal objetivo sea alcanzar un alto nivel de rendimiento.

Los organismos que emplean equipos de trabajo descubren que la presión de los compañeros puede constituir una gran fuerza disciplinaria. «Una cosa es que te llame tu jefe y otra que cinco compañeros te pregunten si pueden reunirse contigo para saber por qué no has cumplido tu parte del trato», explica Tharon Greene, directora de recursos humanos de Hampton. Es importante, agrega, proporcionar a los empleados «salidas no punitivas» para que puedan trasladarse a otros puestos tanto dentro como fuera de la administración.

Es preciso aclarar que existe una gran diferencia entre un rendimiento deficiente crónico y los errores poco frecuentes. El error poco frecuente no requiere la aplicación de medidas disciplinarias. A veces, cuando el rendimiento de los empleados deja mucho que desear porque han probado algo nuevo que no ha salido bien, se les debería gratificar, no penalizar. El sistema de evaluación que utilice deberá contemplar como mínimo la posibilidad de que las innovaciones no resulten. Si los empleados creen que van a perder una prima porque han gastado dinero en una innovación que no ha resultado y los gastos de su unidad han subido, es posible que no deseen asumir riesgos.

Vincule los incentivos a medidas objetivas de rendimientos, no a las estimaciones subjetivas de los administradores. Las estimaciones de rendimientos son el talón de Aquiles de los programas de incentivos. Se basan en valoraciones subjetivas (la opinión de un administrador) y no en datos de rendimientos incuestionables. Resulta difícil (quizá imposible) que los diferentes administradores coincidan en la manera en que evalúan a los empleados. Por ejemplo, las estimaciones realizadas el primer año por los

18.000 administradores del gobierno federal australiano se tradujeron en la utilización de criterios considerablemente diferentes según la oficina en que trabajaran los administradores. Aunque había una escala de valoración de cinco puntos («insatisfactorio», «suficiente», «completamente eficaz», «superior», «sobresaliente»), los administradores interpretaban de forma diferente su significado."

A menudo los empleados y sus sindicatos se oponen a las estimaciones subjetivas porque los administradores pueden hacer un uso indebido del procedimiento. Si los trabajadores abrigan la sospecha de que los sentimientos personales o los prejuicios de un supervisor influyen en las valoraciones, no aceptarán sus opiniones.

Las estimaciones subjetivas ponen además a los administradores en la difícil posición de tener que dar malas noticias a los empleados. Resulta bastante difícil decirles a los trabajadores que no están rindiendo bien en su trabajo, y muchos administradores no lo hacen especialmente bien. Sin embargo resulta todavía más difícil decirles que no se les va a subir el sueldo o a dar una prima. Muchos administradores carecen de confianza cuando tienen que justificar por qué van a dar una gratificación a una persona y a otra no. Muchos preferirían evitar decepcionar o irritar a los trabajadores.

Lo normal es que se produzca una «inflación de valoraciones». Los administradores acaban por valorar prácticamente a todo el mundo por encima de la media, un resultado imposible por definición. Esto fue lo que ocurrió en Australia el primer año del programa de primas: un 94,4 por ciento de los altos cargos que cumplían los requisitos para obtener primas obtuvo una.³² Esto también ha sido la norma en los Estados Unidos y en Canadá, donde la mayoría de los administradores aplican indistintamente las subidas de las pagas por méritos. El profesor de la Universidad de Duke, Robert Behn denomina este fenómeno el «síndrome del lago Wobegon», que es el nombre de la mítica población de Garrison Keillor en la que «todos los niños estaban por encima de la media».

31. Parliament of the Commonwealth of Australia, Senate Standing Committee on Finance and Public Administration, *Performance Pay Report*, diciembre de 1993.

32. Este y otros datos sobre el programa australiano de primas basadas en los rendimientos aparecen en una memoria publicada conjuntamente por la Comisión de Servicios Públicos, el Departamento de Relaciones Industriales y el Ministerio de Hacienda: «Memorandum to Agencies on Performance Appraisal and Performance Based Pay», 27 de abril de 1994.

33. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search Of a New Bureaucracy*, págs. 296-297.

34. Robert D. Behn, «Measuring Performance Against the 80-30 Syndrome», *Governance*, junio de 1993, pág. 70.

La mejor solución consiste en usar medidas objetivas de rendimientos, como la productividad y la satisfacción del cliente. Las medidas objetivas tienen una ventaja añadida: pueden resistir las críticas de los políticos y los ciudadanos. La gente puede discutir sobre las medidas que deben emplearse, pero no puede quejarse de que los premios que sirven de incentivo no guarden relación con mejoras de rendimiento demostrables.

ELIJA EL MEJOR PROCEDIMIENTO PARA CADA FUNCIÓN

¿Cuál es el mejor procedimiento para cada una de las funciones del gobierno? La gestión empresarial sólo es factible en el caso de aquellos servicios que pueden obtener una parte de sus ingresos o su totalidad cobrando a sus clientes, tanto si los clientes son ciudadanos como si son organizaciones privadas u organismos públicos. Por lo tanto no resulta apropiada para los «bienes públicos» que más que a clientes concretos benefician a la comunidad en su conjunto. Entre éstos figuran las funciones programáticas, las funciones reguladoras y de cumplimiento (como la protección medioambiental y la seguridad pública) y los servicios que se prestan a la colectividad (como la defensa nacional, los servicios de sanidad pública y los servicios de bomberos). Como a los clientes no se les puede cobrar por los servicios colectivos, el mercado no los va a proporcionar por su cuenta. Los gobiernos pueden ocuparse ellos mismos de proporcionar estos servicios, pueden contratar a empresas privadas para que los proporcionen ellas o pueden conceder subvenciones para que los proporcionen, pero no pueden crear empresas que cobren a sus clientes por ellos.

Como ya hemos indicado antes, la gestión empresarial es inapropiada para las funciones de cumplimiento. No tiene sentido sacar un organismo de cumplimiento al mercado y dejar que los «cumplidores» la financien con tasas. Para hacerse una idea del problema que esto supondría, basta con que se imagine una oficina de medio ambiente encargada de conceder permisos que se financiara con las tasas de los permisos o una jefatura de policía que se financiara con las multas de tráfico. La oficina tendría un gran incentivo económico para castigar severamente cualquier infracción, real o imaginada.

Si se trata de producir bienes «privados», que benefician a individuos o a grupos particulares, usted puede utilizarla gestión empresarial siempre y cuando cumpla una serie de criterios. Debe poder evitar que los contribuyentes se beneficien; cobrar las tasas eficientemente; **asegurarse**

de que los clientes tienen la información suficiente para elegir de forma inteligente; y reducir al mínimo los problemas de equidad. Por ejemplo, si las personas con bajos ingresos no pueden permitirse pagar las tasas, pero la comunidad quiere darles acceso a los servicios, debe de hallar una manera práctica de identificarles, de modo que pueda dejarles pasargratis o darles vales.

Pasando a la competencia gestionada, cualquier organismo que pueda evaluar sus rendimientos puede utilizar las cotas de competencia, una herramienta que permite comparar los rendimientos de los organismos. Prácticamente cualquier *servicio* puede ser contratado, siempre y cuando unred pueda indicar con cierta claridad qué quiere que se haga; generar una competencia suficiente; medir o evaluar los rendimientos y sustituir o penalizar a los que no rindan de forma satisfactoria. Si desea que participen las firmas privadas en el concurso (tal como lo hacen la mayoría de los gobiernos), debe de estar dispuesto a fiarse de ellas si se encargan del servicio. Tal como indicamos en el capítulo 4, la mayoría de las comunidades prefieren que las funciones más delicadas (aquellas que suponen el ejercicio de la violencia autorizada por el gobierno, el cumplimiento de las debidas garantías procesales, los asuntos relacionados con la seguridad y la intimidad y la absoluta necesidad de un tratamiento justo y equitativo) permanezcan en manos públicas. Los gobiernos pueden utilizar los concursos públicos para estas funciones, pero la mayoría de las comunidades se sienten más cómodas cuando sólo compiten organismos públicos.

Algunas funciones de cumplimiento pueden ser concedidas a organismos competidores mediante subcontratación. Por ejemplo, los departamentos de hacienda contratan a menudo a empresas privadas para que recauden impuestos atrasados. Algunas comunidades del sur de California contratan a las jefaturas de policía de otras comunidades (o del condado de Los Ángeles) para que se ocupen de sus servicios policiales. No hay motivo para que no pueda utilizarse la competencia al conceder dichos contratos. En semejantes casos suele ser aconsejable contratar a un solo organismo cada vez y volver a sacar a concurso el contrato de forma regular para asegurar la competencia. Si un departamento de hacienda contrata a tres empresas y cada una trata a la gente de forma diferente, algunos «cumplidores» tendrán la sensación de que les están discriminando. En otras actividades, como el trabajo de policía, la solución es contratar tan sólo a organismos públicos y sólo uno cada vez.

Por último, la gestión por rendimientos puede ser usada en cualquier organismo público. **Resulta** mucho **más difícil** en algunos que en otros,

dependiendo de lo bien que se puedan evaluar los rendimientos. Pero los neozelandeses han conseguido incluso aplicarla en sus ministerios para proporcionar asesoramiento sobre programas políticos a los ministros.

PREGUNTAS QUE LA GENTE PLANTEA SOBRE LA ESTRATEGIA DE LAS CONSECUENCIAS

P: ¿No produce la creación de consecuencias miedo en los organismos públicos y frena por tanto las iniciativas para desarrollar culturas organizativas innovadoras y apoyara los innovadores?

Los empleados de cualquier monopolio (público o privado) temen la imposición de nuevas consecuencias que se deriven de sus rendimientos. Les preocupa que no vayan a obtener los ingresos suficientes de sus clientes, que no vayan a tener éxito al competir con otros organismos y que puedan perder sus puestos de trabajo.

Sin embargo, esta inquietud tiene efectos deseables. Gracias a ellas los organismos del Estado muestran un interés renovado en la satisfacción de sus clientes. Prestan mucha más atención a la forma en que gastan el dinero de los contribuyentes y a lo que los políticos y los ciudadanos quieren que logren. Este efecto (la preocupación por los clientes, la eficiencia y la eficacia) constituye un importante acicate para una cultura organizativa sana. Genera una presión que empuja a la cultura burocrática a centrarse en los logros y las mejoras, no en los procedimientos y el cumplimiento de las normas.

Hay varias claves para reducir al mínimo la inquietud y aumentar al máximo las mejoras. Una consiste en eliminar el miedo a perder el trabajo, tal como hemos explicado al principio de este capítulo. Otra consiste en la utilización de la estrategia de control para que sean los empleados quienes se encarguen del proceso de mejora. Si los empleados tienen la sensación de que controlan sus organismos (si tienen la sensación de que son propietarios y no víctimas), se olvidarán rápidamente de sus temores y aprovecharán al máximo las **oportunidades** para conseguir el éxito. La tercera clave consiste en darles un verdadero estímulo para que mejoren sus rendimientos. Vincule las primas y los ascensos a las mejoras de rendimientos o permita que los empleados se queden con parte del dinero que sus organismos ahorran al aumentar la eficiencia, tal como lo hacen en Indianápolis.

P: ¿Hacer que los empleados compitan entre sí no impedirá la colaboración y el trabajo en equipo?

Es posible que los empleados públicos que tienen que hacer frente a la competencia se guarden información sobre las innovaciones con las que han tenido éxito para seguir siendo competitivos en lugar de compartir sus conocimientos con los demás. Naturalmente, seguirán trabajando con más ahínco a fin de encontrar los secretos para mejorar su rendimiento en el trabajo que si no tuvieran que hacer frente a la competencia. Sin embargo, usted puede disfrutar al mismo tiempo de las ventajas de la competencia y el aprendizaje en colaboración si organiza los incentivos cuidadosamente. Si lo hace correctamente, la competencia puede estimular el deseo de aprender y compartir información.

En primer lugar, convierta en competidores a los organismos y los equipos, no a los individuos. Esto fomenta el ambiente de cooperación que forma parte del trabajo en equipo. De hecho, el trabajo en equipo más intenso que hemos conocido se daba en equipos que tenían que competir.

En segundo lugar, tenga cuidado a la hora de definir el éxito en situaciones de competencia. Por ejemplo, de vez en cuando usted puede premiar a todos los equipos que muestren una mejora o que hayan rebasado un determinado objetivo para los rendimientos. De este modo todo el mundo sale ganando si todos mejoran y todos los equipos tienen un incentivo para aprender todo lo posible de los equipos que obtienen los mejores rendimientos. Estos equipos, por su parte, no tienen motivo para guardarse sus secretos. De hecho, compartir información les permite por lo general aprender algo que les ayudará también a mejorar.

P.: Cuando los organismos se centran fundamentalmente en sus propios rendimientos, ¿no dejan de colaborar con los demás organismos públicos por el bien común?

Los gobiernos dedicados a la consecución de resultados desde Nueva Zelanda a Sunnyvale (California) se han esforzado por resolver este problema. Si da a sus organismos buenos incentivos para obtener determinados *outputs*, concentrarán todas sus energías en hacer precisamente eso. Andando el tiempo es posible que empiecen a desentenderse de las necesidades de los demás organismos públicos o del bienestar común. Liz Birch, directora de personal de Sunnyvale, plantea el problema en términos concretos: «Una de las críticas a nuestro sistema es que no ha fomentado la colaboración entre departamentos porque siempre que le pides a alguien que haga alto por ti, te responde que quiere una tarea cómoda».

La solución, tal como indicamos en el capítulo 4, consiste en hacer que el sistema en su conjunto se centre en resultados colectivos clave y

asegurarse a continuación de que los *outputs* que desee que produzcan los organismos contribuyan a la consecución de dichos resultados. Éste es precisamente el reto al que está intentando responder Sunnyvale, que está remodelando su sistema de gestión por rendimientos. Si sus incentivos lleva aparejado un comportamiento de miras estrechas y poco inclinado a la colaboración, tendrá que ampliar los objetivos que se haya fijado para los resultados y los *outputs*. Incluso es posible que tenga que establecer algún tipo de fondo al que puedan recurrir los programadores para pagar colaboraciones a diversos organismos.

LLEVAR LA COMPETENCIA A UN NUEVO NIVEL

En 1996 Indianápolis empezó a utilizar la competencia gestionada de una forma nueva. Varios años an[tes, las máximas autoridades de la ciudad se habían dado cuenta de que la Marina de los Estados Unidos probablemente cerraría el Naval Air Warfare Center (Centro Militar Aeronaval), situado en la zona este de la ciudad. Fundado durante la Segunda Guerra Mundial, el centro daba trabajo a unos 2.550 empleados, más de la mitad ingenieros y científicos que elaboraban sistemas de electrónica y *software* para el ejército y la NASA. El alcalde Goldsmith calculaba que perder el centro le costaría a la región mil millones de dólares en nóminas, contratos, compras y repercusiones de carácter económico." Formó un equipo de trabajo integrado por veinte personas procedentes tanto del sector público como del privado para estudiar las posibilidades que había de mantener las instalaciones abiertas.

Cientos de comunidades estadounidenses han hecho frente a amenazas semejantes. La mayoría han luchado en vano contra la sentencia de muerte, celebrando conferencias de prensa y pidiendo favores políticos. Indianápolis, cuyos dirigentes tenían ahora la costumbre de servirse de la competencia, hizo al gobierno una oferta insólita.

El plan de la Marina de entregar las instalaciones a la ciudad y repartir a los empleados por bases de las costas Este y Oeste iba a costar aproximadamente 400 millones de dólares. ¿Por qué no, preguntó Indianápolis, permitían a las empresas competir para hacerse cargo de las instalaciones y realizar el trabajo de la Marina con unos gastos reducidos?

35. tos datos sobre el cierre del Naval Air Warfare Center pertenecen a City of Indianapolis, «Goldsmith Declares Victory in NAWC Privatization», nota de prensa de la oficina del alcalde correspondiente al 14 de mayo de 1996.

Como la Marina carecía de experiencia en este terreno, Indianápolis se ofreció a encargarse del proceso. La ciudad convenció a la Base Closure and Realignments Commission (Comisión Federal para el Cierre y la Reordenización de la Base) para que revocara la sentencia de muerte y recomendase la privatización.

Cuando el presidente Clinton y el Congreso aprobaron el cambio, Indianápolis hizo pública una solicitud de propuestas. En ella preguntaba a las empresas cómo emplearían el centro y su plantilla para fomentar el desarrollo económico de la ciudad y ahorrarle dinero a la Marina. Siete empresas presentaron propuestas y la ciudad invitó a cuatro de ellas a elaborar ofertas más detalladas. No había pasado mucho tiempo cuando se declaró una guerra de ofertas entre dos de las empresas.

La ganadora, Hughes Technical Services, obtuvo un contrato de diez años de duración para arrendar el centro y el equipo por un dólar al año. A cambio garantizaba que reduciría los gastos de la Marina en 225 millones en un plazo de cinco años. (La Marina también se ahorraría los 400 millones de dólares que le hubiera costado el cierre.) Prometía además mantener a casi todos los empleados del centro en sus puestos de trabajo durante al menos cinco años, sin pérdidas en sueldos o prestaciones, y trasladar a cuatro divisiones de California, con lo cual contribuirían con 730 puestos de trabajo y 100 millones de dólares anuales en actividades empresariales a la economía de Indianápolis. Hughes también accedió a invertir al menos 7,5 millones anuales en mejoras de capital y reservar 500.000 dólares para ayudar a los trabajadores a encontrar nuevos empleos y a invertir un 1 por ciento de sus ingresos brutos (o un mínimo de tres millones anuales) en la formación de sus trabajadores.

La empresa pagaría impuestos por la propiedad y el equipo del centro, que estaban libres de impuestos cuando lo dirigía el gobierno federal. Hughes también reembolsaría a la ciudad el millón de dólares que ésta había gastado en elaborar el plan de privatización y dedicaría un 1 por ciento de sus ingresos brutos a aportaciones benéficas como subvenciones, donaciones, fondos de ayuda y proyectos de desarrollo económico para Indianápolis.

Cuando hizo público el acuerdo en mayo de 1996, Goldsmith afirmó que se trataba de la primera privatización a gran escala de una base militar de los Estados Unidos. El alcalde dio las gracias a las autoridades federales que le habían permitido utilizar la competencia para mantener la viabilidad del centro y dio la bienvenida a la ciudad a Hughes Electronics, el recién llegado al mercado municipal de los servicios públicos.

Capítulo 6

LA ESTRATEGIA DEL CLIENTE: SIENTE AL CLIENTE EN EL ASIENTO DEL CONDUCTOR

CÓMO HACER A LAS ESCUELAS RESPONSABLES ANTE LOS PADRES

A finales de la década de los ochenta, un grupo de padres del distrito escolar de Forest Lake, Minnesota, situado a unos cincuenta kilómetros al norte de Twin Cities, empezaron a hablar de la posibilidad de crear una escuela primaria que empleara el método Montessori. Sus hijos iban a un centro de preescolar Montessori, y estaban entusiasmados con el estilo independiente, directo y práctico de aprendizaje que utilizaba el centro. Joni Callahan, que conocía bien la escuela pública local porque su hijo mayor había ido a ella, estaba preocupada por lo que pudiera ocurrirles allí a sus otros hijos, que todavía estaban en preescolar. «Nos preocupaba que dieran al traste con la capacidad que nuestros hijos habían desarrollado en la escuela privada Montessori para tomar la iniciativa, plantearse retos y evaluarse a sí mismos», recuerda.

En primer lugar los padres estudiaron la posibilidad de crear una escuela primaria privada, pero decidieron que la matrícula sería demasiado cara. Luego acudieron a la dirección de educación del distrito y se reunieron repetidas veces con los máximos dirigentes. Mark Gilchrist, profesor de otro distrito que también tenía un hijo en una escuela de preescolar Montessori, recuerda la frustración que sintió al ver que las conversaciones se alargaban durante varios años:

Cada reunión terminaba con un: «No, no podemos hacer esto». Y la razón no era que se tratase de un planteamiento insatisfactorio desde el punto de vista educativo. De hecho, todos los profesores y administradores de educación con los que hablamos estaban de acuerdo en que resultaba muy acertado en el plano educativo. Pero luego decían: «No sabemos cómo vamos a organizar el transporte» o «No tenemos escuelas atractivas, sino escuelas de barrio», o «¿Cómo vamos a preparar a los profesores?» Todo se reducía a la frase «Sí, es un buen programa, pero no podemos hacerlo. No, no podemos hacerlo».

Por fin en 1991 apareció un rayo de esperanza. La asamblea legislativa del estado aprobó la primera ley de escuelas *charter* de la nación. En términos generales, las escuelas *charter* son escuelas públicas creadas por grupos de padres, profesores y miembros de la comunidad o incluso, en algunos estados, por instituciones como empresas o universidades. Estos grupos firman un *charter* con su patrocinador, que suele ser la junta estatal de educación, la dirección de educación del distrito o una universidad, que les da el derecho a dirigir la escuela entre tres y cinco años. El *charter* es fundamentalmente un contrato de rendimientos: especifica los resultados que la escuela ha de obtener al tiempo que concede dispensas de prácticamente todas las normas y reglamentos por las que se rigen las escuelas públicas.¹ Minnesota ya disfrutaba de matriculación libre a escala estatal, lo cual permitía a los estudiantes ir a escuelas fuera de su distrito. Los reformistas consiguieron que se diera el visto bueno a las escuelas *charter* (pese a que la asamblea legislativa aprobó una versión bastante restrictiva de la ley) para que los estudiantes dispusieran de más posibilidades para elegir. Cuando las familias elegían una escuela pública cualquiera fuera de su distrito o una escuela *charter*, la mayor parte del dinero que destinaban a la educación pública iba al nuevo distrito o escuela.

Al grupo de padres de Forest Lake les pareció que la posibilidad que suponían las escuelas *charter* era su salvación. Contrataron a un asesor para que les ayudara a esbozar un plan para crear una escuela *charter* y empezaron a reunirse con administradores y miembros de juntas escolares, quienes, según la nueva ley de Minnesota, tenían que aprobar su propuesta. Luego pasaron el sombrero para reunir el dinero que necesitaban para financiar su iniciativa y, por último, presentaron una propuesta formal en una reunión de la junta escolar. La junta se mostró receptiva a la idea, pero contraria a que la escuela *charter* se llevara una parte de los fondos del distrito.

«Nos dijeron: "Vamos a perder demasiado dinero si abris esa escuela *charter*?», recuerda Jane Norbin, una de las madres. «Se dedicaron a sumar y restar las cantidades de dinero que suponía cada niño; cuando pareció que teníamos una cierta fuerza económica y una cantidad importante de estudiantes, la junta empezó a mostrar verdadero interés en nosotros.»

Finalmente un miembro de la junta preguntó: «¿Por qué no encontramos una manera de hacer esto en la escuela pública?». La junta puso a

1. Para una definición más completa de las escuelas *charter*, véase)oe Nathan, *Charter Schools: Creating Hope and Opportunity for American Education*, San Francisco,)ossey-Bass, 1996, págs. 1-4.

la administración a trabajar con los padres para encontrar alguna manera de hacer viable el proyecto. Cuando se reunieron, dice Norbin, tuvieron la impresión de que se había hecho la luz.

Uno a uno, empezamos a encontrar modos de sortear todos los obstáculos que semanas antes nos habían parecido infranqueables. Era sencillamente asombroso que se pudiesen eliminar por el mero hecho de que tú quisieras eliminarlos. Por consiguiente la administración se volvió a reunir con la junta al cabo de varias semanas y dijo: «Sí, hemos encontrado la manera. Podemos hacerlo en la escuela pública y podemos conseguir que sea viable».

El resultado fue la creación de una pequeña escuela Montessori dentro de una escuela de enseñanza primaria de Columbus en la que los padres tenían una gran participación. Cuando sus dos hijos mayores fueron a la escuela, dice Norbin, «tuve la impresión de que los padres eran bien recibidos en la escuela si querían ayudar a reunir dinero para proyectos especiales». Pero cuando el programa Montessori dio comienzo, a los padres se les pidió que eligieran un representante para el comité encargado de buscar profesores, algo «insólito hasta aquel momento». «Ahora, mientras se desarrolla el programa, celebramos reuniones para tratar de resolver los problemas en el momento en que surgen y decidir cómo vamos a ocuparnos de esto o lo otro», agrega Norbin. «Realmente nos sentimos más integrados en el proceso educativo que antes.»

Julianne Carver, profesora del programa Montessori, está de acuerdo en que la libre elección y las escuelas *charter* han cambiado el papel que desempeñan los padres en la educación. «Los padres que elegimos el programa somos muy conscientes de lo que estamos haciendo, y como hemos hecho esa elección, nos implicamos mucho», dice. «Por lo tanto ahora tengo responsabilidades distintas de las que tenía en el programa tradicional.»

¿Tienen los directores más responsabilidad debido a la libre elección? «Creo que no hay lugar a dudas», dice Larry Carlson, director de la escuela de enseñanza primaria Columbus.

No cabe relajarse. Cuando existe la posibilidad de elegir, tienes que mantenerte al tanto, tienes que mantenerte al día, tienes que mantenerte informado acerca de lo que está ocurriendo y de las alternativas que existen. Si no te mantienes **al tanto**, me temo que **acabarán** relegándote. Siempre hay alguien vigilándote que sabe en qué consiste el asunto y **puede acabar** ocupando tu puesto de trabajo.

La introducción de la libre elección de escuela en Minnesota

La historia de Forest Lake es una de las muchas que se han dado en Minnesota, el primer estado de los Estados Unidos en dar a los clientes de su sistema educativo la posibilidad de elegir escuela pública. Como se indicaba en *La reinención del gobierno*, Minnesota eliminó paulatinamente entre 1985 y 1991 la condición de monopolio que tenían los distritos escolares porque sus dirigentes creían que cuando los clientes pudieran elegir tendrían el poder de obligar a los distritos a mejorar sus escuelas y diversificar sus ofertas. Creían que la clave para transformar las escuelas era cambiar el sistema de incentivos, responsabilidades y control en el que operasen. Al dar a los clientes otras alternativas, obligar a los distritos a competir por sus estudiantes y su dinero y animar a profesores, padres y demás a crear nuevos centros sin el papeleo administrativo que limitaba a la mayoría de directores y profesores, creían que podrían crear un sistema que produjera no sólo unas pocas escuelas excelentes, sino miles de escuelas excelentes.

«El fin de las escuelas *charter* no es simplemente crear unas cuantas escuelas buenas», explica Ted Kolderie, una de las personas que encabezaron la iniciativa reformista.

El objetivo es mejorar todas las escuelas. Los distritos no quieren perder chavales y el dinero que éstos suponen, de modo que harán mejoras para recuperar a los chavales que se han ido a las escuelas *charter* o las harán antes incluso de que éstas aparezcan."

Kolderie y sus colegas se salieron con la suya porque encontraron a un gobernador con la valentía para defender la posibilidad de elegir escuela pública en diferentes distritos en un momento en que sólo el 33 por ciento de los adultos del estado decían que apoyaban la idea. Rudy Perpich, que fue gobernador de Minnesota por el Democratic-Farmer-Labor (DFL o Partido Democrático, Agrícola y Laborista) desde 1976 a 1978 y desde 1983 a 1990, pasó su infancia junto a una mina de hierro del Iron Range, al norte del estado. Era uno de los cuatro hijos de unos emigrantes de Croacia y no aprendió a hablar inglés hasta los cinco años. Como muchos emigrantes, sus padres creían que la educación era el billete que podría

2. R. Craig Sautter, «Chárter Schools: A New Breed of Public Schools», *Policy Briefs*, informe n° 2 (1993), Oak Brook, Il t., North Central Regional Educational Laboratory, pág. 3.

permitirles a sus hijos salir de las minas. Al final, tres de ellos llegaron a ser dentistas y senadores estatales y uno de ellos psiquiatra. Rudy, que era el primogénito, comenzó su carrera política presentando su candidatura a la junta de la escuela local de Hibbing.

«Rudy Perpich fue el primer gobernador de Minnesota que juró su cargo en el salón de actos de la *high school* en la que había obtenido su título de bachiller», dice Dan Loritz, que fue el principal asesor de Perpich durante la reforma educativa. «Esto demuestra en qué medida se tomaba en serio la educación. Solía hablar de la educación como si fuera el pasaporte para salir de la pobreza.»

Perpich también había experimentado directamente la frustración que sufre un padre al hacer frente a un monopolio de educación pública insensible, tal como nos dijo en 1995, un año antes de su muerte:

A menudo me han preguntado por qué apoyé el programa de libre elección. Durante los seis años que fui miembro de la junta de educación, siempre tuve la sensación de que la educación en Minnesota era equitativa en todos los distritos, que teníamos el mejor sistema educativo de los Estados Unidos y que, fueras adonde fueras, el sistema era bueno.

Luego, cuando fui elegido senador del estado y mis hijos ya estaban en edad escolar, me trasladé a Twin Cities, que se encuentra a unos 500 kilómetros al sur de mi hogar, que está en el norte de Minnesota. Llegué allí, encontré una casa y pensé «Vale, ya está». Matriculé a mis hijos en una escuela y, al cabo de poco tiempo, me dicen: «Para nosotros es como un repaso. No estamos aprendiendo nada».

Mi esposa y yo fuimos a la escuela y dijimos: «Tanto para nosotros como para nuestros hijos esto resulta repetitivo. Nos gustaría matricular a nuestros hijos en otra escuela». Habíamos ido a la Dirección de Educación y habíamos pedido una lista de los distritos escolares que considerasen mejores y más creativos. Pero no pudimos trasladarlos. Si vivías allí, el asunto quedaba zanjado. Fue entonces cuando empecé a pensar seriamente en que: a) la gente debería tener cierta libertad para elegir; y b) hemos de esforzarnos para que la educación de Minnesota sea equitativa y mejor.

Cuando fue reelegido para el cargo en 1983, año en que se publicó el influyente informe *A Nation at Risk*, Perpich empezó a buscar una estrategia para mejorar las escuelas. Ya estaban bien financiadas y los habitantes de Minnesota, que estaban saliendo de una fuerte recesión, no estaban de humor para una subida de impuestos. El gobernador dijo: «¿Sabes? No podemos ordenarles que **mejoren**», recuerda Loritz. «y no

podemos pagarles para que lo hagan. Creo que tenemos que encontrar una razón para que sigan considerando las mejoras como algo por lo que deben luchar.»

Cuando los reformistas arrojaron su cebo (que consistía en la estrategia de la libertad de elección para el cliente), Perpich lo mordió. Era precisamente lo que estaba buscando. De forma instintiva comprendió el argumento de que los niños diferentes necesitan diferentes tipos de escuela y de que, al obligar a las escuelas a ser responsables ante sus clientes (al hacerlas competir por el dinero de sus clientes), podía dar a todas ellas una poderosa razón para mejorar. En aquel momento se trataba de una idea radical, apoyada principalmente por la People for Better Schools (Gente en pro de la mejora de las escuelas), un grupo de activistas creado por un escritor y administrador de escuelas públicas llamado Joe Nathan, y un grupo que anteriormente había dirigido Kolderie denominado Citizens League (Liga de Ciudadanos). En enero de 1985, en un desayuno anual de la Citizens League, Perpich conmocionó a las máximas autoridades del mundo de la educación al proponer que a todos los estudiantes de Minnesota se les permitiera cambiar de distrito y llevarse adonde fueran el dinero que pagasen a la administración.

Los sindicatos de profesores, los directores y los jefes de distrito se quedaron horrorizados y, como tenían el poder suficiente en la asamblea legislativa, impidieron que se aprobara el artículo de la «libre matriculación» de Perpich. Sin embargo, aprobaron otro artículo que él y Connie Levi, líder de la mayoría de la cámara, habían incluido en un proyecto de ley más amplio por miedo a ofender tanto al gobernador del DFL como al líder de la mayoría de los republicanos independientes. El artículo, denominado «Postsecondary Enrollment Options» (Opciones de matriculación en la enseñanza universitaria), permitía a los estudiantes de los dos últimos cursos de la enseñanza secundaria matriculados en centros públicos estudiar asignaturas en cualquier universidad del estado y pagar la matrícula, las tasas, los libros y en algunos casos el transporte con el dinero de su instituto.

El programa Postsecondary Enrollment Options no tardó en hacerse sumamente popular entre los estudiantes que estaban aburridos del instituto, los que necesitaban cursos de nivel superior y los que sencillamente no encajaban en el instituto. Algunos se matricularon sólo en unas cuantas asignaturas universitarias; otros, en cambio, se matricularon en cursos completos. Al cabo de dos años, ya había 5.700 estudiantes participando en el programa: un 5 por ciento de todos los estudiantes de die-

ciséis y diecisiete años del estado y un 10 por ciento en Twin Cities, donde había una gran concentración de universidades.³

No todos tenían un gran rendimiento en el instituto: el 60 por ciento obtenían notables, bienes y aprobados." En la Universidad de Minnesota, el 50 por ciento de los estudiantes procedían de los barrios céntricos de la ciudad." «Algunos de nuestros estudiantes son incapaces de seguir funcionando en el instituto», dice Darryl Sedio, que es el encargado de este programa en la Universidad de Minnesota. «Muchos de ellos vienen aquí porque tienen que aprender más rápido. Están muertos de aburrimiento.»

No es de extrañar que los resultados de las encuestas reflejaran que tanto los estudiantes de instituto como sus padres estaban encantados con el programa. Pero no tuvo tanta popularidad entre los profesores, los directores y los jefes de distrito, que veían cómo el dinero desaparecía de los presupuestos de los institutos. En 1986, justo al cabo de un año, los sindicatos de profesores y la School Boards Association (la Asociación de Juntas Escolares) trató de acabar con él. Pero los estudiantes y los padres recurrieron en masa a la asamblea legislativa para proteger lo que para ellos había constituido un salvavidas. «Durante los diez años que he sido gobernador, nunca he lanzado un programa que recibiera tanto apoyo», nos dijo el gobernador Perpich. «La gente me besa literalmente por la calle.»

Tras el intento abortado de acabar con la iniciativa antes de que se desarrollara, los administradores de las escuelas no tuvieron más remedio que competir con ella. Rápidamente doblaron el número de cursos avanzados que ofrecían y empezaron a firmar contratos con universidades para formar a profesores de manera que pudieran ofrecer en sus institutos asignaturas que valieran por créditos universitarios.?

En 1995, un jefe de distrito organizó discretamente otro ataque contra el programa y una vez más Sedio y sus aliados llamaron a los estudiantes y sus padres para que se opusieran. Cuando la Cámara rechazó la iniciativa con 102 votos a favor y 31 en contra, sus miembros pi-

3. Jessie Montano, «Choice Comes to Minnesota», en *Public Schools by Choice*, Joe Natham (comp.), Sto Paul, Minnesota, Institute for Learning and Teaching, 1989, págs. 176-177.

4. *Ibíd.*, pág. 174.

5. Memoria de Darryl Sedio, director, Advanced High School Student Services, University of Minnesota, para los miembros del senado de Minnesota, 17 de abril de 1995.

6. *Postsecondary Enrollment Options Program*, Program Evaluation División, Sto Paul, Minnesota, Office of the Legislative Auditor, marzo de 1996.

dieron a la auditoría de la asamblea legislativa que hiciera una encuesta. Su informe, que fue publicado en marzo de 1996, fue abrumadoramente favorable.

La auditoría descubrió que en el año escolar 1994-1995 la participación ya había llegado a 16 por ciento entre los estudiantes de los dos últimos años de enseñanza secundaria (12,5 por ciento en Twin Cities). La mayoría se había tomado sus asignaturas universitarias muy en serio; por lo general, obtenían una nota media superior a la mayoría de los estudiantes universitarios de primer curso en todas las instituciones de enseñanza universitaria excepto en las de estudios técnicos. Aproximadamente el 73 por ciento de los estudiantes que participaban en el programa decían que estaban «muy satisfechos» de su experiencia y un 95 por ciento de los padres decían que «probablemente» o «sin duda» animarían a sus hijos a participar de nuevo en el programa.

Todavía más impresionante era el efecto que el programa había tenido en los institutos. En 1996, ya casi las dos terceras partes de los centros de enseñanza secundaria ofrecían al menos una asignatura con valor de crédito universitario, y el 38 por ciento de los institutos había firmado contratos con universidades para ofrecer asignaturas." En conjunto, el porcentaje de estudiantes de los dos últimos años de instituto que se presentaban a los exámenes para cursos avanzados se había triplicado."

Replantear el debate

La impresionante popularidad del programa Postsecondary Enrollment Options debilitó poco a poco la resistencia a la libre elección de escuela, sobre todo en la asamblea legislativa. Mientras tanto el gobernador Perpich, la comisaria de educación Ruth Randall y los reformistas se pusieron manos a la obra para convencer a los sindicatos de profesores. Cuando Perpich fue derrotado en la asamblea legislativa en 1985, dice Kolderie, «Se quedó muy afectado, de modo que bajó, convocó una conferencia de prensa y le dijo a todo el mundo que al año siguiente, cuando volviera a presentarse a las elecciones, no buscaría ni aceptaría el respaldo de los sindicatos de profesores».

Esto conmocionó a los sindicatos. Cuando se dirigieron al gobernador junto con las juntas escolares y las asociaciones de jefes de distrito y

7. Para los datos sobre el programa Postsecondary Enrollment Options, *ibíd.*

8. *Ibíd.*, pág. 16.

directores para intentar cerrar la herida, Perpich les hizo una oferta. Les propuso que participaran en un «grupo de discusión del gobernador» y prepararan un paquete de reformas para el sistema educativo en el que todos pudieran estar de acuerdo. Sin embargo, ante su sorpresa también invitó a los reformistas: Kolderie, Joe Nathan, el director ejecutivo de la Citizens League y Curtis Johnson, John Cairns, de la Minnesota Business Partnership, y el antiguo gobernador republicano Al Quie, entre otras personas. Al final participaron 61 personas, que representaban a 24 grupos con intereses en la reforma de la educación."

Tal como explica Kolderie, el gobernador cortó hábilmente los vuelos a los sindicatos:

Perpich dejó bien claro ante los grupos relacionados con la educación que no iba a haber ninguna sorpresa de última hora. En 1987, no llevaría a la asamblea legislativa nada salvo lo que aprobara el grupo de discusión del gobernador. De manera que si alguien deseaba algo, como más dinero o lo que fuera, tenía que conseguir que lo aprobara el grupo de discusión del gobernador.

El grupo se reunió una vez al mes durante año y medio. Los reformistas replantearon poco a poco los términos del debate. Su argumento más convincente tenía que ver con la igualdad de oportunidades para los estudiantes marginados. Verne Johnson, que era uno de los reformistas, indicó que la mayoría de las familias ya tenían libertad para elegir.

Puedes acudir a un centro privado o mudarte a otro distrito; de hecho la gente hace esto continuamente. Por lo tanto ya existe la libertad de elección. Pero esta libertad está relacionada con la situación económica de la familia. Cuesta dinero trasladarse a una clase diferente de barrio y comprar una clase diferente de casa y cuesta dinero pagar la matrícula. Puedes incluso ir a una escuela pública diferente sin necesidad de mudarte si estás dispuesto a pagar la matrícula. Si tienes mucho dinero, tienes mucha elección. Si no tienes mucho dinero, no tienes mucha elección.

Los reformistas estaban dispuestos a trasladar su argumento a los ciudadanos de Minnesota y dejar que los sindicatos pelearan para negar la igualdad de oportunidades a las familias pobres y trabajadoras. «Creo que

9. Nancy C. Roberts y Paula J. King, *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1996, pág. 53; declaración realizada por Ted Kolderie.

los sindicatos se dieron cuenta por vez primera de lo vulnerables que eran», dice Kolderie.

Pese a rodo las negociaciones no fueron fáciles. Perpich había fijado el 19 de diciembre de 1986 como fecha límite para que el grupo elaborara un plan de reformas, pero el tema de la libre elección amenazaba con conducir el proceso a un punto muerto. Por fin, durante una tumultuosa reunión que acabó precisamente el 19 de diciembre, las dos partes llegaron a un compromiso, Su plan de reformas daría a los distritos el derecho a ofrecer de forma voluntaria la posibilidad de elegir escuela, concedería a las escuelas más libertad al permitirles la gestión directa e instauraría un examen obligatorio de ámbito estatal para evaluar los rendimientos.¹⁰ Los reformistas también consiguieron que los sindicatos de profesores aceptaran por vergüenza un acuerdo de principio (sin aspectos concretos) para hacer algo que permitiera tener más posibilidades a los estudiantes en situación de riesgo.

En enero, cuando Perpich elaboró su presupuesto, volvió a reunir al grupo para reiterar el acuerdo al que habían llegado. Fue entonces cuando desarrolló su propuesta para los estudiantes en situación de riesgo: daría a los estudiantes que habían abandonado los estudios o corrían peligro de hacerlo la posibilidad de elegir la escuela pública que quisieran.¹¹

El examen obligatorio de ámbito estatal no recibió la aprobación de la asamblea legislativa, y la gestión directa, aunque fue aprobada en forma de proyecto de ley, sería voluntaria. Sin embargo, como todas las partes respaldaban el compromiso en torno a la libre elección de escuelas públicas, los demás proyectos de ley fueron aprobados con facilidad en la primavera de 1987. A continuación Perpich y sus aliados ejercieron una gran presión para que los distritos participaran voluntariamente. El éxito que obtuvieron fue mucho mayor de lo que hubieran podido imaginarse sus adversarios: 96 distritos (el 22 por ciento del total) abrieron sus fronteras.¹²

En 1988, la oposición a la libre elección ya había perdido fuerza. Aunque Perpich decidió esta vez mantenerse al margen, el senador del DFL Ember Reichgott introdujo una enmienda para hacer obligatoria la libre matriculación. Tras todas las convulsiones que se habían producido

10. Roberts y King, *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, pág. 59.

11. Entrevista con Dan Loritz, 24 de septiembre de 1996.

12. Roberts y King, *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, pág. 62.

durante los tres años anteriores, la falta de debate sobre este asunto resultó casi extraña. En febrero la Dirección de Educación del estado había hecho pública una evaluación sumamente favorable del programa Postsecondary Enrollment Options. Los sindicatos de profesores y las asociaciones de administradores estaban divididos porque había muchos distritos que ya estaban ofreciendo voluntariamente la posibilidad de elegir. Los padres hacían declaraciones a favor, sobre todo aquellos que se sentían decepcionados porque sus distritos no abrían sus fronteras.¹³

El proyecto de ley definitivo exigía a los distritos grandes que permitieran en 1989-1990 los traslados entre distritos (excepto cuando la marcha del estudiante fuera perjudicial para las iniciativas contra la segregación), pero daba a los distritos pequeños, que asumían un mayor riesgo económico, un año más para que se prepararan. Los estudiantes que se marcharan se llevarían la mayor parte del dinero público.

Gracias a poco más que unas buenas ideas y las convicciones de un gobernador valiente, los reformistas habían ganado.

La lucha por sobrevivir

Al igual que el programa Postsecondary Enrollment Options, la matriculación libre tuvo un efecto inmediato en los distritos escolares de Minnesota. Dos profesores de la Universidad Northwestern, James Tenbusch y Michael Garet, realizaron una encuesta¹⁴ entre 126 directores de instituto durante la primavera y el verano de 1990, después de que los distritos grandes hubieran abierto sus fronteras y justo cuando se disponían a hacerlo los pequeños. La mayoría de los directores dijeron que estaban haciendo cambios para competir: estaban alargando sus horarios, ampliando los servicios de asesoría y elaborando nuevos programas educativos, nuevos programas extraescolares, nuevos programas de orientación profesional y nuevos programas para estudiantes con aptitudes. Los centros más pequeños estaban preparándose para especializarse en áreas académicas concretas con el fin de atraer estudiantes.

Además, concluían Tenbusch y Garet, «la libre matriculación ha dado lugar a un aumento del poder de los padres para tomar decisiones,

13. *Ibíd.*, pág. 65 y entrevista con Dan Loritz, 24 de septiembre de 1996.

14. «Organizational Change at the Local School Level under Minnesota's Open Enrollment Program», ponencia preparada para la junta anual de la American Education Research Association en Atlanta en abril de 1993.

lo cual en un principio significa que los administradores cuentan más con los padres en las iniciativas de planificación escolar y en las actividades cotidianas». ¹⁵

Los pequeños distritos rurales fueron los que afrontaron las consecuencias más graves, porque la pérdida de sólo un puñado de familias podía forzarles a reducir su ya escasa oferta de cursos y desencadenar un éxodo todavía mayor. De hecho, las tres escuelas que cerraron según los datos incluidos en el informe se encontraban en zonas rurales. No es de extrañar entonces que Tenbusch y Garet se encontraran con que los distritos que estaban prestando más atención a las demandas de los padres y realizando los cambios más espectaculares fueran los de las zonas rurales. ¹⁶ Los administradores de las escuelas rurales, decían tajantemente, «se han visto forzados a ampliar sus programas educativos para seguir siendo competitivos». ¹⁷

Perpich estaba eufórico con los cambios que estaban produciéndose. De repente las escuelas estaban haciendo por iniciativa propia muchas cosas que él no había conseguido que hicieran antes de que se introdujera la libre elección. Llevaba mucho tiempo presionando a la asamblea legislativa y a los distritos escolares para que alargaran el horario escolar, por ejemplo. La asamblea legislativa se había negado a asignar más dinero y las escuelas se habían negado a alargar el horario escolar sin una compensación. En 1988, sólo habían alargado la jornada unos pocos centros. La libre elección les hizo cambiar de actitud rápidamente, explicó:

En poco tiempo, antes de que yo abandonara el cargo de gobernador, noventa y pico distritos habían ampliado ya el horario. Nosotros no habíamos aprobado ninguna ley que obligara a ampliar el horario ni habíamos asignado ningún dinero a nadie. Sin embargo, como existía la libre elección, los padres o la familia podía decidir: «Creo que voy a cambiar a este centro porque tiene horario ampliado y no tendré que preocuparme de lo que estén haciendo mis hijos a partir de las tres de la tarde».

Perpich también hizo hincapié en las asignaturas de idiomas extranjeros, que en su opinión se encontraban tradicionalmente entre los primeros programas que sufrían recortes cuando faltaba dinero. Según nos dijo, para cuando abandonó el cargo se habían multiplicado por tres el número de asignaturas de idiomas extranjeros en el estado. «Se presentan continua-

15. *Ibíd.*, pág. 34.

16. *Ibíd.*, págs. 22-23.

17. *Ibíd.*, pág. 21.

mente nuevos programas porque, si no los ofreces, los estudiantes se van a otra parte. Esto se debe a la influencia de las fuerzas del mercado.»

En lugar de reducir los programas de idiomas o humanidades, los distritos estaban reduciendo los gastos administrativos. «Antes, se eliminaban programas como medida de protección y los administradores se sentían seguros», nos dijo Perpich. «Creo que esto está cambiando. Creo que con la libre elección los programas están más seguros que los empleados de la administración.»

El resultado de estas medidas ha sido un gran incremento de las alternativas a la escuela pública tradicional. Joe Nathan, que dirige el Center for School Change (Centro pro cambio escolar) en el Humphrey Institute de la Universidad de Minnesota y realiza de forma regular informes sobre los centros no tradicionales que hay en el estado, ha averiguado que entre 1986 y 1994 su número aumentó de 108 a 300, y dice que sigue aumentando.

Extensión de la libre elección a los marginados

Los adversarios de la libre elección de escuela sostienen a menudo que beneficia a los estudiantes más brillantes y ricos, pero que relega a los estudiantes pobres a los centros de calidad inferior. En Minnesota esto no ha ocurrido. Gracias a la ley de 1987 para estudiantes en situación de riesgo, la mayoría de los centros públicos alternativos se han apresurado a ayudarles.

La High School Graduation Incentives Act (Ley para incentivar la obtención del bachillerato), conocida informalmente por el nombre (le programa de la «segunda oportunidad», permitía a los estudiantes entre 12 y 21 años que hubieran abandonado los estudios o corrieran peligro de abandonarlos (los que llevaran un retraso de dos años, las estudiantes que estuvieran embarazadas, los que tuvieran un padre detenido o hubieran sido expulsados) elegir cualquier centro público tradicional o alternativo del estado. En 1988, el gobernador consiguió que la asamblea legislativa eliminara el tope de edad, de manera que cualquier adulto que hubiera obtenido el título de bachiller pudiese volver a la escuela gratis.

En 1987, se aprobó una ley relacionada con la ley de incentivos, la Area Learning Centers and Alternative Programs Act (Ley de programas alternativos y centros de enseñanza por campos), que permitía crear escuelas innovadoras para los estudiantes en situación de riesgo. Estas escuelas suelen ser muy pequeñas, mantienen relaciones sumamente estrechas

con los estudiantes y ofrecen servicios muy poco convencionales. Uno de los modelos, por ejemplo, se llama City Inc. Está concebido en torno a la educación individualizada y las relaciones personales entre estudiantes y profesores y ofrece hogares para muchachas, servicios de orientación familiar y guardería para madres adolescentes, un programa de trabajo y un programa de estudios nocturno.

En 1996, había ya más de 140 centros alternativos para estudiantes en situación de riesgo.¹⁸ Miles de estudiantes que habían abandonado sus estudios habían regresado a la escuela. De hecho, sólo en el año académico 1994-1995, aproximadamente 3.000 estudiantes de los 42.749 que había matriculados en ellos eran adultos.¹⁹

En el momento de escribir este libro, disponemos de pocos datos fehacientes sobre los resultados obtenidos por los estudiantes del programa «segunda oportunidad». Una de las primeras encuestas realizadas ha permitido saber que, después de que los estudiantes se matricularan en centros del programa, el porcentaje que decía que planeaba obtener el título de bachiller y seguir estudiando saltó del 19 al 39 por ciento.²⁰

Un grupo de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Minnesota dirigido por Cheryl Lange y James Ysseldyke ha realizado una serie de estudios sobre los estudiantes y las escuelas del programa «segunda oportunidad» y ha averiguado que muchos estudiantes a los que habían calificado de «emocionalmente trastornados» y matriculado en clases de educación especial (acarreándole un enorme gasto al contribuyente) han dejado de repente de tener trastornos emocionales tras matricularse en centros de enseñanza por campos. «No hemos sido testigos de ningún comportamiento conflictivo o irrespetuoso», dice Lange. «y que conste que hemos visitado estos centros en numerosas ocasiones.»

Lange cree que esto se debe a cuatro razones. En primer lugar, «los estudiantes nos han dicho que reciben un trato diferente; el personal docente los trata con más respeto». En segundo lugar, las escuelas ofrecen más servicios de orientación y servicios afines. En tercer lugar, «si uno se fija en las escuelas alternativas y en los centros de enseñanza por campos, ve que sus características se aproximan mucho a lo que podría ser el sis-

18. Cheryl M. Lange y Camilla A. Lehr, *At-Risk Students in Second Chance Programs: Reasons for Transfer and Continued Attendance*, informe n° 21, Mineápolis, University of Minnesota, Enrollment Options for Students with Disabilities Project, 1996.

19. Datos de la Minnesota Association of Alternative Programs.

20. Joe Narban y James Ysseldyke, «What Minnesota Has Learned About School Choice», *Phi De/ta Kappan*, mayo de 1994, pág. 685.

tema ideal de prestación de servicios para la educación especial: planes individuales de aprendizaje, contratos con los estudiantes, tutoría individualizada, etcétera». Por último, «si el estudiante no cumple las normas o su contrato, tiene que irse. En estos centros expulsan a los chicos. Esto es lo que el sistema de libre elección te permite hacer, porque el estudiante ha elegido venir aquí y hay otras alternativas por las que puede optar si no está dispuesto a cumplir las condiciones fijadas por la escuela».

Lange e Ysseldyke completaron recientemente un estudio exhaustivo de 60 estudiantes matriculados en tres escuelas alternativas. Realizaron una encuesta a los estudiantes en el momento de la matriculación y otra al cabo de un año, e hicieron entrevistas a fondo con muchos estudiantes y profesores. Está muy claro, dice Lange, que estos estudiantes están más satisfechos que cuando estaban en escuelas tradicionales. Su actitud ha mejorado y su sentido del compromiso está más acentuado. Según los resultados de los exámenes, los estudiantes que han seguido estudiando están progresando en matemáticas, lectura y redacción. En matemáticas y lectura, se encuentran entre los estudiantes de nivel medio. Pero quizá lo más importante es que: «La mitad de los estudiantes encuestados han dicho que no estudiarían si no fueran a una escuela alternativa».²¹

«Hay un tema que surge en todas nuestras encuestas y entrevistas con estudiantes y profesores, y es la importancia que tienen las relaciones», dice Lange.

Estos estudiantes desean realmente un entorno que favorezca las relaciones con el personal docente. Esto se refleja en las declaraciones de todos los participantes en nuestra investigación: los profesores y los directores, y los estudiantes cuando hablan de las razones por las que abandonaron su escuela y ahora vienen a ésta. Y se ve en los resultados.

El segundo tema es que la posibilidad de elegir escuela es para estos estudiantes un buen motivo para que se queden. Si estudiamos todos los datos que tenemos, vemos que este aspecto es muy importante. Si vas a organizar programas para jóvenes en situación de riesgo, permitirles que elijan es muy importante.

El tercer tema es la flexibilidad. Tenemos un grupo de estudiantes que necesitan mucha flexibilidad en la programación y la enseñanza. Estos programas la proporcionan.

Otro grupo de centros alternativos (en el año 1996-1977 había ya unos 19) son escuelas *charter*. Algunos de ellos se centran en los jóvenes

21. Cheryl Lange, «Open Enrollment Project; Review», inédito, pág. 7;

en situación de riesgo, como los centros de enseñanza por campos. Otros se dedican a los chicos más normales, pero emplean técnicas progresivas de enseñanza. Por ejemplo, la New Country School de LeSueur (Minnesota) ofrece actividades durante todo el año, horario ampliado, programación flexible, «aprendizaje activo», planes de estudio personalizados y «evaluación basada en el rendimiento o productivo». No tiene ni cursos ni aulas. Entre sus actividades de estudio figuran el servicio comunitario, los cursos de formación para jóvenes, un programa de estudios empresariales para jóvenes y un gran manejo de la tecnología informática.

Una de las escuelas *charter* más interesantes es la Metro Deaf School. Imparte sus clases en el lenguaje por señas estadounidense, el cual permite una comunicación mucho más rápida que el inglés traducido al lenguaje por señas, que es el método que utilizan con los sordos la mayoría de los centros públicos. La escuela fue creada por un grupo de padres y profesores que querían un lugar en el que sus hijos pudieran comunicarse con rapidez y fluidez en su primer lenguaje. Marcia Passi, que es uno de los profesores que fundaron la escuela, describe de la siguiente manera lo que les ocurre a muchos chicos sordos en las escuelas públicas normales:

Lo que hemos visto muchas veces es que un niño está en un aula concreta y utilizan con él un determinado sistema de señas. Pongamos que se trata del sistema de señas A. Luego, al año siguiente pasan a otra aula del mismo edificio y el profesor utiliza el sistema de señas B. ¿Puede imaginarse lo que significaría pasar de un sistema a otro? Para cuando el estudiante pase al bachillerato, es posible que conozca 17 sistemas de señales diferentes.

Con el sistema educativo tradicional, nuestros estudiantes llegan hasta el nivel de lectura correspondiente a los ocho años y luego se sienten incapaces de seguir progresando.

En la Metro Deaf School, los estudiantes no se sienten incapaces de seguir progresando. La Metro Deaf School fue creada para ajustarse a las necesidades concretas de sus clientes, no para obligarles a ajustarse a las necesidades del distrito escolar. Marcia Passi lo explica con elocuencia:

Aquí, en la Metro Deaf School, todos somos responsables de lo que aprenden estos chicos. En el otro sistema educativo, teníamos la responsa-

22. Nancy Miller, «Innovation in the Land of the Green Giant», *Charter School Strategies Inc. Newsletter*, Mineápolis, vol. 1, na 3, julio de 1995; y declaración realizada por Ted Kolderie.

bilidad de asegurarnos de poner todos los puntos sobre las íes y la educación de los estudiantes era secundaria. Teníamos que asegurarnos de que se tramitaba todo el papeleo y de que se utilizaban los formularios correctos de los planes de educación individual y se cumplimentaban. Aquí, en el caso de algunos chicos, no nos preocupamos de hacer absolutamente todo el papeleo. Sin embargo, la educación del muchacho es de suma importancia. Ésta es nuestra mayor responsabilidad.

Los motivos fundamentales

En el año académico 1995-1996, el 19 por ciento del conjunto de estudiantes de la educación pública de Minnesota (más de 150.000 estudiantes) ya iban a centros elegidos por sus padres." (Esto incluye a la mayoría de estudiantes de Mineápolis y Sto Paul, que ofrecen la posibilidad de elegir dentro de sus distritos.) «La mayoría de los estudios indican que el factor académico es, de hecho, el que mencionan con más frecuencia los padres que solicitan un cambio. Aproximadamente una tercera parte de ellos», dice Joe Nathan.é" Quizá la segunda razón sea la comodidad: a menudo los padres deciden mandar a su hijo a un centro cercano de un distrito vecino en lugar de a un centro lejano de su propio distrito o mandarlo a un centro cercano a donde trabajan en lugar de a uno que queda cerca de donde viven.

El estudio más exhaustivo sobre el efecto que ha tenido la libre matriculación en Minnesota ha sido realizado por Cheryl Lange, de la Universidad de Minnesota. Sirviéndose de encuestas y entrevistas, ha estudiado las consecuencias que la libre matriculación ha tenido en 8 de los 435 distritos del estado y ha averiguado que, en la mayoría de ellos, «los administradores y los miembros de las juntas escolares tienen en cuenta las posibles consecuencias de la libre matriculación cuando han de tomar decisiones relacionadas con los edificios, los programas, los servicios, las actividades extraescolares, los planes de disciplina para los estudiantes y el personal docente. Siete de los ocho distritos escolares dieron varios ejemplos de situaciones en que el

23. Declaración realizada por Joe Nathan, poniendo al día los datos de Mike Malone, Joe Nathan y Darryl Sedio, *Facts, Figures and Faces: A Look at Minnesota's School Choice Programs*, Mineápolis, Center for School Change, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, noviembre de 1993.

24. George Cantor, «Public School Choice: A Catalyst for Change or a Waste of Time?», *Detroit News*, 30 de junio de 1996, **pág.** 5B.

traslado de los estudiantes o la amenaza de un traslado había afectado a sus planes»;"

Los cuatro distritos que trabajaron para hacer mejoras ganaron estudiantes. «Los distritos cuyos jefes y juntas escolares adoptaron una actitud emprendedora con respecto a la libre matriculación, eran conscientes de las consecuencias que ésta podía tener en sus distritos y pusieron en práctica iniciativas para atraer o retener estudiantes, y ganaron», afirma Lange en su estudio. «Los distritos en los que estas estrategias o medidas no fueron aplicadas perdieron estudiantes.»²⁶

Un buen ejemplo de cómo la libre elección obliga a los administradores a tomar decisiones diferentes de las que tomarían si disfrutaran de monopolios lo constituye un distrito que estaba sufriendo una grave crisis fiscal. Lange cita extensamente a su jefe:

Acabábamos de sufrir una enorme reestructuración y un recorte en nuestro presupuesto. Estábamos muy preocupados. El primer remedio que se nos ocurrió para cambiar el sistema tradicional consistía en la eliminación de las dos terceras partes de las actividades extraescolares y la eliminación de muchas de las opcionales que los chicos tenían en los cursos superiores.²⁷

Como sabían que estas medidas iban a costarles estudiantes (y unas pérdidas de 3.050 dólares por cada uno de ellos), pensaron en otras maneras de ahorrar dinero. El jefe del distrito tuvo que despedir profesores. Sin embargo, dice Lange, también «envió a otros profesores a otras partes del país para buscar ideas nuevas y dijo: "vamos a reestructurar nuestro centro en torno a estas nuevas ideas". Cambiaron todo tipo de cosas».

El jefe del distrito más pequeño, que perdió 22 de sus 117 estudiantes y consiguió evitar sufrir daños irreparables gracias únicamente a que su comunidad aprobó una subida de impuestos, hizo un comentario similar:

La libre matriculación nos ha afectado mucho. Una de las consecuencias que ha tenido en nosotros es que ahora no nos atrevemos, incluso con restricciones presupuestarias, a recortar programas. No nos atrevemos a hacer recortes. Cada vez que tomamos una decisión, nos planteamos la pregunta de lo que nos puede ocurrir si perdemos una familia como consecuencia de dicha decisión."

25. Cheryl P. Lange, «Open Enrollment and Its Impact on Selected School Districts», tesis doctoral, University of Minnesota, 1995, pág. 104.

26. *Ibíd.*, pág. 70.

27. *Ibíd.*, pág. 56.

28. *Ibíd.*, pág. 67.

Lange tiene la prudencia de indicar en su estudio que los padres trasladan a sus hijos por muchas razones, entre las cuales figura la comodidad, y que algunos distritos pequeños resultan perjudicados pese a la gran calidad de sus programas. (Según Joe Nathan, en general los estudios muestran que son más los estudiantes que se trasladan a los distritos pequeños que los que los abandonan.) Pese al hecho de que no toda la competencia se basa en la calidad, Lange señala que, sin embargo, es la competencia la que lleva a los administradores a hacer todo lo posible por satisfacer a los clientes.

La libre matriculación influye en la dinámica padre-educador al cambiar sutilmente el grado de poder que tiene cada parte en el sistema. El debate no tiene lugar en el ámbito legislativo, sino en el ámbito de distrito. Los padres hacen una demostración de fuerza política al exigir los programas y los servicios que desean. Si sus exigencias no son satisfechas, muchos amenazan con irse del distrito. Los datos dan a entender que no es necesario que un gran número de familias amenace con un traslado para que los administradores se tomen en serio sus exigencias."

Resulta imposible decir todavía si la libre elección ha supuesto una mejora en los conocimientos de los estudiantes de Minnesota. En las tres escuelas *charter* cuyos contratos están pendientes de renovación, los resultados de los estudiantes en los exámenes han mejorado.²⁹ Sin embargo, el estado no empezó a exigir la utilización de exámenes homologados en todos los centros hasta 1996 y sólo en un curso. De todos modos, incluso si se dispusiera de más resultados, los exámenes homologados son un barómetro relativamente limitado de los conocimientos de los estudiantes y, en cualquier caso, muchos reformistas piensan que ha de pasar más tiempo para que empiecen a notarse mejoras significativas en los resultados de los estudiantes, ya que a los centros les costará tiempo llevar a cabo cambios espectaculares en su forma de enseñar. John Brandl, que fue quien dirigió en el senado el ataque a favor de la libre elección de escuela, nos dijo en 1995:

Creo que incluso si tuviéramos los datos, éstos no nos mostrarían gran cosa todavía. Aún no hemos hecho nada que sea lo suficientemente ambicioso. Cuando por fin permitimos a la gente que eligiera, todavía no tenían mucho donde elegir.

29. *Ibíd.*, pág. 108.

30. Entrevista con Joe Nathan, 24 de septiembre de 1996.

Esta situación está cambiando paulatinamente y los reformistas siguen presionando para que haya más escuelas *charter* y el sistema sea más competitivo. Las escuelas del programa «segunda oportunidad» ya constituyen una excepción. Minnesota tiene más de 40.000 estudiantes en al menos 140 centros de este tipo, por lo que es posible que ya haya cambiado de una manera bastante espectacular la experiencia de estos estudiantes en materia de educación. Por desgracia, al no haber exámenes homologados u otra forma de evaluación, no disponemos de los datos suficientes para saber con certeza cuál ha sido su efecto.

Pero hay dos cosas que sí sabemos. En primer lugar, la libre elección de escuela no ha tenido los resultados negativos que pronosticaban sus adversarios, como por ejemplo el aumento de la segregación racial, la práctica desaparición de los distritos pequeños y el traslado generalizado de estudiantes por razones «frívolas», como la búsqueda de mejores equipos deportivos. En segundo lugar, los habitantes de Minnesota consideran la libre elección como un gran éxito. En 1994, el 86 por ciento de los adultos encuestados dijeron que a los padres de los estudiantes que iban a centros públicos se les debería permitir mandar a sus hijos a un centro público de otro distrito y un 71 por ciento dijo que el aumento de la competencia gracias a la libre elección de escuela mejoraría la calidad de la enseñanza.³¹

Incluso los profesores de los centros públicos han aceptado la libre elección. Ya en 1989, el 61 por ciento de los profesores encuestados la apoyaban.³² Cientos de ellos la han utilizado para crear escuelas *charter*, escuelas participantes en el programa «segunda oportunidad», escuelas integradas en otros centros y otras por el estilo. Incluso a algunos de los que siguen impartiendo clases en los centros tradicionales les parece que les libera de parte de la carga que supone intentar atender todas las necesidades de los estudiantes de una misma aula, porque los estudiantes que no encajan pueden buscar centros que les gusten más.

Pero la última palabra debemos dársela a los padres. Cientos de ellos se han servido de la libre elección para buscar lo que sus hijos necesitan en una escuela. Jane Norbin habla en nombre de mucho de ellos cuando cuenta la siguiente experiencia:

31. Gordon S. Black y John C. Geraci, «Minnesota Public Opinion Survey: Report of Findings and Questionnaire», preparado para el Center of the American Experiment por la Gordon S. Black Corporation, 8 de febrero de 1994.

32. Rebecca Woosley, «School Choice Benefits Students, Teachers», *Wingspread Journal* (otoño/invierno, 1990), págs. 1-5; y entrevista mantenida con John Nathan el 24 de septiembre de 1990.

Mi hija mayor tiene ahora 21 años, pero cuando se trasladó al nuevo distrito escolar para empezar la secundaria, se acercó al profesor correspondiente y le dijo: «Ya leí estos libros de lectura en la escuela a la que iba antes.» El profesor le contestó: «Bueno, lo siento, pero eso es todo lo que tenemos. Vas a tener que leerlos de nuevo». En aquel entonces yo estaba encantada con la educación pública y no me di cuenta de lo que estaba sucediendo. Cuando consiguió el título de bachillerato y me contó la historia me quedé horrorizada. Fue entonces cuando la libre elección de escuela empezó a tener verdadera importancia para mí. A mi hijo no le va a suceder eso.

LA ESTRATEGIA DEL CLIENTE

Minnesota hizo que sus escuelas fueran responsables ante padres y madres como Jane Norbin. Lo hizo dando a los padres el poder para sacar a sus hijos de su distrito y llevarse la mayor parte del dinero público que les correspondía. Las escuelas siguen siendo responsables ante las juntas escolares y el estado, que son los organismos que establecen las normas y los criterios generales. Pero ahora también son responsables ante los padres.

Antiguamente los profesores y los directores eran responsables de entregar el programa de estudios requerido y cumplir las normas establecidas. «Siendo profesores tradicionales, siempre hemos sido responsables en el sentido tradicional de la palabra», dice Bob Holewa, profesor de la Columbus Elementary School. «Siempre hemos tenido una determinada forma de poner las notas a los alumnos y siempre hemos tenido que asegurarnos de que tratábamos ciertos puntos en el programa de estudios.»

Cuando se dan cuenta cabal de lo que significa la libre elección de escuela, los profesores y los directores asumen una responsabilidad diferente. Es posible que den el programa de estudios y que cumplan las reglas, pero si no satisfacen a sus clientes, tendrán que asumir las consecuencias.

La educación no es el único ámbito en el que los gobiernos están utilizando la libertad de elección para el cliente. Es algo común, por ejemplo, en la asistencia sanitaria, en la vivienda, en la formación profesional, en el servicio de guarderías y en los programas de ocio.

Tampoco es Minnesota el único lugar en que se ha aplicado la libre elección a la educación pública. En Nueva Zelanda, el Partido Laborista introdujo la libertad plena en elección de escuela y cambió la mayor parte de la financiación para las escuelas a una modalidad per cápita de manera que el dinero del estudiante siguiera a éste no sólo al distrito sino también al centro que sus padres hubieran elegido. De este modo el gobierno de cada escuela pasó a manos de una junta integrada por padres

elegidos y los grupos de padres pudieron crear nuevas escuelas de un tipo muy parecido al de las escuelas *charter* de los Estados Unidos.^P

Los ingleses han tomado medidas similares. Todos los padres pueden elegir las escuelas de sus hijos (si la escuela que han elegido tiene plazas) y aproximadamente el 80 por ciento del dinero va con el estudiante a la institución seleccionada. En el caso de los niños de cuatro años, el gobierno proporciona ahora a los padres vales que pueden utilizar para pagar el jardín de infancia, ya sea éste público o privado. También ofrece a los estudiantes con bajos ingresos la matrícula entera o parcial en casi 300 escuelas privadas independientes y proporciona unos «créditos de juventud» que los estudiantes de 16 y 17 años que no van al instituto a tiempo completo pueden utilizar para pagarse unos estudios o una formación a tiempo parcial.

Las escuelas británicas son dirigidas por *governing bodies*, es decir, juntas directivas integradas normalmente por unas 20 personas. Una cuarta parte es elegida por los padres, otra cuarta parte es nombrada por el consejo local y el resto está formado por profesores y voluntarios de la comunidad y las empresas locales. Las juntas directivas controlan los presupuestos escolares y contratan y despiden a los directores. Los consejos locales (el equivalente a los consejos del municipio y el condado de los Estados Unidos) deben entregar al menos el 85 por ciento de sus presupuestos para educación a las juntas directivas y dejar sólo el 15 por ciento para los servicios centrales. (En el momento de escribir este libro, el gobierno está estudiando la posibilidad de aumentar el porcentaje al 95 por ciento.) Si no están satisfechos con los poderes que tienen y una mayoría de padres vota en ese sentido, las juntas directivas pueden solicitar la «exclusión» con respecto a la autoridad local en materia de educación (el departamento de educación del gobierno local) y recibir los fondos directamente del gobierno central. (Aproximadamente el 90 por ciento de estas solicitudes son aprobadas por el ministro de Educación.) En 1995, 1.100 escuelas estatales de las 25.000 que hay en el país se habían «excluido» para convertirse en lo que ellos denominan «escuelas subvencionadas».

Además de animar a las escuelas a abandonar sus distritos, el gobierno ha fomentado la formación de nuevos *city technology colleges* (escuelas de enseñanza secundaria situadas en los barrios céntricos de las ciudades que centran su atención en la ciencia y la tecnología y forman sociedades comanditarias con empresas) y *technology schools*, que son centros de «excelencia» con instalaciones de tecnología avanzada en los que se hace hinc-

pié en la formación profesional. Recientemente el gobierno lanzó unos programas para promover la creación de centros especializados de enseñanza secundaria que centraran su atención en los idiomas, las humanidades y los deportes. (Por su parte la iglesia lleva desde 1944 patrocinando a aproximadamente una cuarta parte de las escuelas estatales.) Por último, el Parlamento concedió en 1993 a los grupos voluntarios, sean escuelas ya existentes, universidades, organizaciones sin ánimo de lucro o asociaciones de padres, el derecho a crear el equivalente a las escuelas *charter*.³⁴

A mediados de 1996, unos 17 estados de los Estados Unidos ya habían aprobado leyes para permitir alguna forma de libre elección entre distritos y 25 estados habían aprobado leyes para la creación de escuelas *charter*. Unos cuantos estados con versiones avanzadas de las leyes para la libre elección o la creación de escuelas *charter* han empezado a tener un cierto grado de influencia.

Massachusetts es un ejemplo. Hace varios años el consejo escolar de Bastan y el sindicato de profesores estaban discutiendo una iniciativa para crear cinco «escuelas piloto» libres de muchas reglas y normas de los convenios firmados con los sindicados. Todavía no habían conseguido llegar a un acuerdo cuando el estado aprobó un proyecto de ley que permitía la creación de 25 escuelas *charter* en todo el estado. Ante el hecho de que 18 de las 64 primeras propuestas para crear escuelas *charter* procedían de Boston (y las escuelas *charter* se llevarían dinero del distrito), el consejo escolar y el sindicato se apresuraron a resolver sus diferencias y anunciaron la iniciativa de las escuelas piloto.

En Marblehead el consejo escolar y los profesores reaccionaron ante la decisión de un grupo de padres de crear una escuela *charter* como si les hubieran declarado la guerra civil. Sin embargo, obligados a competir, el consejo del centro de enseñanza secundaria local empezó a realizar muchas de las reformas que el grupo de la escuela *charter* estaba planeando hacer.³⁶

34. Mucha de esta información procede del Ministerio de Educación. Véanse, por ejemplo, Department for Education, *Choice and Diversity: A New Framework for Schools*, Cm. 2029, Londres, HMSO, julio de 1992; Department For Education, *Our Children's Education: The Updated Parent's Charter*, Londres, HMSO, 1994; Department for Education and Employment, *Self-government for Schools*, Cm. 3315, Londres, HMSO, junio de 1996; *The City Technology Colleges: A New Choice of School*, Londres, Department of Education and Science, octubre de 1986; y *The City Technology Colleges Trust: Who We Are, What We Do, Where We Are*, Londres, City Technology Colleges Trust.

35. Joe Nathan, *Charter Schools*, pág. 85.

36. James A. Peyser, «Changing the Monopoly Structure of Public Education», *Dialogue*, Pioneer Institute for Public Policy Research, n° 12, marzo de 1966.

En Essex, una pequeña población que no tiene instituto de enseñanza secundaria, el consejo escolar votó en 1995, cuando el contrato que tenía firmado con el instituto de un distrito vecino estaba a punto de expirar, que se firmaría un contrato con un distrito que se encontraba a 30 minutos de Essex en coche. Aunque muchos padres protestaron, el consejo escolar insistió. El consejo sólo cedió cuando los padres organizaron una encuesta para demostrar que todas las familias excepto una o dos recurrirían a la libre elección de escuela para mandar a sus hijos (y su dinero) a institutos más cercanos.

Cuando los organismos públicos pasan a ser responsables ante sus clientes, su conducta cambia. Se trata de una eficaz herramienta de cambio. La estrategia del cliente se basa en la estrategia de las consecuencias, ya que hace a los organismos responsables de sus rendimientos no sólo ante las autoridades que se encuentran encima de ellos en la cadena de mando sino también ante sus clientes. Esto podría ser considerado simplemente un procedimiento más para crear consecuencias. Como indicamos en el capítulo anterior, la estrategia de las consecuencias no cambia el sistema de incentivos y el sentido de la responsabilidad de los organismos públicos. Sin embargo, en nuestra investigación hemos averiguado que cuando los gobiernos que ya utilizan la estrategia de las consecuencias obligan a los organismos a ser responsables *ante el cliente*, dan al proceso un giro importante. Mientras que la estrategia central define *de qué* son responsables los organismos y la estrategia de las consecuencias permite saber *cómo* se les hace responsables, la estrategia del cliente permite saber *ante quién* son responsables.

En el Reino Unido, por ejemplo, la iniciativa Next Steps se sirvió de la gestión por rendimientos para crear consecuencias, pero los rendimientos eran definidos principalmente desde el punto de vista de la eficiencia. Incluso cuando las agencias del programa Next Steps medían la eficacia, algunas de ellas preguntaban a sus clientes cómo definirían un servicio eficaz. Sólo cuando John Major lanzó el Citizen's Charter empezaron la mayoría de las oficinas inglesas a hacer encuestas a sus clientes y a evaluar sus rendimientos con el criterio de la satisfacción de sus clientes. Esto dio a la reinención en el Reino Unido una dimensión cualitativamente diferente.

Lo mismo ocurrió en Sunnyvale (California), ciudad pionera en los Estados Unidos de la gestión por rendimientos. A principios de los años noventa, durante una grave recesión, un par de empresas se fueron de Sunnyvale. Como el estado ya estaba reduciendo la asignación de fondos públicos, la pérdida de ingresos por impuestos se hizo mucho más paren-

te. Esto llevó al administrador municipal, Tom Lewcock, a empezar a hacer preguntas. Como Sunnyvale evaluaba los rendimientos de cada unidad, Lewcock sabía que el 85 por ciento de las personas que se acercaban a la Dirección de Desarrollo de la Comunidad a solicitar un permiso obtenía uno el mismo día. Parecía una estadística impresionante. Sin embargo, hacía ya años que la principal fuente de quejas que recibía la corporación municipal eran las empresas que se sentían frustradas cuando intentaban conseguir permisos. ¿Por qué, se preguntó Lewcock, había tantas quejas?

«Celebramos reuniones con nuestros clientes -recuerda-, y averiguamos que lo que nosotros considerábamos importante no era lo que ellos consideraban importante.»

«Nos dijeron que éramos demasiado lentos, demasiado inconsecuentes, y que lo que ocurría en la oficina no tenía resultados prácticos», agrega Bill Powers, director de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad. «A juzgar por nuestra actitud, parecía que preferíamos crear problemas en lugar de resolverlos.» Los empresarios también se quejaban de que tenían que acudir a diferentes departamentos y que en cada uno recibían un trato diferente e información contradictoria. «En términos generales, la respuesta que obtuvimos fue que resultaba muy difícil hacer negocios en Sunnyvale, y ésta no era la impresión que nosotros queríamos dar,»

Por consiguiente, Powers empezó a hacer cambios. Creó una sola oficina para todos los temas relacionados con los permisos y el desarrollo. El departamento dio una formación interdisciplinaria a los inspectores de electricidad, fontanería y demás sectores, de manera que un inspector pudiera llevar a cabo todas las inspecciones por sí solo. Convirtió a los inspectores en coordinadores de proyectos que tendrían la responsabilidad de asegurarse de que los clientes obtenían lo que querían en el curso de un proyecto. Estableció unos criterios de servicio al cliente e incluyó en los objetivos de rendimiento unas medidas de satisfacción del cliente. Animó a los empresarios a quejarse directamente a Powers, quien hizo todo lo posible para resolver sus problemas. El departamento también empezó a hacer encuestas entre sus clientes y creó un «grupo de debate» para que los clientes pudieran sugerir nuevas mejoras. Fruto de todo esto fue la elaboración de un procedimiento de «evaluación ventajosa». «Si hay una empresa que quiere expandirse o trasladarse aquí apresuradamente, formamos un equipo de expertos y evaluamos el proyecto en un día o dos como máximo», dice Powers.

«Ahora tenemos una gran reputación», añade Lewcock. «La Cámara de Comercio de California nos ha colocado en el primer puesto en la cla-

sificación de las mejores comunidades para hacer negocios.» Sin embargo, la experiencia ha enseñado al administrador municipal que «un cliente satisfecho es el indicador más importante de los rendimientos. Esto lo comprendí cuando advertí que las evaluaciones no son lo más importante; lo que cuenta es la actitud de los clientes».

En Sunnyvale ahora es un requisito que todos los servicios que se presten, sean internos o externos, dispongan de algún mecanismo para conocer la reacción del cliente. Ha establecido dentro de los objetivos de rendimiento de cada unidad unas medidas para evaluar el servicio al cliente y su satisfacción. Una oficina, denominada Leisure Services, ha llegado a adoptar una garantía de satisfacción del cliente: si usted no está satisfecho con un curso o programa de ocio, le devuelven su dinero sin hacerle ninguna pregunta.

Al igual que Minnesota, Sunnyvale ha descubierto que cuando un organismo capacita a sus clientes, sea mediante la libre elección, los criterios de servicio o las garantías de satisfacción, éstos se convierten en mecanismos de cambio. Mantienen la presión para que se mejore, no una o dos veces al año, sino de manera constante y para siempre. Como dice Dan Loritz acerca de la libre elección de escuela: «No se me ocurre otra manera de alcanzar el máximo nivel de responsabilidad que el hecho de que si un programa no está funcionando, los padres (que lo que quieren por encima de todo es que sus hijos reciban una buena educación) lo rechacen y saquen a sus hijos del programa».

La responsabilidad dual

Como hemos dicho antes, la responsabilidad ante los padres no significa que las escuelas dejen de ser responsables ante las juntas escolares elegidas, los gobernadores, los legisladores o los tribunales. Significa que tienen por un lado la responsabilidad ante los políticos y los tribunales de respetar las normas fundamentales y cumplir los criterios básicos del sistema y, por otro, la responsabilidad ante los padres de satisfacer las necesidades de sus hijos. En Minnesota, por ejemplo, las normas establecidas por la asamblea legislativa y los tribunales no permiten a los padres elegir algo que suponga el aumento de la segregación racial en las escuelas. Mineápolis permite a los estudiantes pertenecientes a minorías cambiar de distrito, pero no a los estudiantes blancos. No obstante, dentro de los límites impuestos por la asamblea **legislativa** y los tribunales, los padres pueden elegir y las escuelas son responsables ante los padres.

Las personas que dirigen negocios en mercados competitivos también tienen una responsabilidad dual. Son responsables ante sus clientes, pero también lo son ante los propietarios de las empresas, generalmente por medio de las juntas directivas que representan a los accionistas. Cuando hay un conflicto, la responsabilidad ante los propietarios tiene preponderancia sobre la responsabilidad ante los clientes. Cuando una empresa tiene productos que encantan a los clientes pero aun así sigue perdiendo dinero (por ejemplo Apple Computer en época reciente), la junta directiva interviene para cambiar la gestión. Asimismo, si un organismo público es de la satisfacción de los clientes pero no está consiguiendo que los políticos (o tribunales) quieren, la responsabilidad de dichos políticos tiene prioridad. Ellos representan a los propietarios del organismo, es decir, a los ciudadanos.

La estrategia del cliente funciona de forma idónea cuando los políticos pueden definir las metas de los organismos públicos en función de la satisfacción del cliente y hacer a los proveedores de servicios responsables de satisfacer a sus clientes. A la larga, las empresas prosperan sólo si son capaces de producir lo que quieren tanto los clientes como los propietarios. Lo mismo cabe decir de los organismos públicos. Los políticos pueden conseguir esta clase de combinación de diversas maneras. Pueden dar a los clientes una serie de posibilidades y establecer unas normas de mercado que permitan a los organismos elegir una posibilidad y al mismo tiempo les obliguen a producir lo que los políticos quieren. También pueden traducir su definición de éxito en criterios de satisfacción y servicio al cliente. Estos procedimientos básicos, que explicamos en términos generales más adelante, combinan la responsabilidad ante los propietarios y la responsabilidad ante los clientes. Se trata de una combinación muy eficaz.

Es inevitable que se produzcan algunos conflictos entre lo que desean los clientes y lo que desean los políticos. Una vez más, la integración racial es un buen ejemplo. Determinadas familias pueden tomar decisiones que conduzcan a un aumento de la segregación en las escuelas, mientras que los «propietarios» del sistema educativo tienen por meta la integración. En semejantes casos los propietarios, que representan el interés colectivo, deben desautorizar a los clientes, que representan los intereses individuales. (La experiencia demuestra, por supuesto, que hacer obligatorio algo como la integración en las escuelas es más eficaz cuando los propietarios pueden ofrecer a los clientes posibilidades que les permitan defender el interés propio sin perjudicar el interés colectivo.)

Cuando lo que eligen los clientes se combina con las metas fijadas por los políticos, un sistema de elección competitiva obliga a los administra-

dores a tomarse en serio lo que sus clientes quieren. Si los padres piensan que una determinada clase tiene demasiados alumnos, por ejemplo, el director debe hacerles caso y resolver el problema. Nuestro argumento es que los políticos se darán cuenta de que sus metas son alcanzadas con más frecuencia cuando hacen a ese director responsable ante los padres mediante la libre elección de escuela.

En resumidas cuentas, el paradigma de la reinención establece que los sistemas en los que sólo se tiene responsabilidad ante quien se encuentra encima de uno en la cadena de mando no son tan eficaces como los sistemas en los que, dentro del marco de las normas y los criterios fijados por las personas que llevan el timón en ellos, se tiene una gran responsabilidad ante los clientes.

Definición de cliente

Cuando los organismos públicos intentan averiguar quiénes son sus clientes, la respuesta puede resultar muy confusa. A veces el cliente es el ciudadano en general. Esto es cierto siempre que el producto es un «bien público» como la protección policial, la defensa o la protección medioambiental. En el caso de los «bienes privados», como los programas de ocio, el cliente es un individuo, una familia o un colectivo. No obstante, muchos servicios públicos combinan el aspecto público y el privado. La educación pública presta un servicio a los ciudadanos en general al crear una población culta con la formación necesaria para sostener una economía competitiva y los valores necesarios para sostener una sociedad civilizada. Éste es el motivo por el que hace tiempo hicimos obligatoria la educación hasta los 16 años y fijamos unos niveles mínimos en los programas de estudios, la duración de la jornada y el curso escolar, la aptitud de los profesores y demás.

Otra fuente de confusión es el hecho de que algunos organismos prestan servicios a los miembros de la ciudadanía, mientras que otros prestan servicios a otros organismos públicos. Como indicamos en el capítulo 5, las oficinas de servicio interno como las de tipografía o mantenimiento existen para prestar servicios a otros organismos públicos. El general Loh recuerda las respuestas que obtuvo cuando empezó a preguntar a los miembros de la Air Combat Command quiénes eran sus clientes:

-Vamos a ver --dije-, ¿a qué se dedican ustedes? ¿Quiénes son sus clientes?

-Bueno, tenemos una gran cantidad de clientes internos y tenemos unos cuantos clientes externos; tenemos «macroclientes» y «microclientes»,

-De acuerdo -dije. Entonces empecé a hacer preguntas a todo el mundo-: ¿Quiénes son sus macroclientes? ¿A quién estamos intentando realmente prestar un servicio?

Algunas de las respuestas que me dieron eran un disparate:

-Pues al presidente, a los diputados, al pueblo de los Estados Unidos.

-Un momento -dije- o Ésos no son sus clientes. Ustedes no van todos los días a hablar con el pueblo de los Estados Unidos para averiguar si le gustan sus productos. -Por tanto pregunté-: ¿Con quién hablan ustedes realmente?

-Bueno, en un contexto operativo, con los comandantes a los que servimos de apoyo, los mismos que están en el campo de batalla y tienen la responsabilidad de dirigir las operaciones.

Bien, de acuerdo. El general Schwarzkopf y su grupo en Arabia Saudí, por ejemplo. Nosotros suministramos todos los aviones que se utilizaron en la guerra del Golfo. Una vez que hemos averiguado quién es el macrocliente, hemos de ir a visitarle y saber si le gusta nuestro producto, si le gusta cómo volamos, cómo operamos, la frecuencia con que lo hacemos y si lo que hacemos de su satisfacción. Hemos de ir a Oriente Medio, a Europa, adondequiera que tengamos que desplegar nuestras fuerzas aéreas, para preguntar a las personas correspondientes si están contentas con nuestro producto.

A nuestro modo de ver, el general Loh está en lo cierto. *En el sector público, su principal cliente es el individuo o grupo al que su trabajo está principalmente destinado a servir de ayuda.* Sus clientes dan sentido a su trabajo. La Air Combat Command tiene la función de ayudar a los comandantes en el campo de batalla. Estos comandantes, por su parte, tienen la función de ayudar al pueblo de los Estados Unidos. De ahí que los principales clientes de los comandantes sean el presidente y el Congreso, que son los representantes elegidos por el pueblo.

A veces es posible que los principales clientes de un organismo ni siquiera utilicen el producto de su trabajo. Es posible que no sepan nada sobre él. Pero si está destinado a ayudarles directamente, ellos son los principales clientes.

Por ejemplo, si usted trabaja para la Dirección de Desarrollo de la Comunidad de Sunnyvale (o en cualquier otro organismo que entregue permisos), usted mantiene una relación constante con los promotores de viviendas y los empresarios. Pero su trabajo está destinado principalmente a ayudar a la comunidad en general: los residentes de Sunnyvale. De ahí que ellos sean sus principales clientes. Los promotores de viviendas son «cumplidores».

Para ser eficaz, con frecuencia usted tiene que comprender qué quieren y satisfacer muchas de sus necesidades. Es decir, usted tiene que tratarlos como si fueran clientes. Pero si sus necesidades entran en conflicto con las necesidades de la comunidad, éstas deben tener prioridad sobre aquéllas. ¿Y quién representa las necesidades de la comunidad? Los políticos. De ahí que, al ser responsable ante los políticos, usted también sea responsable ante la comunidad. (De vez en cuando un tribunal interviene y desautoriza a los políticos; en tal caso usted pasa a ser responsable ante el tribunal.)

Si usted dirige una escuela pública, cabría afirmar que su trabajo está destinado principalmente a ayudar a los estudiantes y sus padres. Ellos son sus principales clientes. Pero, como a menudo ocurre en el sector público, usted también tiene varios clientes secundarios, grupos que sacan provecho de su trabajo, pero de una forma menos directa que los estudiantes y sus padres. Entre ellos se encuentran la comunidad en general y los empleados que algún día darán trabajo a los estudiantes a los que usted dé un título. Ambos grupos tienen intereses en su rendimiento y a la larga usted también les presta un servicio a ellos.

Hay quien prefiere llamar a estos clientes secundarios «parte interesada», pero nosotros pensamos que este nombre puede dar lugar a equívocos, porque las partes interesadas y los clientes secundarios no son grupos idénticos. Algunas partes interesadas no son clientes secundarios. Por ejemplo, los profesores son una parte interesada sumamente importante en el sistema de la enseñanza pública. Sus sindicatos son también parte interesada. Pero, aun haciendo un gran esfuerzo de imaginación, ni a unos ni a otros se les puede considerar clientes del sistema. Las escuelas no tienen la función de prestar servicios a los profesores. Al contrario, los profesores tienen la función de prestar servicios a las escuelas.

Hay quien utiliza definiciones distintas de las que nosotros utilizamos. Si no hay una práctica universalmente aceptada es porque las personas que trabajan en el sector público han empezado hace pocos años a plantearse las cosas desde el punto de vista de los clientes. Las personas que aplican la gestión de calidad total suelen emplear una definición de cliente distinta de la que empleamos nosotros, por ejemplo. Al usar el modelo del sector privado, definen al cliente como la persona o personas que utilizan los *outputs* que crea una agencia. En *Total Quality Management in Government*, por ejemplo, Steven Cohen y Ronald Brand dicen: «Definimos a los clientes como las personas que utilizan las cosas que usted produce.»³⁷ En la disposición

37. Steven Cohen y Ronald Brand, *Total Quality Management in Government*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993, pág. 39.

DEFINICIONES: CLIENTES, «CUMPLIDORES»
y PARTES INTERESADAS

Los clientes principales: el individuo o grupo al que su trabajo está principalmente destinado a servir de ayuda.

Los clientes secundarios: otros individuos o grupos a los que su trabajo está destinado a beneficiar, pero de una manera menos directa que a sus clientes principales.

Los «cumplidores»: aquellos individuos que deben cumplir las leyes y las normas. Por ejemplo, los contribuyentes con respecto a Oficina Tributaria; los promotores de viviendas con respecto a la oficina que concede los permisos; o los conductores con respecto a la policía de tráfico. No son clientes.

Las partes interesadas: los individuos o grupos que tienen intereses en el rendimiento de un organismo o sistema público. Por ejemplo, los profesores en las escuelas públicas, o los sindicatos o asociaciones empresariales con respecto a una empresa de seguridad laboral. Algunas partes interesadas pueden ser clientes; otras no.

ejecutiva dictada por el presidente Clinton en 1993, «Setting Customer Service Standards», se emplea la misma definición: «A efectos de esta disposición, "cliente" significa un individuo o entidad al que presta servicios directamente un departamento o insirruciénsP"

El problema que plantea esta definición es que da a entender a los organismos de cumplimiento que los «cumplidores» son los clientes más importantes, es decir que los clientes de la policía y los funcionarios de prisiones son los delincuentes; los de las oficinas de protección medioambiental, las empresas a las que supervisan; y los de Oficina Tributaria, los contribuyentes. La mayoría de las veces, como ya hemos dicho anteriormente, los organismos de cumplimiento pueden mejorar su rendimiento tratando a los cumplidores como clientes, porque esto estimula el cumplimiento voluntario. Pero es peligroso confundir a los cumplidores con

38. «Executive Order 12862, Setting Customer Service Standards», presidente Bill Clinton y vicepresidente Al Gore, *Putting Customer: First: Standards for Serving the American People*, Washington D. C., National Performance Review, septiembre de 1994. pág. 63.

los clientes. Evidentemente, la seguridad del ciudadano debe ser más importante para la policía y los funcionarios de prisiones que la satisfacción de los delincuentes. Y la seguridad del ciudadano debe ser más importante para las oficinas de protección medioambiental que la satisfacción de los ejecutivos de las empresas. Por último, imagínese qué sucedería si Oficina Tributaria convirtiera la satisfacción de los contribuyentes en su principal objetivo. ¡La recaudación tributaria se reduciría espectacularmente!

Esto es sólo un ejemplo más de la dificultad que supone aplicar las prácticas del sector privado al sector público sin que medie alguna «traducción». Como la función de muchos organismos públicos es servir al interés público, no a los intereses privados, sus clientes no son siempre los mismos que aquellos con los que tratan día tras día. En las definiciones que ofrecemos arriba nos hemos esforzado por añadir estos matices.

Definir a los principales clientes de un organismo es una medida crucial, porque contribuye a que el organismo comprenda exactamente a quién ha de prestar sus servicios y quién debe definir lo que significa servicio eficaz. Por las mismas razones, definir a los clientes secundarios y a los cumplidores también es importante. Cuando las necesidades de los clientes principales y secundarios (o de los clientes y los cumplidores) son diferentes, los organismos deben decidir cuáles son sus prioridades y cómo van a encontrar el equilibrio entre necesidades contrapuestas. Si la comunidad quiere que haya menos contaminación, pero los cumplidores de una institución reclaman una normativa menos rigurosa, por ejemplo, la oficina ha de discurrir la manera más eficaz de limitar la contaminación y al mismo tiempo reducir al mínimo y simplificar los trámites que molestan a los cumplidores. Mediante los procedimientos de reingeniería, las oficinas de cumplimiento pueden a menudo alcanzar ambas metas. Pero cuando no es así (cuando las metas se contraponen frontalmente y las soluciones que satisfacen a ambas partes han tenido que ser descartadas), la oficina ha de saber quién es su cliente principal, porque es él quien debe tener prioridad.

Los tres procedimientos de la estrategia del cliente

En *La reinención del gobierno* se estudiaba detenidamente la razón por la que los organismos públicos deben dedicarse a la satisfacción del cliente y se presentaban varios sistemas con los que **pueden** ofrecer las mejores condiciones al cliente. En este capítulo se plantea una pregunta diferen-

te: ¿cómo podemos utilizar la responsabilidad ante el cliente de forma que sirva de mecanismo para obligar a los organismos a cambiar? Nuestro propósito no es explicar todas las formas en que los organismos públicos pueden prestar un servicio mejor a sus clientes, sino ayudarles a comprender cómo pueden utilizar la responsabilidad ante el cliente como una fuerza impulsora de la reinención para que así creen organismos que tengan un mayor espíritu innovador y empresarial.

Hay tres procedimientos básicos para hacer que los organismos públicos sean responsables ante sus clientes. El primero consiste en dar a los clientes la posibilidad de elegir entre varios organismos públicos. La posibilidad de elegir tiene un valor inherente para los clientes, tal como se explicaba en *La reinención del gobierno*. Pero como mecanismo para lograr que se produzcan cambios en los organismos públicos resulta débil, a menos que lleve aparejada alguna consecuencia. El simple hecho de que los clientes puedan irse a otra parte a veces obliga a los organismos a prestar más atención a lo que los clientes quieren, incluso si no se pueden llevar dinero. Esto es algo común: muchos de nosotros podemos elegir la oficina de la Dirección General de Tráfico a la que acudimos para renovar el permiso de conducir o los parques públicos que frecuentamos o las bibliotecas públicas que preferimos.

Algunos podemos elegir las escuelas públicas a las que van nuestros hijos. Pero la educación pública es un buen ejemplo de por qué la libre elección ha de llevar aparejada alguna consecuencia para resultar realmente eficaz. En muchos distritos escolares los padres tienen elección, pero cuando deciden dejar una escuela, se dan pocas consecuencias negativas. El distrito no tiene más que llenar esa escuela con otros niños. Si abandona la escuela la cantidad suficiente de clientes, es probable que el distrito se ocupe del problema y trate de ayudar a la escuela a mejorar. Si la situación es realmente difícil, cabe incluso la posibilidad de que se traslade al director. Pero mientras la situación no sea desesperada, la libertad de elección para el cliente por sí sola no dará lugar a muchas consecuencias. O a muchos cambios.

De ahí que el segundo procedimiento consista en combinar la estrategia del cliente con la de las consecuencias. Esto se consigue permitiendo que los clientes controlen los recursos y los asignen a proveedores de servicios competitivos. A este procedimiento lo denominamos *elección competitiva*. Es bastante parecido al procedimiento de la gestión empresarial, que describimos en el capítulo 5, pero no permite organizar las oficinas públicas como empresas que pueden fijar sus propios precios. Con este procedimiento los padres pueden elegir entre varias escuelas y lle-

varse el dinero público que les corresponde cuando trasladen a sus hijos a una escuela diferente, por ejemplo, pero no se convierte a esa escuela en un grupo empresarial público o en un fondo de empresa.

La tercera alternativa, denominada *garantía de calidad para el cliente*, establece unos criterios de servicio al cliente y crea premios para los organismos que consigan cumplirlos y penalizaciones para los que no. Es la versión para el cliente de la gestión por rendimientos. Nos referimos a ella en el capítulo 1 al describir el Citizen's Charter de John Major,

Por último, hay una importante característica que todos los organismos deben tener si desean emplear la estrategia del cliente: la capacidad para escuchar a sus clientes. A la «voz del cliente» la calificamos de aptitud y no de procedimiento porque, al igual que la evaluación de rendimientos, es necesaria pero no suficiente para conseguir que se produzcan cambios. Muchos organismos hacen encuestas a sus clientes, organizan grupos de debate y cosas por el estilo (si desea conocer los 17 métodos que puede emplear para escuchar a sus clientes, vea *La reinención del gobierno*, págs. 177-179), pero saber lo que sus clientes quieren no siempre basta para conseguir que los organismos lo proporcionen. El cambio resulta a menudo doloroso, y los monopolios públicos tienen muchas maneras de racionalizar su resistencia a soportar el dolor. Las autoridades educativas de Forest Lake escucharon amablemente durante varios años a los padres que querían un centro Montessori, pero siempre tenían motivos para negarse a crearlo. Sólo cuando se dieron cuenta de que sus clientes podían irse, llevándose su dinero (cuando asumieron la responsabilidad ante sus clientes), dejaron de resistirse a tomar medidas.

Algunos reinventores creen que la «voz del cliente» resulta eficaz por sí sola. Estas mismas personas a menudo opinan que la estrategia del cliente es la estrategia central de la reinención y, por tanto, la más eficaz. Muchas de las publicaciones sobre gestión del sector privado apuntan en esta dirección y algunas de ellas vienen a decir que centrarse en lo que el cliente desea es la clave del éxito.

En el sector privado esta afirmación no deja de ser cierta. La mayoría de las empresas privadas ya tienen que hacer frente a las consecuencias que se derivan del funcionamiento de los mercados competitivos y pocas se hallan integradas en sistemas administrativos (como el de presupuestos, el de personal y el de compras) impuestos por autoridades superiores que limitan su capacidad para atender a sus clientes. Tienen sistemas administrativos, pero también tienen el **poder** para cambiarlos.

En el sector público, como ya hemos explicado, la mayoría de los organismos son monopolios y forman parte de sistemas más grandes que

emplean normas de tipo burocrático para controlarlos. De ahí que utilizar la estrategia del cliente sin utilizar la de las consecuencias y la del control no suela resultar suficiente para realizar cambios significativos. La libertad de elección para el cliente y los criterios de calidad suelen suponer para el cliente una mejora de condiciones. Pero para *obligar* las burocracias públicas a transformarse en organismos con un espíritu más empresarial, dichos procedimientos tienen que ir acompañados por la estrategia de las consecuencias y un proceso de descentralización del control.

Hace varios años el consejero de educación Michael Alves, que había contribuido en la elaboración y aplicación de unos planes de libre elección en 14 distritos escolares de los Estados Unidos, hizo una declaración que indica con exactitud el limitado poder que tiene la libre elección para obligar a un organismo a cambiar:

Hemos descubierto que la libre elección por sí sola no produce ningún efecto en la mejora de la educación. Pero también hemos descubierto que la libre elección puede servir para identificar las escuelas que los padres quieren y las escuelas que no quieren. En Boston, por ejemplo, tenemos 14 escuelas que las elige todo el mundo (negros, blancos, asiáticos e hispanos) y 14 más que no las quiere nadie.t?

Alves podría haber añadido que si los resultados de las decisiones de los padres llevaran aparejadas determinadas consecuencias (como por ejemplo que hubiese que cerrar las escuelas que los padres no quisieran y pedir a los directores y los profesores que abriesen en dichos centros el tipo de escuelas que esos padres desearan), la mayoría de los directores y profesores se esforzarían más por satisfacer a los padres.

Pero a estos directores y profesores también se les debe dar poder para que hagan los cambios necesarios para mejorar sus escuelas. Si se les paraliza con sistemas presupuestarios y de personal centralizados y normas sindicales y administrativas demasiado restrictivas, no tendrán libertad para innovar. Son éstos los casos en los que hay que aplicar la estrategia del control.

La experiencia de Minnesota sirve de ejemplo a este respecto. Allí se ha liberado a los profesores que tienen la imaginación y la valentía para abrir una 'escuela *charter*, una escuela alternativa o un centro de enseñanza por campos. Pero no a todas las personas que se han quedado en los

39. Edith Raselly Richard Rorhstein (cornps.), *School Choice: Examining the Evidence*, Washington D. C., Economic Poliey Institute, 1993, pág. 137.

centros tradicionales se les ha capacitado para realizar cambios significativos. El estudio de ocho distritos realizado por Cheryl Lange ha permitido saber que el competitivo sistema de libre elección de Minnesota ha tenido un efecto significativo en los directores, los jefes de distrito y las juntas escolares, pero no en la mayoría de los profesores. Sólo en uno de los ocho distritos le dijeron los profesores que habían cambiado sus métodos de enseñanza o sus actividades en las aulas como consecuencia de la libre matriculación.

En los otros siete distritos, escribe Lange: «Daba la impresión de que la dinámica de causas y efectos no influía en ellos. Incluso cuando reconocían que las razones de los padres para trasladar a sus hijos podían tener su origen en los programas académicos, no daban muestra de ningún cambio de comportamiento. Un profesor lo explicaba de la siguiente manera: «A los profesores no se les ha dado el poder para intervenir, de manera que han sido incapaces de hacerlo».

Como ejercían poca influencia en la forma en que se dirigían las escuelas, la mayoría de los profesores se encontraron en la práctica al margen del proceso. Como consecuencia, su comportamiento no cambió. Éste es un ejemplo bastante elocuente de por qué la estrategia del cliente ha de ir acompañada por la estrategia de control para resultar eficaz. A menos que los empleados de primera línea crean que gozan del poder para ello, no realizarán cambios, ni siquiera cuando su organismo tenga la obligación de rendir cuentas ante sus clientes y unos incentivos económicos claros para cambiar.

Paul Pryde, un veterano asesor especialista en la transformación del sector público, lo describe acertadamente:

Dar a los padres la libertad de elegir constituye sólo uno de los dos pilares que soportan los sistemas de libre elección bien concebidos. El otro pilar, que es igual de importante, consiste en dar libertad también a los directores y los profesores. Dejar a los «productores» de la educación que innoven, que hagan lo que únicamente ellos saben cómo hacer, es vital si se desea que la libre elección tenga éxito. Lo que permite que se mejoren los resultados en el ámbito de la educación es la combinación de la libre elección del productor y la libre elección del consumidor; si se separan no se consigue nada.⁴⁰

40. Lange, «Open Enrollment and Its Impact on Selected School Districts», pág. 69.

41. Edith Rasell y Richard Rothstein (comp.), *School Choice: Examining the Evidence*, pág. 138.

LA LIBERTAD DE ELECCIÓN PARA EL CLIENTE

La libertad de elección para el cliente funciona principalmente con las funciones de servicios. No sirve con las funciones programáticas y tiene una utilidad limitada en el caso de las funciones de cumplimiento. Una agencia tributaria o una agencia encargada de conceder permisos pueden permitir a los cumplidores que elijan una oficina determinada; algunas direcciones de tráfico permiten a los motoristas solicitar el permiso en cualquiera de sus oficinas; y la Oficina de Protección Medioambiental permite a algunos contaminadores elegir entre limpiar sus chimeneas y adquirir créditos de contaminación. Sin embargo, estas posibilidades de elección no están concebidas para que los organismos de cumplimiento se sientan empujados a mejorar.

En el ámbito de los servicios, recomendamos utilizar la elección competitiva siempre que sea posible, ya que la elección que no tiene consecuencias no ejerce una influencia significativa. Pero muchos reinventores no tienen esta opción porque sus políticos no tienen la valentía o la imaginación para crear competencia entre las escuelas, los programas de formación u otros proveedores de servicios. En estos casos, los reinventores pueden combinar la libertad de elección para el cliente con la gestión por rendimientos de cara a ejercer la influencia suficiente para fomentar el cambio.

Quienes han aplicado el procedimiento de la libertad de elección para el cliente han aprendido una serie de lecciones al respecto. Para conseguir que los sistemas de libertad de elección para el cliente sean eficaces, hay una serie de criterios básicos que se deben cumplir:

Debe haber un número suficiente de proveedores para que los clientes tengan verdaderas posibilidades de elección. Si un servicio es un monopolio natural (resulta mucho más eficiente tener sólo un proveedor que varios), la libre elección es el procedimiento equivocado. Si sólo hay dos o tres proveedores, la elección puede ser útil o puede no serlo. Depende del servicio.

Los clientes deben tener los recursos suficientes para generar la demanda necesaria de cara a que haya un surtido adecuado de proveedores de servicios. Si el dinero es un factor restrictivo, los gobiernos deben aumentar la demanda subvencionando a las personas con bajos ingresos mediante vales u otros mecanismos.

Los clientes necesitan información útil, fiable y accesible sobre la calidad y el precio de los diferentes proveedores de servicios. Esto es cierto sobre todo en el caso de servicios cuyo objetivo es el desarrollo humano (por ejemplo, los de educación, guardería, asistencia sanitaria y formación profesional), ya que la diferencia entre la baja calidad y la alta calidad no siempre resulta

patente a primera vista. Los gobiernos pueden resolver este problema evaluando el rendimiento de los proveedores de servicios y haciendo que la información sea accesible a los clientes, en caso necesario, mediante intermediarios que les ayuden a encontrarla y utilizarla.

Los ingleses proporcionan una cantidad de datos bastante útil que los padres pueden utilizar para elegir las escuelas de sus hijos, por ejemplo. Los estudiantes se presentan a exámenes nacionales de inglés, matemáticas y ciencias a los 7, 11 y 14 años de edad (la mayoría también se presentan cuando tienen 16 años) y las escuelas están obligadas a hacer públicos los resultados globales. El gobierno publica todos los años unas tablas de rendimientos en las que se comparan los resultados de los exámenes realizados por los estudiantes de 11, 16, 17 y 18 años de cada escuela. También figuran en ellas la cantidad de ausencias autorizadas y no autorizadas, los resultados de los títulos de formación profesional para estudiantes de menos y más de 16 años y los porcentajes de estudiantes que han obtenido el título de bachillerato. (El Ministerio de Educación y Empleo está trabajando en la elaboración de nuevas medidas.) Por añadidura, todas las escuelas son sometidas a una inspección cada cuatro años por equipos de personas profesionales y no profesionales que redactan informes con valoraciones cualitativas y cuantitativas. Las escuelas deben hacerlos públicos y elaborar planes de acción en función de ellos.

Los gobiernos han de establecer las normas del mercado con cuidado y luego hacerlas cumplir. En cualquier mercado, las personas con pocos escrúpulos tratan de prestar servicios de mala calidad a clientes desprevenidos. Se han dado casos de escuelas privadas de poca confianza que han obtenido subvenciones Pell del gobierno federal y luego han ofrecido cursos de calidad inferior a sus estudiantes. Para controlar semejantes abusos, el gobierno ha de vigilar el mercado.

Los gobiernos deben prestar especial atención a la cuestión de la equidad a la hora de estructurar el mercado. Si funcionan de forma independiente, los sistemas de elección pueden dar resultados poco equitativos, ya que aquellas personas que poseen una mayor formación cultural y más dinero tendrán más facilidad para encontrar la información necesaria para tomar buenas decisiones. También tendrán más medios para transportarse y más capacidad persuasiva para lograr que les admitan en las escuelas, las guarderías y los hospitales que prefieran. De ahí que, tal como sosteníamos en *La reinención del gobierno* (págs. 101-104), se deban dictar cuidadosamente las normas que gobiernen cualquier sistema de libre elección.

HERRAMIENTAS PARA LA LIBERTAD DE ELECCIÓN PARA EL CLIENTE

- *Los sistemas públicos de elección* permiten a los beneficiarios de los servicios públicos que elijan entre diferentes proveedores, tanto si son todos públicos como si son públicos o privados.
- *Los intermediarios y los sistemas de información para el cliente* proporcionan a los clientes que desean elegir a un determinado proveedor de servicios (sea con recursos públicos, con los propios o con una combinación de ambos) información acerca de la calidad y el coste de los servicios de cada proveedor para que estén informados a la hora de tomar una decisión.

LA ELECCIÓN COMPETITIVA

La elección competitiva resulta mucho más eficaz que la elección por sí sola, pero su utilización está limitada principalmente a los servicios. En el caso de las funciones de cumplimiento, el cliente es el ciudadano en general, que está representado por los políticos. Cabe la posibilidad de que estos políticos quieran contratar múltiples organismos, como por ejemplo gasolineras para realizar pruebas de emisiones de vehículos. Pero si permiten a los cumplidores que elijan entre organismos de cumplimiento y a estos organismos que compitan por sus ingresos en virtud de su volumen, crearán incentivos para relajar los criterios, puesto que de este modo atraerán a más cumplidores.

Pongamos por caso lo que sucede en los estados que utilizan gasolineras privadas para comprobar si los automóviles cumplen con los criterios de emisiones. Como las gasolineras ganan más si atraen a más cumplidores, tienen un incentivo económico para cometer fraude. Para que se cumplan las normas tal y como lo desean, los estados han de realizar una fuerte inversión en iniciativas para vigilarlas. Tiene más sentido que el estado contrate múltiples gasolineras y les pague en virtud de la cantidad y la calidad de sus inspecciones, ya que de este modo limitarán el incentivo que tienen para cometer fraude.

En lo que se refiere a las funciones de servicio, la elección competitiva es a menudo la mejor opción para los servicios que no son puramente «bienes privados». Para los bienes privados (los servicios que principalmente benefician y se les puede cobrar a los individuos o grupos que los **utilizan**), la gestión empresarial es **por** lo general un procedimiento **más**

adecuado. Da a los proveedores el máximo de flexibilidad, pero los hace directamente responsables ante sus clientes, normalmente en un mercado competitivo.

Pero muchos servicios son bienes públicos o combinaciones de bienes públicos y privados. Esto es cierto en el caso de la educación, tal como hemos indicado previamente. También es cierto en el caso de la asistencia sanitaria: cuando los individuos son vacunados contra las enfermedades contagiosas, por ejemplo, se benefician todos los miembros de la sociedad. De ahí que todos tengamos interés en asegurarnos de que todo el mundo sea vacunado.

Como explicamos en el capítulo 5, la gestión empresarial no resulta apropiada para los bienes públicos, porque los gastos que suponen no se les deberían cobrar a los individuos. Cuando queremos que todos los miembros de la sociedad o la mayoría tengan derecho a un servicio en condiciones de igualdad, normalmente lo prestamos de forma gratuita o subvencionamos a los clientes y fijamos su precio para que todos puedan permitirse su utilización. Hacemos lo primero en el caso de la educación pública y lo segundo en el caso de la asistencia sanitaria (Medicaid y Medicare), por ejemplo. Ninguna de las dos opciones es compatible con la gestión empresarial, porque los proveedores no tienen libertad para fijar sus precios.

En tales situaciones la elección competitiva es la mejor opción. Hay varias maneras de aplicarla. Usted puede financiar el servicio directamente con los fondos públicos pero permitir que el dinero acompañe al cliente cuando éste acuda al proveedor que haya elegido, tal como hacen Minnesota y otros lugares con las escuelas públicas. Usted puede dar vales a todos los clientes o aparte de ellos o restringir el precio que los proveedores pueden cobrar a fin de garantizar el derecho al servicio de guarderías o a la educación preescolar en condiciones de igualdad. También puede reembolsar a los proveedores su dinero por los servicios prestados a un precio preestablecido, como se hace en el caso de la asistencia sanitaria. En los tres casos, el gobierno fija el precio para garantizar la igualdad de derechos para todos.

En realidad, cuando nos referimos a la elección competitiva, lo que queremos decir es que «como este servicio es en parte un bien público, no queremos sacarlo al "mercado puro". Pero para disfrutar de algunas de las ventajas del mercado, vamos a sacarlo a un "mercado social". Convertiremos al diente en rey, pero en el seno de un mercado estructurado para asegurar la igualdad de **oportunidades** y otras necesidades colectivas».

Todas **las lecciones aplicables** al procedimiento de la libertad de elección para el **cliente que hemos esbozado previamente también** son apli-

cables a la elección competitiva. Los gobiernos que utilizan la elección competitiva deben prestar especial atención a varios problemas añadidos.

Deben impedir la «selección de la flor y nata», es decir, la tendencia de los proveedores a seleccionar a los mejores clientes o a los más fáciles. Si las escuelas quieren atraer a más estudiantes, puede que codicien a aquellos que puedan obtener buenos resultados en exámenes homologados o destacar en competiciones deportivas, ya que, a la hora de elegir escuela, algunos padres se fijan en las notas medias obtenidas en los centros y algunos estudiantes se fijan en sus equipos deportivos. Cuando a los proveedores de servicios de formación profesional se les paga en función del número de personas a las que pueden formar y dar trabajo, tienen un claro incentivo para seleccionar a aquellas personas a las que se les puede encontrar trabajo con facilidad y evitar a las demás.

Ante estos hechos, los gobiernos han de introducir mecanismos de protección en sus sistemas de elección competitiva si desean preservar la igualdad de oportunidades. En la educación pública, por ejemplo, los distritos y estados exigen a menudo a las escuelas que seleccionen a estudiantes por sorteo si solicitan plaza más estudiantes que los pueden aceptar. De este modo las escuelas no pueden elegir ni a los estudiantes que obtienen las mejores notas ni a los atletas. En la formación profesional, los gobiernos pueden fijar diferentes tipos de paga según los diferentes grupos de aprendices. Pueden pagar más por aquellos a los que resulte difícil formar y encontrarles trabajo, sea porque llevan mucho tiempo sin trabajar, porque tienen una experiencia laboral que deja mucho que desear o porque tienen antecedentes delictivos o de drogodependencia.

Deben impedir la comercialización engañosa. En un mercado competitivo, los proveedores de servicios hábiles aprenden a comercializar sus servicios. Andando el tiempo, algunos empiezan a distorsionar la realidad y engañan a los posibles clientes. Para impedir esto, los gobiernos han de controlar su publicidad y facilitar la información objetiva que los clientes necesitan para tomar decisiones juiciosas, tal como hemos indicado antes.

Deben impedir que aumente la segregación por raza o clase. La competencia acentúa la tendencia de los sistemas de elección incontrolados a aumentar la segregación, puesto que da incentivos a los proveedores para atraer a los clientes más deseables desde el punto de vista de los demás clientes. Michael Alves, que tiene más experiencia que nadie en la búsqueda de soluciones para este problema, lo describe del siguiente modo:

Tras aplicar la elección controlada en catorce distritos del país, estamos seguros de que, si se controla, no hay incompatibilidad entre elección e in-

tegración. Por otra parte, estamos igual de seguros de que si no se ejerce ningún control en lo tocante a las clases sociales y raciales, la elección no tendrá un efecto positivo en la integración. Si algo nos muestra la historia es que la elección incontrolada empeora las cosas. Por tanto es preciso definir con sumo cuidado las normas básicas que regulan los programas de elección.^f

HERRAMIENTAS PARA LA ELECCIÓN COMPETITIVA

- *Los sistemas públicos de elección competitiva*, como el sistema de elección entre distritos de Minnesota, animan a los clientes a elegir a sus proveedores y permiten que el cliente se lleve el dinero público que le corresponde.
- *Los programas de reembolso y de vales* dan a las personas que tienen derecho a ciertos servicios los recursos para utilizarlos ellas mismas o permiten reembolsar a los proveedores su dinero cuando lo hacen.

LA GARANTÍA DE CALIDAD PARA EL CLIENTE

Bromley es uno de los municipios mejor gestionados de Londres. Durante la década de los ochenta, sus empleados trabajaron de firme para mejorar sus rendimientos. Pero para la mayoría de ellos esto supuso disminuir gastos, aumentar la eficiencia y reducir la deuda. Bromley no empezó a hacer caso a sus clientes hasta la década de los noventa, después de que John Major anunciara su Citizen's Charter. «Cuando empezamos a prestar atención a los ciudadanos --dice la máxima autoridad del municipio Nigel Palk-, descubrimos que estaban más interesados en la calidad que en las frías cifras económicas.» La gente estaba menos preocupada por la eficiencia que por la delincuencia, las condiciones medioambientales del municipio y la «convivencia» y el «ambiente de comunidad» de sus poblaciones, que suman unas 30 en Bromley.

Muchos organismos ingleses han descubierto de repente cuáles son las prioridades de sus clientes gracias al Citizen's Charter, que constituye el ejemplo de garantía de calidad para el cliente más paradigmático que hemos conocido. Aunque John Major reunió varias reformas bajo el

42. Edith RaseU y Richard Rothstein (comps.), *School Choice: Examining the Evidence*, pág. 137.

término genérico de estatuto del ciudadano, en el fondo el único fin del estatuto consiste en pedir a los organismos públicos que definan sus criterios de servicio al cliente (los niveles de calidad) que van a garantizar a sus clientes.

El National Health Service (Servicio Nacional de Salud) fijó unos tiempos de espera máximos para diferentes servicios. Los cuerpos de policía fijaron unos plazos máximos para contestar a las llamadas telefónicas urgentes y ocuparse de los sucesos de la misma naturaleza. Los tribunales fijaron plazos máximos para enviar citaciones y emitir fallos y tiempos de espera máximos para los testigos. Las líneas de British Rail precisaron el porcentaje de trenes que llegarían a la hora y la clase de descuento que ofrecerían a los pasajeros si no cumplían sus objetivos. El London Underground (el metro de Londres) estableció criterios de fiabilidad, limpieza, seguridad e información al pasajero.^{v'}

El Citizen's Charter es aplicable a prácticamente cualquier organismo público del país y a algunos monopolios que han sido vendidos a propietarios privados, como las empresas de gas y electricidad. Les exige que hagan públicos sus criterios y los avances que hayan hecho en su cumplimiento. Como se indica en el informe del Citizen's Charter correspondiente al año 1995, «esto los hace más responsables ante sus usuarios: el público puede ver sus virtudes y sus defectos e intentar introducir cambios allí donde se requieran mejoras».v'

El Citizen's Charter articulaba seis principios, cuyo cumplimiento «todo ciudadano tiene derecho a esperar»:

Criterios: se establecerán, controlarán y harán públicos unos criterios concretos para los servicios que los usuarios puedan esperar obtener dentro de lo razonable. Se harán públicos los rendimientos reales y se presentarán en términos comparativos con respecto a los criterios.

Información y transparencia: se proporcionará una información completa, precisa y en lenguaje sencillo a la que se pueda acceder con facilidad sobre cómo se gestionan los servicios públicos, cuánto cuestan, qué tal rinden y quién los dirige.

Elección y consultas: el sector público deberá permitir la libre elección siempre que sea posible. Deberán realizarse consultas de forma regular y sistemática con las personas que utilicen los servicios. Cuando se tomen las decisiones definitivas acerca de los criterios se tendrán en cuenta las opiniones de los usuarios sobre los servicios y sus prioridades en lo referente a su mejora.

43. Véase *The Citizen's Charter: Faets and Figures*.

44. *Ibíd.*, pág. 34.

Cortesía y amabilidad: los funcionarios, que normalmente llevarán etiquetas identificativas, prestarán sus servicios con cortesía y amabilidad. Los servicios se prestarán por igual a todas las personas con derecho a ellos y de la forma que les resulte más cómoda.

Solución de problemas: si las cosas salen mal, se pedirán disculpas y se dará una explicación detallada y un remedio rápido y eficaz al problema. Se elaborarán procedimientos para presentar reclamaciones que serán fáciles de utilizar y se anunciarán de forma clara. Un equipo independiente los someterá a examen siempre que sea posible.

Buenas condiciones económicas: se prestarán los servicios públicos de una manera eficiente y económica con los recursos que el país pueda permitirse. Un equipo independiente convalidará los rendimientos tras compararlos con los criterios."

Tal como explicamos en el capítulo 1, el Citizen's Charter empleaba una serie de mecanismos para velar por el cumplimiento de estos principios. Los más importantes eran precisamente los estatutos de cada organismo. El Charter pedía a todos los organismos públicos que consultara a sus clientes para averiguar qué tenía más importancia para ellos y que luego lo hiciera público en su estatuto. Estos estatutos describen detalladamente los criterios de servicio al cliente, proporcionan a los clientes la información que necesitan para obtener el mayor provecho de los servicios, les dicen cómo pueden presentar reclamaciones y les explican cómo «solucionará los problemas» el organismo cuando no cumpla sus criterios. Hoy día hay varios servicios de importancia que pagan compensaciones a sus clientes cuando no cumplen sus criterios: British Rail, London Underground, British Gas, los suministradores públicos de electricidad, las compañías de agua y las compañías de saneamiento.^{v'}

El Citizen's Charter también exigía que se proporcionara una mejor información al cliente. A consecuencia de ello el gobierno pidió a la Comisión de Auditorías, que era independiente, que publicara cuadros de rendimientos en los que se comparasen los rendimientos de los cuerpos de bomberos y policía y los servicios de las administraciones locales. El gobierno nacional se ocupa él mismo de difundir los cuadros comparativos de rendimientos en escuelas y hospitales.

Por añadidura, el Citizen's Charter pedía a los organismos públicos que facilitasen una mejor información a las personas que emplearan sus servicios. En 1996, los organismos públicos ya habían puesto a disposi-

45. *Ibíd.*, pág. vi.

46. Véase *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*, apéndice 1.

ción de los clientes más de 50 números de teléfono para hacer llamadas de consulta. Por ejemplo, el servicio gratuito de información sanitaria del National Health Service ofrece un amplio abanico informativo, desde consejos sobre las condiciones y los tratamientos médicos hasta los plazos máximos de espera de los hospitales locales. Durante los tres primeros meses de 1995 recibió 106.500 llamadas.⁴⁷

El Citizen's Charter también pedía a los organismos públicos que aligeraran sus trámites para atender las reclamaciones y establecieran un mecanismo independiente de examen, como un *ombudsman*, para la gente que las presentara y no se sintiera satisfecha con la respuesta obtenida." Prometía «cuerpos de inspección más rigurosos e independientes» en áreas tales como la policía, prisiones, escuelas y servicios sociales, donde las inspecciones se empleaban para comprobar la calidad de los servicios profesionales. El gobierno obligó a los cuerpos de inspección, que estaban integrados exclusivamente por miembros de la profesión a la que inspeccionaban, a incluir a más miembros independientes «para tener la seguridad de que las inquietudes de tipo práctico del ciudadano sirven de contrapeso a los conocimientos profesionales».

Por último, el Citizen's Charter creaba un nuevo premio para los servicios extraordinarios al cliente. Los organismos públicos pueden solicitar el derecho a exhibir durante tres años la «etiqueta del estatuto» en sus publicaciones y anuncios. Para disfrutar de este derecho deben demostrar que han cumplido los seis principios que hemos enumerado antes y tres más: «satisfacción del cliente», «mejoras cuantificables en la calidad del servicio durante dos años o más» y la introducción de «al menos un elemento innovador sin que suponga gasto adicional alguno para el contribuyente o consumidor». Para seguir exhibiendo la etiqueta del estatuto durante tres años más, los organismos deben demostrar una mejora continuada.⁵⁰

El efecto de todo esto ha sido que los dirigentes de la administración pública se han visto obligados a tener una idea más exacta de lo que quieren sus clientes y a proporcionárselo. Algunos organismos se han tomado este reto más seriamente que otros, por supuesto. En el capítulo 1, hemos descrito las mejoras ocurridas en el National Health Service, British Rail, y la Passport Office. Otros ejemplos que cabría citar son los siguientes:

47. *Ibíd.*, 9,92.

48. *Ibíd.*, apéndice 1.

49. *Raising the Standard*, pág. 13.

50. *The Citizen's Charter Mark Scheme 1994, Guide for Applicants*, Londres, HMSO, 1994, págs. 29-31.

- Royal Mail aumentó el porcentaje de cartas de primera clase repartidas en el Reino Unido en un día laborable del 85,5 por ciento en 1990-1991 al 92 por ciento en 1994-1995. En una encuesta llevada a cabo en 1993 por el Citizen's Charter, el 91 por ciento de las personas encuestadas dijeron que los servicios postales habían mejorado o eran al menos tan buenos como el año anterior.⁵¹
- La Driving Standards Agency rebajó el tiempo que había que esperar para realizar los exámenes de conducir de los vehículos que transportaban «grandes mercancías» de cuatro semanas en 1990-1991 a una semana en 1994-1995.⁵²
- La Driver and Vehicle Licensing Agency procesó el 90 por ciento de las solicitudes en un plazo de 16 días en 1991-1992; en 1994-1995 procesaba ya el 95 por ciento en un plazo de diez días laborales.⁵³
- La satisfacción del cliente con los servicios de los gobiernos locales aumentó del 51 por ciento en 1991 al 61 por ciento en 1995 según una encuesta realizada por el National Consumer Council.⁵⁴

El Citizen's Charter ha inspirado imitaciones en los Estados Unidos, Canadá, Francia, Bélgica, Australia e Italia." Tras la visita realizada en 1993 por Diana Goldsworthy, que en aquel entonces era directora adjunta de la oficina del Citizen's Charter, el National Performance Review del presidente Clinton recomendó al gobierno de los Estados Unidos que hiciera algo parecido. En 11 de septiembre de 1993, sólo cuatro días después de recibir las recomendaciones del National Performance Review, el presidente dictó una disposición ejecutiva para exigir a todos los departamentos y oficinas que:

1. Identificaran a los clientes que reciben o deberían recibir servicios de la oficina.

51. *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*, pág. 27.

52. *Ibíd.*, pág. 17.

53. *Ibíd.*

54. «Citizen's Charter: Not All Bad News», *The Economist*, 19-25 de agosto de 1995.

55. *The Citizen's Charter: The Facts and Figures*, pág. 1; *Quality and Affordable Service for Canadians: Establishing Service Standards in the Federal Government*, Ottawa, Planning and Communications Directorate, Treasury Board of Canada Secretariat, 1995. Véase pág. 2 en concreto.

HERRAMIENTAS PARA LA GARANTÍA DE CALIDAD PARA EL CLIENTE

- *Los criterios de servicio al cliente* son criterios de calidad (por ejemplo «un cliente no esperará más de cinco minutos en una fila») que los organismos se comprometen a cumplir y hacen públicos.
- *La reparación al cliente* permite a los clientes exigir alguna forma de compensación (económica por lo general) cuando un organismo no cumple los criterios de servicio al cliente.
- *Los avales de calidad* obligan a los organismos a devolver a los clientes su dinero o prestarles de nuevo sus servicios gratuitamente si los clientes no se quedan satisfechos la primera vez.
- *Los inspectores de calidad*, que a menudo trabajan en equipos integrados tanto por profesionales como por no profesionales, inspeccionan los servicios públicos y evalúan su calidad. A veces lo hacen examinando el sistema de forma anónima, como los «compradores misteriosos» del sector privado.
- *Los sistemas de presentación de reclamaciones de los clientes* identifican y analizan las reclamaciones de los clientes, garantizan una atención rápida y crean métodos que permiten a los organismos utilizar las reclamaciones para aprender a mejorar sus servicios.
- *Los ombudsmen* ayudan a los clientes a resolver sus disputas y a conseguir los servicios o la información que necesitan cuando no están satisfechos con la manera en que el sistema ha atendido sus reclamaciones.

2. Encuestaran a los clientes para establecer el tipo y la calidad de servicios que quieren y su nivel de satisfacción con los servicios ya existentes.
3. Hicieran públicos los criterios de servicio y evaluaran los resultados contrastándolos con éstos.
4. Contrastaran el rendimiento del servicio al cliente con el mejor del sector.
5. Encuestaran a los empleados de primera línea para saber qué obstáculos les impedían alcanzar los resultados del mejor del sector y qué ideas tenían para alcanzarlos.
6. Dieran a los clientes la posibilidad de elegir tanto entre los proveedores de los servicios como entre los medios para prestarlos.

7. Facilitaran los medios para tener acceso a la información, los servicios y los sistemas de presentación de reclamaciones.
8. Proporcionarán los medios para atender las reclamaciones de los clientes.⁵⁶

El presidente proclamaba además que «el criterio de calidad en el servicio que se preste al ciudadano será el siguiente: el servicio al cliente es igual al mejor del sector».

En 1995, 214 oficinas federales ya habían establecido criterios de servicio al cliente.⁵⁷ Al igual que en el Reino Unido, los primeros resultaron poco efectivos. Sin embargo, y también al igual que en el Reino Unido, sus consecuencias ya están empezando a hacerse notar.

Lecciones aprendidas sobre la garantía de calidad para el cliente

Si quiere que los criterios de servicio al cliente sean eficaces, emplee la compensación y las garantías para introducir consecuencias. Como ya hemos indicado anteriormente, la estrategia del cliente ha de tener consecuencias para resultar realmente eficaz. Los criterios de servicio al cliente ayudarán a los administradores y los empleados a saber qué es lo que se espera de ellos, pero las consecuencias harán que la tarea de cambiar la forma de realizar sus actividades se lleve a cabo urgentemente.

Prepárese para invertir en el desarrollo de la capacidad para mejorar el servicio al cliente. La primera vez que los organismos públicos prestan atención a sus clientes, a menudo descubren que los clientes no tienen una gran opinión del servicio que están recibiendo. Por consiguiente, a fin de mejorar la calidad, los gerentes y los empleados tienen que aplicar una serie de métodos nuevos como la gestión de calidad total o la reingeniería de los procedimientos empresariales.

No trate de «vender» los criterios de servicio al cliente como una innovación hasta que los organismos se hayan comprometido a alcanzar un alto nivel y a ofrecer compensaciones cuando no lo consigan. Como ya hemos explicado en el capítulo 1, el Citizen's Charter de John Major tuvo un comienzo difícil

56. Executive Order 12862: «Setting 'Customer Service Standards», 11 septiembre de 1993.

57. Presidente Bill Clinton y vicepresidente Al Gore, *Putting Customers First '95: Standards for Serving the American People*, Washington D. C., National Performance Review, octubre de 1995, pág. 3.

porque el primer ministro lo anunció a bombo y platillo, mucho antes de que cualquiera de los estatutos fuera realmente efectivo. Hasta que organismos como British Rail y London Underground fijaron unos criterios ambiciosos y empezaron a cumplirlos y a ofrecer compensaciones cuando no los cumplían, la prensa y los ciudadanos se tomaron a broma el Citizen's Charter. La gente no se deja impresionar por las buenas intenciones, sobre todo por las de los políticos y los burócratas. Sin embargo se siente impresionada cuando ve mejoras documentadas en la calidad de los servicios y aún más cuando se le ofrecen garantías de calidad y reembolsos.

Utilice un consejo de clientes para aplicar la iniciativa de la garantía de calidad, de manera que el esfuerzo por alcanzar un alto nivel tenga la urgencia y la credibilidad que los clientes externos puedan imprimírle. ¿Se acuerda de la comisión SELTIC de Indianápolis, que el alcalde Goldsmith empleó para aplicar la estrategia de la competencia gestionada? Al servirse de un grupo externo para seleccionar los servicios que se podían sacar al mercado, imprimió a la iniciativa credibilidad, neutralidad y urgencia. Cuando se establecen los criterios de servicio al cliente, resulta útil hacer lo mismo. Si son los administradores públicos los que dirigen la iniciativa, no tendrán la credibilidad que un grupo externo como la SELTIC tiene, sobre todo ante los medios de comunicación.

Diana Goldsworthy dice que ésta fue una de las lecciones que ella y sus colegas aprendieron al crear el Citizen's Charter. Como eran funcionarios y estaban informando a un ministro, la prensa no les dio mucha credibilidad cuando dijeron que iban a obligar a los organismos públicos a mejorar los servicios que prestaban al ciudadano.

PREGUNTAS QUE LA GENTE PLANTEA SOBRE LA ESTRATEGIA DEL CLIENTE

P.: ¿Tiene el cliente siempre la razón?

No. Como ya hemos recalcado antes, cuando los deseos del cliente entran en conflicto con el programa elaborado por los políticos, este programa debe tener prioridad. Dar poder al cliente no debería significar que haya que permitir que se salgan con la suya las familias racistas que quieren que sus hijos vayan a escuelas segregadas, por ejemplo. Puede que en el sector privado el cliente sea el rey, pero en el sector público, las cosas son más complicadas. Los políticos, que representan a los ciudadanos en general, establecen las normas comunes a todo el sistema de prestación de servicios. Dentro del marco que establecen estas normas, los **proveedores** de

ben ser responsables ante los clientes y los clientes deben ser los reyes. Pero los clientes deben cumplir dichas normas.

P: ¿Cómo se consigue que los políticos se preocupen de los clientes y no sólo de los grupos dominantes y los colectivos?

Rudy Perpich y John Major se preocuparon de los clientes de los servicios públicos porque habían tenido una mala experiencia cuando habían sido clientes. La mayoría de los políticos no sienten la misma pasión. Se preocupan de los *votantes*, los *grupos dominantes* y los *colectivos*, no de los clientes. Si los votantes se enfadan a causa de la calidad de sus escuelas, la actuación de su policía o la condición de sus carreteras, los políticos que hayan elegido mostrarán un gran interés. Pero ¿cómo puede conseguir usted que muestren interés continuo en el servicio al cliente?

La mejor manera que conocemos consiste en convertir a los clientes en colectivos. Usted puede hacer esto capacitándolos, es decir, ofreciéndoles la posibilidad de elegir escuelas públicas, por ejemplo, o dando a los barrios alguna autoridad sobre los servicios policiales. Cuando los clientes tengan poder, lo defenderán y lo utilizarán para exigir mejores servicios. Los clientes también se organizarán en colectivos cuando ese poder se vea amenazado, como descubrieron los legisladores de Minnesota cuando varios de ellos trataron de acabar con el programa Postsecondary Enrollment Options.

Claro que no siempre se puede convertir a los clientes en un colectivo. Deben de tener un gran interés en un servicio para movilizarse en forma de colectivo. Otra manera de conseguir que los políticos centren su atención en la mejora de los servicios al cliente es proporcionarles información sobre lo que los clientes piensan de sus servicios públicos. Las encuestas de clientes pueden resultar muy útiles si se desea llamar la atención de los políticos sobre los problemas. Pero la táctica más eficaz que conocemos es la utilización de *datos comparativos* para mostrar cómo están valorados los servicios de una jurisdicción en comparación con los de otra. Esto puede obligar a los políticos a prestar atención por vergüenza, si sus servicios dejan mucho que desear, o darles motivos para sentirse orgullosos, si sus servicios son mejores que los de los competidores.

P: ¿Podemos utilizar la estrategia del cliente en organismos de cumplimiento?

Sí, pero con una gran diferencia. El principal cliente de los organismos de cumplimiento es la comunidad en general, representada por sus políticos. Como ya hemos dicho antes, las personas con las que trata día tras día son los «cumplidores». Los organismos de cumplimiento pueden

utilizar criterios de la estrategia del cliente o la «voz del cliente» para mejorar sus servicios a los cumplidores y fomentar de ese modo el «cumplimiento voluntario», lo cual es beneficioso para la comunidad en general. Sin embargo, al hacerlo, es preciso que hallen un equilibrio entre los intereses de ambos grupos. Ponerles las cosas demasiado fáciles a los promotores de viviendas, por ejemplo, puede ser perjudicial para los intereses de los miembros de la comunidad, que desean un medio ambiente saludable.

Varios organismos públicos, entre los que se hayan la Dirección de Hacienda de Minnesota, la Jefatura de Policía de Madison, la Oficina de Protección Medioambiental de los Estados Unidos y la Agencia Tributaria del Reino Unido, han utilizado el procedimiento que denominamos «fomento del cumplimiento». En lugar de concentrarse en cazar a los no cumplidores, que es lo que hacen la mayoría de los organismos de cumplimiento, han dedicado sus esfuerzos a fomentar el cumplimiento voluntario. Según el Public Strategies Group, una consultoría privada que fue pionera en la utilización de este procedimiento, para aplicar el cumplimiento voluntario hay que dar los siguientes pasos:

- Implicar a los cumplidores para que contribuyan a elaborar las normas.
- Educar a los cumplidores para que sepan qué se espera de ellos.
- Proporcionar servicios que faciliten el cumplimiento, como números de teléfono para hacer llamadas de consulta o la elección de métodos de cumplimiento para el cumplidor. (Por ejemplo, los contribuyentes estadounidenses pueden presentar sus declaraciones de hacienda por correo, teléfono o correo electrónico.)
- Establecer criterios de calidad, garantías y compensaciones para los servicios a los cumplidores.
- Comunicar los cumplidores cuál ha sido la reacción a su grado de cumplimiento.
- Crear incentivos para que se cumplan las normas y consecuencias para los casos en que no se cumplan.

La Oficina Tributaria del Reino Unido, que, al igual que en los Estados Unidos, está cambiando de un sistema que le obligaba a calcular cuánto debían los contribuyentes a uno que obliga a los contribuyentes a calcular lo que deben, ha dado al menos cuatro de los pasos que acabamos de **definir brevemente**. Ha llevado acabo amplias encuestas y **organizado** grupos de debate para **conocer** las opiniones de los contribuyentes acerca

de las normas y los métodos del nuevo sistema. Ha trabajado de firme para educar a los contribuyentes. Ha facilitado números de teléfono para que le hagan llamadas de consulta y creado muchos otros mecanismos para ayudar a los contribuyentes a hacer la transición. Además ha establecido criterios de servicio al cliente.

P: ¿Es la estrategia del cliente útil en los organismos reguladores y programáticos?

No cabe duda. Los organismos reguladores y programáticos necesitan saber lo que piensan y quieren los diferentes tipos de clientes que tienen. Estos organismos pueden emplear la garantía de calidad para el cliente y la voz del cliente. A una junta escolar, por ejemplo, puede resultarle muy provechoso escuchar a sus clientes y establecer criterios de servicio al cliente, como por ejemplo la calidad y la cantidad de la información que proporcionará al público.

P: ¿Qué hay que hacer cuando algunos clientes no tienen la oportunidad de obtener los servicios o de obtener servicios de calidad?

Esta situación es común en el sector público. En la educación, por ejemplo, las familias de los barrios céntricos y las familias de las zonas rurales a menudo tienen menos escuelas a las que puedan acudir con facilidad en un medio de transporte que las familias que viven en las zonas residenciales. Hay varias maneras de remediar estos problemas y aumentar al máximo la igualdad de oportunidades:

- Los gobiernos pueden conceder ayudas a los clientes que tengan bajos ingresos para aumentar las opciones que estén dentro de sus posibilidades o sus recursos para pagar un medio de transporte que les permita ir a la escuela.
- Los gobiernos pueden promover la creación de nuevos proveedores de servicios en mercados con carencias mediante programas como el de las escuelas *charter*.
- Los gobiernos pueden dividir a los grandes proveedores de servicios, como las grandes escuelas públicas, en organismos más pequeños para aumentar las opciones.
- Los gobiernos pueden crear incentivos que animen a los proveedores de baja calidad a mejorar sus servicios y proporcionarles ayuda para que se apresuren.
- Los gobiernos pueden dar información y consejo a los clientes para ayudarles a encontrar proveedores de servicios de calidad.

P.: ¿Son los empleados del gobierno clientes también?

No, los empleados son empleados. Como ya hemos indicado antes, algunas oficinas públicas sirven a otras oficinas públicas, pero no al «público». En este sentido, un grupo de empleados públicos pueden ser clientes de otro grupo. Pero cuando los organismos llaman a todos sus empleados clientes, confunden en nuestra opinión los límites de su responsabilidad. La función del organismo no consiste en servir a sus empleados, sino en servir a sus *dientes*. Los empleados son una importante parte interesada (de la necesidad de darles poder a ellos hablamos en el próximo capítulo), pero ellos no son la razón de ser del organismo. Y nunca deberfan serlo.

EL PODER DE LOS COMPROMISOS CON EL CLIENTE

La idea de que los organismos públicos tienen clientes es nueva. Si usted lee los estudios sobre gestión pública publicados antes de la década de los noventa, no verá la palabra «cliente» por ningún lado. En 1990, constituía una idea radicalmente nueva que se asociaba principalmente a la gestión de calidad total.

Incluso hoy en día el concepto de cliente del sector público sigue envuelto en una gran confusión. Hay buenos motivos para ello. Si hablamos de gobierno, los *ciudadanos* son en el fondo más importantes que los *dientes* y la responsabilidad ante los políticos que representan a estos ciudadanos es más importante que la responsabilidad ante los clientes. Esta «responsabilidad dual» hace que la estrategia del cliente sea más compleja y desconcertante que las demás estrategias. Como hemos indicado previamente, incluso la Casa Blanca define al cliente de forma equivocada.

La estrategia del cliente también ha de ir acompañada por las estrategias de las consecuencias y del control para que tenga verdadera eficacia. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, se trata de un elemento crucial de la reinención. Cuando los organismos escuchan a sus dientes, se enteran de lo que quieren y se comprometen a prestar los servicios que los clientes valoran, a menudo cambian de arriba abajo.

Pongamos por caso el Servicio de Correos de los Estados Unidos. Cuando en septiembre de 1993 el National Performance Review consiguió convencerle para que se comprometiera públicamente a repartir el correo local de primera clase en el plazo de un día, la reacción fue de escepticismo. En diciembre de 1993 entregó sólo en el plazo de un día el 58, el 52 y el 66 por ciento del correo de primera clase en **Washington,**

Nueva York y Chicago respectivamente. Pero, como el Servicio de Correos se había convertido en el centro de atención pública, en mayo de 1996 estas cifras ya habían subido al 89 y 86 por ciento. A escala nacional, la media había subido del 74 al 90 por ciento. Una sencilla promesa al cliente había hecho cambiar las cosas por completo.⁵⁸

58. Presidente Bill Clinton y vicepresidente Al Gore, *Putting Customers First '95: Standards for Serving the American People*, Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1995, pág. 6. Las cifras correspondientes a mayo de 1996 proceden del External First-Class Measurement System del Servicio de Correos de los Estados Unidos. La medida del reparto de correo en el plazo de un día la realiza Price Waterhouse en virtud del contrato que tiene suscrito con el Servicio de Correos.

Capítulo 7

LA ESTRATEGIA DEL CONTROL: QUITE EL CONTROL DE ARRIBA Y DEL CENTRO

EL ESPÍRITU DEL BOSQUE

La mayoría de los estadounidenses conocen al National Forest Service gracias a su mascota para la prevención de incendios, Smokey el Oso. Smokey es septuagenario y el servicio aún mayor. Teddy Roosevelt y Gifford Pinchot, gobernador de Pennsylvania, lo crearon a finales del siglo pasado para promover la conservación de bosques y el suministro de agua limpia y los productos de madera. Pinchot fue su primer jefe. Casi un siglo después, las autoridades del Forest Service siguen haciendo pública su breve lista de normas de sentido común para gestionar el organismo.

A mediados de la década de los ochenta, el Congreso había ampliado las atribuciones originales del servicio para incluir en ellas la protección de la flora y fauna y la provisión de oportunidades recreativas para el público. El servicio tenía bajo su autoridad más de 191 millones de acres de terreno federal, propiedades tan grandes como los estados de Texas y Louisiana juntos,¹ y empleaba a más de 40.000 personas. La mayoría de ellas trabajaban en distritos (subdivisiones dentro de los más de 150 bosques del servicio) a cargo de guardas forestales. Cada bosque tenía un supervisor que informaba a una de las nueve oficinas regionales, la cual informaba a su vez a la oficina nacional de Washington. Administrar el organismo costaba más de 2.000 millones al año.

Aparte de ese dinero, la gestión también requería unas cuantas normas más que las que Pinchot había dictado: una pila de normas de cinco metros y pico de alto. Esto fue lo que un delegado de la oficina nacional, F. Dale Robertson, descubrió cuando reunió todos los libros de normas, reglas, medidas y directrices del organismo." Cada norma tenía

1. Pamela Varley, «*What if We Could Start Over?*» *The U. S. Forest Service Champions «Bottom-Up» Management*, borrador del estudio del caso A de John F. Kennedy School of Government, Cambridge, Massachusetts. Harvard University, pág. 2.

2. La historia de la pila descubierta por Robertson la han contado en toda la Región 9 y en los periódicos. Véanse, por ejemplo, Erik Gunn, «Pruning Bureaucracy's Thick Forest», *The Milwaukee Journal*, 26 de septiembre de 1993, y Karl H. Mettke, *A Catalyst for Change in the Eastern Region of the Forest Service*, Milwaukee, U. S. Forest Service Region 9, pág. 3.

un orgulloso autor, que podía trabajar en el Congreso, en la oficina de Washington, en las oficinas regionales o en la oficina del supervisor de un bosque. Sin embargo, nadie se había parado a pensar jamás en el efecto acumulativo que tenían los reglamentos en el organismo. En 1985, una consultoría evaluó la situación del Forest Service y encontró pocas cosas de las que Robertson y sus compañeros pudieran sentirse orgullosos." El organismo innovador y pionero de Pinchot había desaparecido y en su lugar había surgido una burocracia pesada y constreñida por las reglas.

Los problemas se extendían hasta los distritos de los guardas forestales. Los empleados habían aprendido a «proceder según las normas», dice Floyd «Butch» Marita, un funcionario numerario con 30 años de experiencia que dirigió la Región Este hasta comienzos de 1996. «Se ceñían siempre al manual y preferían no asumir riesgos. Su mentalidad se resumía en la frase "que cada cual se ocupe de sus asuntos". Todo el mundo esperaba a que otra persona (alguien de arriba) tomara las decisiones.»

El resultado era una enorme ineficiencia. Si un ganadero necesitaba un permiso especial para que su ganado pastara en un terreno del Forest Service, por ejemplo, tardaba hasta tres meses en obtener el visto bueno. El ganadero preguntaba al guarda forestal del distrito. El guarda forestal enviaba una solicitud por escrito al supervisor del bosque. El supervisor la enviaba a la oficina regional. Allí el empleado que se ocupara de tales asuntos escribía una recomendación. Ésta la recibía el encargado forestal regional, y cuando la firmaba, el guardabosques del distrito conseguía por fin el visto bueno.

Si un guarda forestal tenía que atender rápidamente una emergencia (una peligrosa espantada de jabalíes, por ejemplo), en primer lugar tenía que pedirle dinero al supervisor del bosque. Incluso si la solicitud era sólo de unos pocos miles de dólares, para cambiar una sola asignación del presupuesto anual del bosque el supervisor tenía que recorrer toda la cadena de mando para obtener el visto bueno. El supervisor tenía que pedir a la oficina regional «autoridad para reprogramar». La oficina regional se la pedía a la oficina de Washington, la cual se la pedía a la Office of Management and Budget (Oficina de Administración y Presupuestos), que a su vez se la pedía a los comités del Congreso encargados de la asignación de recursos. Una vez que se aprobaba, la decisión recorría la cadena de mando en sentido inverso.

El procedimiento normal de funcionamiento consistía en pasar la decisión al nivel superior del escalafón y luego esperar a recibir órdenes. De este modo la autoridad para tomar decisiones se concentraba en unos cuantos altos cargos con mano de hierro: los encargados forestales regionales y el personal de la oficina de Washington. Este sistema alimentaba «un poder jerárquico, egocéntrico y dictatorial», dice Larry Payne, un experto director de la oficina nacional. «Cuando conocí a los primeros encargados forestales regionales, uno de ellos no quería hablar conmigo. Yo no era nadie. Los otros dos te infundían un miedo espantoso; te ponías a temblar sólo de verlos pasar cerca de ti.»

La rígida jerarquía existía por un motivo. «El procedimiento estaba concebido para tener la seguridad de que se cometía el mínimo de errores y limitar el poder de decisión del guarda forestal del distrito», explica Marita, Esro se traducía en un mensaje inequívoco para los empleados del Forest Service: «No pongas al organismo en ridículo. No cometas ningún error o acabaremos contigo».

Pero también significaba que los empleados tomaban poco la iniciativa. «El guarda forestal no tenía autoridad para hacer nada», dice Eric Morse, un veterano supervisor. Por lo tanto dejaron de preocuparse de la calidad de su trabajo; se limitaban a hacer lo que les decían que hicieran. Se acostumbraron a trabajar en un organismo lento y premioso. Los altos cargos rara vez reparaban en estos problemas; estaban demasiado ocupados tomando todas las decisiones.

Nadie se preocupaba mucho de los rendimientos globales del organismo hasta que a mediados de la década de los ochenta el Congreso le redujo el presupuesto. En aquel momento Max Peterson, que en aquel entonces era el director general del Forest Service, empezó a preguntarse si la desaparición de todas aquellas normas no haría aumentar la productividad y pidió a su director adjunto, Dale Robertson, que ordenara la realización de un experimento.

En el Mark Twain

El Parque Nacional Mark Twain, situado en el sur del estado de Missouri, es un mosaico de 1,5 millones de acres formado por las estribaciones y las planicies de las montañas Ozark, las cuales estaban ocupadas por bosques sobreexplotados y agotadas tierras de labranza cuando el gobierno federal empezó a comprarlas en la década de los treinta. Se trata de uno de los bosques más grandes de la Región Este, la cual se extiende desde

Missouri hasta Minnesota y Maine. Su oficina central se encuentra en Rolla (Missouri) una población pequeña y animada."

Allí era donde se hallaba el supervisor forestal Eric Morse en 1985 cuando recibió una llamada del encargado forestal de Milwaukee. «Me dice: "Formas parte de un programa piloto"», recuerda Morse. «Nadie sabía lo que aquello significaba.» Poco tiempo después llegaron los detalles: en la lejana Washington, Peterson y Robertson habían elaborado un programa piloto que eximía al Parque Nacional Mark Twain, a dos bosques más y a una estación de investigación de muchas de las normas del Forest Service. Su plan permitía a estos organismos manejar dinero sin necesidad de pedir autoridad para reprogramar y acababa con los topes de personal. Les permitía guardarse el dinero que ahorrasen siendo eficientes y gastárselo en otras prioridades. Además les animaba a solicitar dispensas de las normas que supusieran obstáculos en su camino.

El momento de la verdad llegó en una sala de reuniones de San Luis. Robertson había invitado a todos los jefes del programa piloto a ir a San Luis para pedir a un comité de Washington las dispensas que necesitaban. Morse quería unas 50 dispensas. «Hacía un calor asfixiante», recuerda Morse. «Nos sentamos y empezamos a hacer propuestas.»

Enseguida surgieron problemas. «Nos decían no a todo», recuerda Morse. «No podíamos hacerlo de ninguna manera.» Robertson interrumpió la reunión y pidió a los participantes en el programa piloto que salieran de la sala. «Estuvimos dos horas esperando en el pasillo», dice Morse. «No sabíamos qué hacer,» No saben exactamente qué fue lo que Robertson dijo pero cuando la reunión se reanudó, recuerda Morse, «se aprobó todo, todo sin excepción. Además había entusiasmo. Salimos de allí con cuatro formas diferentes de plantear el presupuesto y los gastos».

Morse se sintió liberado. «Teníamos libertad para proceder como quisiéramos», dice. Sólo había dos condiciones: tenían que proceder con arreglo a la ley y tenían que cumplir las expectativas que se precisaban en el plan de gestión forestal en materia de rendimientos.

Llevado por su instinto, Morse extendió esa libertad a los empleados del nivel inferior del escalafón, los casi 300 trabajadores que bregaban en los distritos forestales. Pero una vez más surgieron impedimentos, esta vez en Rolla. Las autoridades de la oficina central de Rolla se aferraban a su poder. «Su papel como administrativos consistía en controlar el dinero y controlar los distritos mediante la aplicación de programas y evalúa-

4. Los datos sobre el parque nacional han sido extraídos de *Welcome to the Mark Twain!*, un folleto promocional del Mark Twain National Forest.

ciones.» Ante la sorpresa de todos, resultó que la propia burocracia del bosque (no Washington) había creado las tres cuartas partes de las normas que restringían a sus empleados. «Teníamos más autoridad para hacer cosas de lo que pensábamos», dice Morse.

Morse privó al personal de su oficina central de poder. «Les quitamos todo, todo el dinero», dice. «A ellos les resultó doloroso acostumbrarse a su nuevo papel.» Morse se deshizo de todos los reglamentos y, con ayuda de su equipo, elaboró un breve manual para sustituirlos. En él se hacía hincapié en la necesidad de que los empleados resolvieran los problemas y tomaran decisiones en lugar de limitarse a cumplir las normas.

Morse dio a cada distrito su propio presupuesto y la misma flexibilidad que le habían dado a él en Washington; animó a los guardas forestales de los distritos (los supervisores del sistema) a que ayudaran a sus empleados a organizarse en equipos autogestionados; dio permiso a los equipos de distrito para que seleccionaran a sus guardas forestales y dijo a los guardas forestales que dejaran de pedir permiso para hacer lo que quisieran hacer.

A los empleados del bosque no les resultó sencillo acostumbrarse a todo esto. Cuando fue transferido al bosque, al guarda forestal Art Wirtz le costó trabajo creerse que le dieran tanta libertad. «Éste es el primer distrito en el que me siento capacitado para realizar mi trabajo y no tengo a nadie vigilándome», dice. Dos meses después de empezar a trabajar, Wirtz puso a prueba el nuevo sistema de Morse. El guarda forestal llamó al supervisor para saber qué opinaba su jefe de un asunto de poca importancia. La conversación tomó un giro inesperado:

Wirtz: ¿Qué opinas?

Morse: ¿Para qué demonios me llamas? ¿Te parece que puedes tomar tú esa decisión?

Wirtz: Sí.

Morse: ¿Crees que ya te has ocupado de todos los detalles?

Wirtz: Sí.

Morse: Llámame cuando realmente necesites algo. ~

Aquello le bastó a Wirtz. «A partir de aquel momento --cuando--, me sentí capacitado.» Art Wirtz no era un caso aislado; la mayoría de los empleados disfrutaban ya de su nueva libertad. Cuando Wirtz llegó a su nuevo puesto de trabajo, los 15 empleados a los que tenía que supervisar le dijeron que *ellos* le habían elegido a *él*. El equipo «era tan orgulloso que seleccionó a Art para el puesto de supervisor», dice Morse. «Daba igual

que fuera bueno o malo, porque estaba claro que iba a tener éxito, por Dios.» Algunos miembros del equipo gastaron bromas a Wirtz: ¿Quería ver los criterios de selección que habían utilizado?

El equipo de Wirtz estableció las prioridades del distrito y los cometidos de sus miembros. Aún no había pasado mucho tiempo cuando Wirtz empezó a formar equipos encargados de proyectos y dirigidos por sus subordinados. «Esta unidad ha nivelado la jerarquía por completo», dice Morse. «Sus miembros dijeron: "tenemos por delante una tarea en común" y se organizaron para hacerla.»

Los empleados del Parque Nacional Mark Twain utilizaron su poder para obtener resultados que ninguna orden hubiera podido producir.

El guarda forestal Donald «Pepper Martín» y su equipo, por ejemplo, decidieron emplear 25.000 dólares de su presupuesto para mejorar las instalaciones recreativas de Pinewoods que se encuentran cerca de Poplar Bluff. Habían llevado a cabo otros proyectos gastando menos que lo fijado en el presupuesto y habían guardado la cantidad ahorrada en «el gran cubo», que era el nombre que Morse daba al presupuesto global. El equipo podía hacer lo que quisiera con el dinero, incluso premiar a los miembros de los equipos con pagas extraordinarias. Lo único que tenía que hacer era votar.

«Cogimos esos dólares y los invertimos en el proyecto que realmente queríamos realizar», dice Martin. Compraron madera, cemento y flotadores de embarcadero y construyeron un embarcadero de madera flotante, aceras de cemento, dos aparcamientos para 20 coches, servicios sin barreras y un refugio para 125 personas en la orilla de un lago de 34 acres. Ninguna parte del proyecto fue aprobada por la antigua cadena de mando.

El ahorro presupuestario y los nuevos proyectos crecieron como plantas bien regadas. En el Mark Twain y en los tres lugares más que participaban en el programa piloto, la productividad aumentó un 18 por ciento de media en los dos primeros años." Y en el Mark Twain las mejoras siguieron produciéndose. El personal hacía cada vez más cosas con menos medios: en 1995 estaba desarrollando sus actividades con un 12 por ciento menos de empleados que en 1986, sin dejar por ello de cumplir los objetivos de rendimientos, que cada vez eran más difíciles de alcanzar.⁶

5. Eastern Region of the U S. Forest Service, *Shaping a New Culture*, folleto obtenido en la oficina regional de Milwaukee.

6. Declaraciones realizadas a los autores por Karl Mettke, oficina central de la Región Este, en relación a los logros que obtuvo el parque y las tendencias que mostró entre 1986 y 1993 en materia de presupuesto, personal y otros asuntos relacionados con el parque.

Esto sólo fue posible, insiste Morse, porque «a la gente que conocía la mejor manera de realizar el trabajo», es decir, a los empleados, se le había concedido la autoridad para tomar decisiones. Una valoración realizada en 1991 por una firma privada, SEC Inc., le dio la razón. «El parque está cumpliendo la mayoría de sus objetivos con una financiación inferior a la planeada», decía. «Esto es un elogio a la dedicación y el esfuerzo del personal del Mark Twain. También es posible que refleje las ventajas asociadas con los cambios que el parque ha podido realizar gracias a su participación en el "programa piloto." »⁷

Otra burocracia que se contagia

Gracias a los impresionantes y rápidos resultados que había dado, el experimento del Mark Twain se extendió como un peligroso virus por la cadena de mando. En la oficina regional de Milwaukee, el germen encontró en Butch Marita un huésped dispuesto a recibirlo.

Marita era un funcionario numerario que jamás había aceptado la burocracia del sistema. A finales de la década de los cincuenta, a las pocas semanas de ser contratado, ya tenía problemas. «Vaya trabajar para el Forest Service y, mira tú por dónde, me encuentro con un método burocrático», dice Marita. «Pasé tres años siendo un "joven airado". El guarda forestal se enfadaba conmigo porque me oponía al estúpido sistema.» Las notas negativas empezaron a acumularse en su expediente personal. Su esposa y sus amigos le advirtieron que iba a perder su puesto de trabajo si insistía en aquella actitud, de manera que cambió. «Adopté un comportamiento diferente, pero jamás perdí mi afán por cambiar las cosas.»

Al cabo de tres décadas, tras dirigir dos bosques y hacer la obligada visita a la oficina de Washington, Marita tuvo por fin su gran oportunidad. A finales de 1986 le nombraron para dirigir la Región Este, también conocida por el nombre de Región 9. Marita se hizo cargo de una burocracia inamovible que contaba con 300 empleados y dirigía 15 bosques nacionales. «Era la típica oficina regional: muy conservadora», comenta. «El personal se sentía a gusto; no era muy activo y prefería lo seguro. Prefería no experimentar.» La región era un «enorme mecanismo de control» organizado para decir qué había que hacer en los bosques.

7. *Mark Twain National Forest Land and Resource Management Plan Five Year Implementation Review*, Sedona, Arizona, SEC Inc., 3 de abril de 1991.

Cuando llegó, Marita se encontró con que tenía que leer y firmar todas las cartas de salida. Todas las noches se llevaba a casa 20 cartas, las leía y las firmaba. Rápidamente llegó a la conclusión de que aquello tenía un efecto perverso: los administrativos se desentendían del contenido de las cartas que escribían. «Si no tienes que firmar la carta, realmente no tienes por qué preocuparte de ella», explica. «En cambio, si la firmas, te haces responsable y, claro, eso te hace cambiar de actitud.» En consecuencia, Marita cambió la norma: excepto en algunos casos, la persona que escribiera una carta tendría que firmarla.

Animado por Robertson, Marita cambió a continuación prácticamente todo lo demás en la oficina regional. Distribuyó una declaración de principios con 14 puntos en la que invitaba a la oficina regional a servir, no a controlar, a los empleados de los bosques. Luego tomó una medida sin precedentes: decidió compartir su autoridad con los dos directores adjuntos que había traído a la Región Este, los cuales tenían unos planteamientos parecidos a los suyos. Juntos formaron un triunvirato de directores. «Los tres teníamos la misma autoridad, el mismo poder y la misma responsabilidad», dice Larry Payne, uno de los directores de la oficina. «Era la primera vez que se hacía algo así en el Forest Service.»

La dirección compartida produjo conmoción en la oficina de Washington. «Nos preguntaron: "¿Qué es eso?"», recuerda James Jordan, que era el tercer director. «"Sólo hay *un* encargado regional. ¿A quién hay que exigirle cuentas?"» Pero Robertson, que ahora era el director general del Forest Service; protegió al triunvirato de Milwaukee.

Marita llevó a los altos cargos de visita a todos los bosques de la región, donde dio personalmente la noticia de que iba a repartir el poder. En cada parada intercambiaron con los trabajadores historias de terror sobre la burocracia. Luego, dice Marita, instó a los trabajadores a que se hicieran cargo de sus bosques.

Celebrábamos una ceremonia simbólica para entregarle el poder al supervisor del bosque. Decíamos: «Ahora se lo entregamos a usted, que es quien se ocupa de este bosque. Volveremos dentro de un año y le preguntaremos qué ha hecho».

Rápidamente Marita desmontó los mecanismos de control de la oficina regional. Eliminó más de la mitad de los altos cargos administrativos e hizo a todo el mundo trabajar en equipo. Como había que ocupar puestos, contrató sólo a personas que en su opinión eran favorables a su enfoque empresarial. Acabó con la autoridad de la oficina regional para

contratar empleados, elaborar presupuestos y hacer compras y dio a todos los bosques un presupuesto global o de «gran cubo» igual que el que tenía el Mark Twain. También puso fin a los antiguos recorridos de inspección por los bosques de la oficina regional; ahora sería él o un adjunto quien haría las visitas y preguntaría a los trabajadores: «¿Cómo puede la oficina regional mejorar sus servicios para ayudarle más?».

Cuando Marita pidió sugerencias a los trabajadores para mejorar la región, éstos reaccionaron dándole más de 12.000 ideas en cuatro años: 50 veces más que las obtenidas en los cuatro años anteriores. La región hizo caso de aproximadamente el 70 por ciento de las nuevas sugerencias. Las sugerencias empujaron a la región a adoptar horarios flexibles de trabajo, dejar que los trabajadores seleccionaran a sus supervisores, conceder a los guardas forestales de los distritos la autoridad para aprobar los permisos especiales (lo cual redujo de dos semanas a un día el tiempo que se tardaba en realizar la gestión) y dejar que los empleados realizaran las compras rutinarias directamente de los minoristas en lugar de utilizar el sistema de compras del organismo. Cuando el Forest Service introdujo esta innovación en el sistema de compras, ahorró 500.000 dólares al año."

Tanto las autoridades del organismo que se encontraban por encima de Marita en la cadena de mando como las que ocupaban cargos de menor categoría se resistían a renunciar al poder y en consecuencia se opusieron a su iniciativa. Según el director general de la región, durante el primer año tuvo que sustituir a siete guardas forestales de distrito (el 10 por ciento de sus gerentes de primera línea) porque «eran por lo general autoritarios y se mostraban favorables a la política de control».

Cuando los empleados inundaron la oficina del director de personal de la región con más de 250 sugerencias para mejorar, éste reaccionó poniéndose a la defensiva, por lo que Marita le pidió que le acompañara durante su siguiente ronda de visitas a los bosques.

Subíamos al estrado, y cuando me hacían una pregunta sobre personal, le dejaba contestar a él. De ese modo se dio cuenta de que aquello no era un cuento. Comprendió que nadie iba a matarle y que todo el mundo quería hacerlo mejor. Aquello le hizo cambiar de actitud.

Sin embargo, resultó mucho más difícil hacer cambiar de actitud a la oficina de Washington, que no cejaba en su oposición. Marita y Mor-

se llevaron a los altos cargos de Washington de visita por la región y les proporcionaron unos impresionantes datos sobre los rendimientos. Pero aún tenían problemas para conseguir que sus propuestas pasaran la burocracia nacional. La mayoría de las veces Marita y sus compañeros se adelantaron a Washington. «Con los resultados que hemos estado obteniendo, nos hemos hecho bastante inmunes a las interferencias», dice Jordan."

Sin embargo, en 1993, la región perdió su «gran cubo», es decir, el presupuesto global. El mecanismo fue eliminado en un fuego cruzado entre el Congreso y el director general por el control fiscal. Miembros clave del Congreso llevaban tiempo quejándose de que el conjunto del Forest Service se mostraba demasiado flexible a la hora de seguir la pista de sus partidas presupuestarias. En 1991, su preocupación se convirtió en irritación cuando se enteraron de que el servicio había desviado más de una tercera parte del presupuesto para la conservación de tierras vírgenes, el cual había aumentado de manera significativa tres años antes a petición del servicio. El Congreso presionó a Robertson para que reforzara sus controles de presupuesto. Robertson obedeció y aplicó las medidas necesarias de forma paulatina, con lo cual el «gran cubo» acabó desapareciendo.¹⁰

Esta decisión dañó la iniciativa de Marita, pero no cambió el hecho de que la Región 9 consiguiera unas ganancias impresionantes gracias a su eficiencia. Como había eliminado muchas de las funciones de control de la oficina regional, Marita redujo de forma gradual (y voluntaria) el presupuesto y el personal de la oficina. En 1995, la oficina regional ya tenía un 33 por ciento menos de empleados y un 20 por ciento menos de presupuesto que en 1989. Sólo se llevaba el 7 por ciento del presupuesto de la región, una cantidad muy inferior al 12,6 por ciento de media de las demás oficinas regionales.¹¹ Según el empleado de la oficina regional Karl Mettke, si las otras ocho regiones igualaran los niveles de productividad de Marita, el Forest Service ahorraría más de 54 millones de dólares al año. Esto equivale casi a la cantidad que se necesita para dirigir cuatro parques como el Mark Twain.

«Imagínese lo que sucedería si cada unidad del servicio diera flexibilidad a sus trabajadores», dice Marita pensativamente. Sin embargo se

9. «What If We Could Start Over»; Varley, Case Study A, págs. 7-13, y Case Study C, págs. 1-4.

10. *The Regional Office's Changing Culture*, documento interno obtenido en la Región Este del Forest Service de los Estados Unidos en Milwaukee.

11. «R.O.A.s, % of Region, FY 1993 Final», datos proporcionados por Karl Mettke, Región Este del Forest Service.

teme que esto no va a ocurrir. «Las antiguas estructuras de Washington son demasiado dogmáticas», nos dijo antes de jubilarse en febrero de 1996. «La burocracia quiere volver a controlarlo todo.»

LA ESTRATEGIA DEL CONTROL

Si los ángeles gobernarán a los hombres, no sería necesario someter al gobierno ni a controles externos ni a controles internos.

JAMES MADISON

Partiendo de las ondulantes colinas de Missouri, los reinventores de la Región 9 abrieron un camino en una tierra desconocida donde las leyes de la gravedad organizativa parecían estar trastocadas. Las decisiones se tomaban en los niveles *inferiores* del organismo y luego se transmitían a los *superiores* en lugar de ser tomadas en los superiores y luego ser transmitidas a los inferiores. El control de las actividades cotidianas pasó de los administradores de Washington, Milwaukee y Rolla a los trabajadores de primera línea que realizaban su labor en los bosques, es decir, a las personas que tenían un conocimiento directo de las actividades del organismo. Los supervisores se convirtieron en coordinadores y los administrativos en meros empleados. Los máximas autoridades (los Marita, Payne, Jordan y Morse) daban orientación y consignas, pero dictaban pocas órdenes o normas. De alguna manera, este organismo de corte antijerárquico resultaba mucho más eficiente y eficaz que la burocracia tradicional.

El Forest Service constituyó un campo de batalla en la disputa por el control. Toda forma de gobierno lo es siempre. Los políticos pelean entre sí, ateniéndose al orden regular de las elecciones, por el derecho a ejercer el poder que fluye del «pueblo». Cuando lo consiguen, tratan con todas sus fuerzas de imponer su voluntad a sus creaciones institucionales. El poder legislativo asigna detalladas partidas presupuestarias y a menudo fija unas categorías profesionales concretas. El poder ejecutivo selecciona a los altos cargos, quienes crean en el seno de sus instituciones estratos de directores, cuadros intermedios y supervisores, es decir, la conocida cadena de mando. El poder legislativo y el ejecutivo crean las agencias centrales, la cuales dicen exactamente a los administradores lo que pueden y lo que no pueden hacer y luego comprueban si han cumplido su cometido.

La estrategia del control cambia tanto el *lugar* en que se ejerce el control en los sistemas y los organismos públicos como la *forma* en que se ejerce. Traslada el control a los niveles inferiores de la jerarquía y a veces

a la comunidad y sustituye el tradicional sistema burocrático de controles por un nuevo sistema basado en unos planteamientos y unos valores compartidos y en unos objetivos concretos en materia de rendimientos. Marita y Morse acabaron con la cadena de mando, rompieron los reglamentos, dejaron de dar órdenes, eliminaron muchos cargos administrativos y pusieron fin a las inspecciones destinadas a comprobar si los empleados cumplían su cometido. Elaboraron nuevos métodos para dirigir a los empleados. Los trabajadores sabían cuál era la misión del organismo, cuáles eran sus objetivos y qué niveles de rendimiento tenía que alcanzar. Teniendo todo esto en cuenta, podían decidir cómo iba a emplear los fondos públicos, cómo iban a reaccionar ante las peticiones de los clientes o las situaciones imprevistas y cómo se iban a organizar para realizar su trabajo.

«Nuestros empleados deberían emplear el sentido común y su propio criterio y luego seguir adelante», escribió Dale Robertson en 1989 en un informe sobre filosofía de gestión.¹² En Región 9 funcionó.

La confianza es una clave

Roger Douglas se acuerda de cuando tropezó con el disparate de los controles burocráticos nada más asumir la cartera de Economía de Nueva Zelanda en 1984. Una de sus primeras tareas fue autorizar un pago de 300 dólares para gastos a un oficial de las fuerzas aéreas destinado en Fiji. Douglas era nuevo en el cargo y tenía que resolver las crisis fiscal y monetaria. No le importaban los gastos de poca monta que se pudieran realizar en Fiji, a miles de kilómetros de distancia. «No tenía ninguna forma de saber si los gastos estaban justificados o no», escribe. «El sistema era absurdo.»¹³ Pero las normas decían que era necesaria la firma del ministro.

Estas normas (y otras parecidas) existen porque alguien decidió en su día que no se debía o no se podía confiar en que los empleados del gobierno fueran a asumir la responsabilidad de sus propias acciones. Alguien tuvo que dictar normas que indicaran a los trabajadores qué habían de hacer y cómo habían de hacerlo, y luego establecer sistemas de cumplimiento para tener la seguridad de que no violaban las normas. De este modo el gobierno se convirtió en una fábrica de normas con estratos de administradores e inspectores. El resultado ha paralizado y deshumanizado a los organismos públicos.

12. F. Dale Robertson, *Chartering a Management Philosophy for the Forest Service*, documento interno del Forest Service, 19 de diciembre de 1989.

13. Douglas, «National Policy-Makers' Experience», págs. 11-12.

«Era algo ridículo», dice David Couper del sistema que heredó en la Jefatura de Policía de Madison (Wisconsin). «Decíamos que necesitábamos agentes de policía que respetaran los derechos de los ciudadanos y tuviesen en cuenta lo que opinaba la gente de la calle. Sin embargo, teníamos un mecanismo de control interno que daba a entender a los agentes que no valían nada, que eran bobos, estúpidos, y que si les cogíamos infringiendo las normas, les despediríamos o les quitaríamos la licencia.»

Los empleados de la administración pública detestan los controles burocráticos. La mayoría se mostrarían totalmente de acuerdo con la siguiente observación de Michael Masterson, capitán de policía de Madison; «El problema es que cuando creas normas y tratas de microgestionar el 15 por ciento del organismo, sale afectado el 95 por ciento restante». Si las familias funcionaran como la administración pública, cuando un niño pequeño se orinase, toda la familia tendría que llevar pañales.

En 1986, la Commission on Defense Management de David Packard publicó un estudio crítico sobre los controles burocráticos en el gobierno que ha tenido una gran influencia. El estudio examinaba los problemas de gestión en el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, una de las burocracias públicas más grandes de todo el mundo, y llegaba a la conclusión de que «los programas de defensa de la nación pierden mucho más en trámites ineficientes que en fraude. Los problemas que salen verdaderamente caros son los derivados de una organización excesivamente complicada y unos trámites rígidos, no de la avaricia y del consentimiento de un delito».¹⁴

Una de las primeras generaciones de reinventores (a la cual pertenecen David Couper, Butch Marita y el general Bill Creech de la Tactical Air Command) decidió que las limitaciones que la burocracia impone a la iniciativa humana tenían que acabar. Las noticias procedentes del sector privado confirmaron esta creencia. En 1982, Peters y Waterman sostenían en su libro *In Search of Excellence* que, para ejercer el control, las compañías excelentes empleaban valores, metas y planteamientos compartidos, no normas burocráticas.

En lugar de intentar que se cumplieran las normas, estos reinventores confiaron en conseguir un compromiso con las metas del organismo. Esto no se puede hacer si el control se ejerce desde arriba.

14. President's Blue Ribbon Commission on Defense Management, *A Quest for Excellence: Final Report to the President*, Washington D. C., U.S. Department of Defense, junio de 1986, págs. xxiii-xxiv.

En lugar de dejar que los niveles superiores del organismo se ocuparan de los problemas, estos reinventores buscaron personas que tuvieran el mayor interés en resolverlos y los mayores conocimientos prácticos para tomar la decisión apropiada. Como indica Creech en el libro que publicó en 1994: «Cuanto menos autoridad se le dé a las personas más cercanas al problema, más se extenderá el problema y más tiempo se tardará en resolverlo». ¹⁵

En lugar de desconfiar de sus trabajadores, estos reinventores dieron por supuesto que querían hacer las cosas bien. Creyeron que las personas querían tener el control de sus vidas laborales. Cuando los empleados tuvieran más control, serían más felices y (no les hacía falta ser físicos nucleares para darse cuenta de esto) rendirían mejor.

«Obtengo mejores resultados de las personas que se divierten», dice Butch Marita. «Quiero personas que disfruten de su trabajo.»

Confíe pero compruebe. Y exija responsabilidades por los resultados

El pecado es la otra cara de la moneda de la libertad.

CHARLES HANDY¹⁶

«Estás dejando que los locos dirijan el manicomio.» Ésta es la acusación que el capitán de policía Mike Masterson más ha oído. Se la ha oído incluso a su padre, que es un jefe de policía jubilado. «Empecé a hablar de la capacitación de los empleados», recuerda. «Él no lo comprendía. Su respuesta era: "Parece como si estuvieras dejando a los monos dirigir el zoo".» Esto significa que cuando se eliminan los controles burocráticos, el vacío es ocupado por la corrupción y el caos. Los políticos temen que los empleados a los que se acaba de capacitar cometan errores, pasen por alto los requisitos básicos para velar por la justicia y la equidad y, lo que es peor, se aprovechen del relajamiento en la vigilancia para robar el dinero de la gente.

Los defensores de la estrategia del control ofrecen varias respuestas. Una es la creencia en el autocontrol: se puede confiar en que la mayoría de los empleados se controlen a sí mismos, afirman. La mayoría de las personas no son ladrones, de manera que ¿por qué hay que tratarlas a to-

15. Creech, *The Five Pillars of ITQM*, págs. 388.

16. Charles Handy, *The Age of Reason*, Boston, Harvard Business School Press, 1990, pág. 259.

das como si estuvieran tratando de timar a los contribuyentes? La mayoría de las personas no es holgazana, de manera que ¿por qué hay que tratarlas como si sospecháramos que trabajan lo menos posible? La mayoría de las personas valora principios como el de las debidas garantías procesales, el de la imparcialidad y el de la equidad, de manera que ¿por qué hay que tratar a las personas como si estuvieran dispuestas a pisotear estas convicciones?

Una segunda respuesta es que los controles burocráticos no han sido especialmente efectivos a la hora de limitar las conductas indeseables. «La discrecionalidad no es sinónimo de corrupción, de la misma manera que las normas no garantizan su ausencia», indican los profesores Martin Levin y Mary Bryna Sanger en *Making Government Work*.¹⁷

Una tercera respuesta es que las formas de control deberían ser eliminadas por completo. El gobierno debería seguir llevando a cabo auditorías e investigaciones para poner al descubierto las conductas delictivas e inapropiadas. En este sentido, controlar el gasto y detectar el fraude resulta mucho más fácil ahora que hace una generación gracias a la tecnología informática.

Pero la respuesta más importante es la responsabilidad. Como hemos indicado, la estrategia del control cambia el *lugar* del control, es decir, el sitio donde reside el poder para tomar decisiones. Pero también cambia la *forma* del control: de las normas sancionadas por la costumbre se pasa a los valores y los planteamientos compartidos y la obligación de rendir cuentas de los rendimientos. En un entorno sin controles, las personas se hacen responsables de los resultados que ellas y sus organismos obtienen, no del cumplimiento de las normas. La estrategia del control sólo funciona cuando los miembros de un organismo tienen una idea clara de su misión y sus objetivos, se comprometen a cumplirlos y son responsables de lo que logren.

Así pues, la estrategia del control se puede resumir en cinco pasos:

1. Sepa con claridad cuáles son la misión y los valores del organismo y obtenga la colaboración de sus empleados.
2. Defina los resultados que quiere obtener.
3. Confíe a la gente el poder para tomar decisiones y los recursos para obtener dichos resultados.

¹⁷. Martin A. Levin y Mary Bryna Sanger, *Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*, San Francisco, Jossey-Bass, 1994, pág. 259.

4. Compruebe si están obteniendo o no dichos resultados.
5. Hágales responsables del trabajo que estén haciendo para obtener dichos resultados.

En *In Search of Excellence*, Peters y Waterman llaman a este procedimiento el sistema «flexible y rígido». Es flexible con respecto a las normas y los reglamentos y rígido con respecto al planteamiento, los valores y las metas.

En lugar de controlar lo que hace la gente, los reinventores tratan de hacer notar su influencia en lo que la gente quiere conseguir. Le ayudan a comprender y apoyar los valores y las metas del organismo. Mientras esto no se consiga, el hecho de dar poder a sus equipos puede suponer que la mitad se marche atrevidamente en distintas direcciones y la otra mitad se quede paralizada, sin saber con seguridad qué ha de hacer con su nueva libertad.

Los reinventores también tienen que conseguir que sus empleados se preocupen de alcanzar las metas del organismo. Cuando esto ocurre, los dirigentes adquieren mucho más poder sobre los resultados que el que adquirirían si utilizaran controles burocráticos. Esto constituye un cambio crucial, dice Bill Creech:

Mucha gente cree que la descentralización significa pérdida de control. Esto es sencillamente falso. Se aumenta el control si uno piensa en controlar los acontecimientos, no a las personas. Cuanta más gente tenga uno controlando los acontecimientos (cuanta más gente tenga uno preocupándose del control de los acontecimientos o trabajando con decisión para que se produzcan acontecimientos favorables), más control tendrá en el seno del organismo, por definición.

Estoy convencido de que yo tenía mucho más control sobre la TAC el día en que me fui que el día en que tomé posesión del cargo, y eso a pesar de la enorme descentralización que se había producido. En realidad éramos *nosotros* quienes teníamos el control. La TAC funcionaba mucho mejor porque había más gente ejerciendo el control, incluso gente que trabajaba en los niveles inferiores. La descentralización, el reparto de poder y la propiedad produjeron un gran aumento de nuestro control sobre los acontecimientos, los productos y los resultados. En esto consiste, al fin y a la postre, el control organizativo.¹"

Cuando los empleados no conocen o no se preocupan de los objetivos de su organismo, surgen los problemas. El general Creech lo explica de la

siguiente manera: «Cuanta menos gente se preocupe de que el asunto vaya bien o mal, más probabilidades habrá de que salga mal».¹⁹

Cuando los empleados empiezan a preocuparse de alcanzar las metas del organismo, usted tiene que asegurarse de que son responsables. *Quien tiene que rendir cuentas es la persona que tiene el control*. El poder tiene un precio; la obligación de rendir cuentas ha de acompañar a la autoridad y la responsabilidad. Todo el mundo debe saber claramente quién tiene la autoridad y a nadie se le debe dar la oportunidad de atribuir la responsabilidad a quien se encuentre por encima de él, debajo o a su lado.

Por último, *aquellas personas que tengan el control deben asumir las consecuencias que se deriven de los rendimientos que obtengan*. No basta con que cambie el control de manos para garantizar una mejora en los rendimientos. Como dicen las autoridades de Phoenix, cuando se les da autonomía, «a veces los buenos mejoran y los que no son tan buenos siguen más o menos igual».²⁰ Si no hay incentivos para rendir, los que «no son tan buenos» no tienen ningún motivo para mejorar. Para ser eficaz, hay que vincular la estrategia del control a la estrategia de las consecuencias. Una herramienta eficaz que usted puede utilizar para hacer esto es el marco flexible de rendimientos, de la que hablamos en el capítulo 4.

Graham Scott, uno de los inventores de la versión neozelandesa del marco flexible de rendimientos, explica este punto con claridad:

Un sistema que da muchas libertades a los administradores pero no aumenta sus responsabilidades resulta inferior al modelo burocrático tradicional ya los modelos de reparto de poder utilizados en Nueva Zelanda y que ahora se están empleando en varios países. Ningún sistema político toleraría los resultados durante mucho tiempo. A cada paso que se da en el camino que lleva del centralismo al descentralismo, debe buscarse un equilibrio entre las libertades concedidas y las responsabilidades exigidas. Esto podría compararse a una escalera en la que cada peldaño supone un equilibrio entre la libertad y la responsabilidad y mantiene la funcionalidad del sistema de gestión. El sistema no funcionará si la gente tiene que rendir cuentas de cosas que no puede controlar o si se le concede libertad pero no tiene una idea clara del rendimiento que se espera de ella."

19. *Ibíd.*, pág. 387.

20. City of Phoenix, «An Overview of Organizational Change», publicado por el interventor municipal, pág. 12.

21. Scott, *Government Reform in New Zealand*.

El antiguo organismo del general Creech es un buen ejemplo de cómo hay que combinar la estrategia del control y la de las consecuencias en una entidad grande y altamente descentralizada. La ACC, en la que trabajan 150.000 personas, está organizada en torno a más de 500 escuadrones autónomos. Cada uno de ellos tiene unos criterios de rendimientos evaluables. Los administradores y los empleados de la ACC pueden estudiar los últimos datos recogidos sobre los rendimientos de las unidades. Para el general Michael Loh, los criterios de rendimiento de calidad son el punto de referencia del organismo:

Son los indicadores que nos permiten saber si podemos mejorar nuestra capacidad de combate, que es nuestra misión. Yo no les digo cómo han de hacerlo. Pero si no cumplen esos criterios de rendimiento de calidad, si no obtienen resultados, habrá que hacer algo al respecto.

Tres procedimientos para que cambie el control de manos

El primer procedimiento que los reinventores utilizan permite aplicar la estrategia de control en dos ámbitos: el de los sistemas gubernativos y el de los sistemas administrativos. Lo denominamos *capacitación de organismos* porque confiere poder a los organismos mediante la eliminación de muchas normas y controles que les imponen las agencias administrativas centrales, el poder legislativo, el poder ejecutivo y los niveles superiores del gobierno. Un ejemplo de esto es el presupuesto del «gran cubo», que liberó temporalmente a la Región 9 del Forest Service de las restricciones que suponía el sistema de partidas presupuestarias.

El siguiente paso lógico es aplicar la estrategia del control en los niveles de personal, procedimientos y organismo. Esto lo permite hacer el segundo método, la *capacitación de empleados*, que reduce o elimina los controles jerárquicos de gestión en el seno de los organismos y traspasa la autoridad a los empleados de primera línea. Los reinventores sustituyen los controles autoritarios por el autocontrol del empleado y el compromiso de seguir la dirección del organismo y alcanzar sus metas.

Estos dos procedimientos deben ser utilizados, siempre que sea posible, de forma combinada. Liberar a los organismos de los autoritarios controles centrales produce resultados mucho mejores cuando los altos cargos traspasan el nuevo poder a los empleados. Asimismo, cuando un organismo capacita a sus empleados, se llega a un punto a partir del cual los controles del sistema administrativo impiden la realización de nuevos

progresos. Los empleados pueden sentirse frustrados o adoptar una actitud cínica, porque siguen teniendo las manos atadas en lo que respecta a los asuntos importantes: el presupuesto, el personal y las compras.

E! tercer procedimiento es mucho más radical y a menudo mucho más difícil que los dos primeros. Sin embargo, su impacto es con frecuencia mucho más profundo, porque traslada el poder de la burocracia a la comunidad. Los reinventores emplean la *capacitación de la comunidad* para entregar el control a los barrios, a los inquilinos de las viviendas de protección oficial, a los padres de los colegiales y a otros colectivos.

LA CAPACITACIÓN DE ORGANISMOS

Una norma es un tornillo que sólo puede ser apretado

BEN G. WATTS, secretario de transportes de Florida

Cuando el Parque Nacional Mark Twain y la Región 9 empezaron a experimentar con el presupuesto del «gran cubo», los reinventores de Australia estaban aplicando una idea similar al *conjunto de su gobierno federal*.

El Ministerio de Economía australiano llevaba años controlando celosamente los presupuestos de las agencias federales. Para que el gasto no se disparara, el ministerio obligaba a los departamentos a emplear panidas presupuestarias. Éstos dividían los gastos de administración y explotación en 20 panidas o más, que eran destinadas respectivamente a sueldos, viajes, equipo, abastecimientos, servicios informáticos, alquileres y demás. Para aumentar una partida o transferir los fondos de una partida a otra, los departamentos necesitaban el permiso de la dirección de finanzas.

Unos estudios fechados en 1976 culpaban en parte de los insatisfactorios rendimientos del gobierno a los controles burocráticos de este tipo. Habían descubierto que los responsables de la administración pública australiana, que empleaba a 160.000 personas, se centraban principalmente en cumplir las normas y seguir determinados trámites y no en producir resultados y mejorar los rendimientos.²²

En 1988, los reinventores pusieron fin a la utilización de estas trabas financieras. Reunieron todas las partidas y crearon un único presupuesto para cada oficina, que se denominó el presupuesto para «gastos corrientes». (Al igual que en el Reino Unido, los gastos corrientes [*running costs*]

22. Task Force on Management Improvement, *Australian Public Service Reformed*, capítulo 2.

son los gastos de explotación (*operating costs*); en ellos no se incluyen los fondos destinados a beneficiarios, como los cheques de prestaciones sociales, subsidios, los vales o los fondos transferidos a otros organismos o gobiernos.) Luego dijeron a los directores de las agencias que emplearan los fondos como consideraran conveniente para alcanzar los objetivos de sus organismos. Para dar una mayor flexibilidad, permitieron a los departamentos que «arrastrarán» al siguiente año fiscal hasta el 3 por ciento de sus gastos generales. Incluso permitieron a las agencias que pidieran préstamos; como anticipo para gastos futuros a fin de que pudieran invertir y aumentar la productividad. Al mismo tiempo, dijeron a las autoridades del Ministerio de Economía que se convirtieran en asesores de las agencias para ayudarles a mejorar sus finanzas en lugar de dictárselas.

Los reinventores australianos también traspasaron buena parte del control de los sistemas de compras y personal a las agencias operativas. Los departamentos asumieron más responsabilidades en materia de contratación, nombramientos, períodos de prueba, jubilaciones, disciplina, traslados y ascensos, así como una mayor discrecionalidad a la hora de establecer sus propios procedimientos de compras.

Por primera vez las agencias operativas estaban a cargo de la gestión de sus propios recursos. «Hemos avanzado muchísimo», dice Derek Volker, secretario del Departamento de Empleo, Educación y Formación. «Las direcciones tienen mucha más autonomía, independencia y poder para administrarse a su manera y tomar las decisiones que determinen realmente el fracaso o el éxito de su gestión en el futuro.» Derek Volker podría haber añadido que por primera vez las agencias también asumían claramente la responsabilidad de obtener resultados. Junto con el pellizco de libertad, se les había dado una dosis de responsabilidad consistente en objetivos de rendimientos y evaluaciones periódicas y exhaustivas.

Esto se ha convertido en una tendencia internacional. El Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá también han «eliminado el rígido control central de los gastos de explotación y los niveles de personal de los departamentos y han concedido a éstos más autoridad para gestionar sus propios recursos dentro de los límites presupuestarios generales», informaba la General Accounting Office (Oficina General de Contabilidad) de los Estados Unidos en 1995. «Han animado a los altos cargos de los departamentos a dar flexibilidad a los jefes de las instituciones operativas. También han empezado a simplificar las normas de personal y a transferir el control de las funciones de gestión de recursos humanos como la contratación, la clasificación profesional, los ascensos y los sueldos de las instituciones centrales de personal a los departamentos y de los departa-

mentos a los jefes de las instituciones operativas.v-" En los Estados Unidos, el National Performance Review del vicepresidente Al Gore ha recomendado unos cambios parecidos. La administración ha respondido llevando a cabo reformas internas, aunque hasta el momento el Congreso sólo ha aprobado la reforma en materia de compras.

Hay muchas maneras de liberar a los organismos públicos de los asfixiantes controles de los sistemas gubernativos y administrativos. En Australia y Nueva Zelanda, los descentralizadores reformaron el conjunto del sistema de golpe y liberaron rápidamente a todos los organismos. En Edrnonton (Alberca), el jefe del distrito escolar Michael Strembitsky hizo lo mismo. Traspasó el control administrativo a las 200 escuelas públicas que tenía a su cargo y les dio aproximadamente el 85 por ciento del dinero del distrito para que lo gastaran como quisieran. Nueva Zelanda y el Reino Unido han hecho prácticamente lo mismo con todas sus escuelas.

Otras herramientas para la capacitación de organismos se centran en la liberación de sólo algunas oficinas. Cuando no pueden transformar un sistema administrativo en su conjunto, los reinventores eligen partes de él; esto fue lo que hizo el Forest Service cuando incluyó a cuatro organismos en su programa piloto. De hecho, estos organismos del programa piloto fueron los predecesores de los doscientos «laboratorios de reinención» que ha creado el National Performance Review. A estas organizaciones, que han sido designadas por sus departamentos, se les ha animado a experimentar con nuevos métodos y a solicitar dispensas cuando las normas se interpongan en su camino. En el Reino Unido y los Estados Unidos, un número creciente de escuelas *charter* y centros subvencionados han obtenido permiso para funcionar sin someterse a la mayoría de los controles de sistema a los que están sujetas las escuelas públicas. La iniciativa Next Steps del Reino Unido, a la que nos referimos de forma pormenorizada en el capítulo 1, también nos sirve de ejemplo: permitió a las agencias centrales que renunciaran al poder paulatinamente al tiempo que las instituciones ejecutivas se comprometían a cumplir un contrato de rendimientos y a demostrar que eran capaces de rendir.

Cómo convencer a los políticos para que renuncien al control

Como ya hemos **indicado** en el capítulo 3, la mayoría de los políticos sólo renunciarán al control si obtienen algo a cambio. La clave es llegar a

23. *Managing lar Results; Experiences Abroad Suggest Insights lar Federal Management Reforms*, Washington D. C., U. S. General Accounting Office, 1995, págs. 5-6.

un acuerdo. Si se les da a los políticos más responsabilidad en los rendimientos, ellos darán a cambio más flexibilidad a las oficinas. La ecuación ha dado resultado en Australia, el Reino Unido y Nueva Zelanda, porque los políticos querían urgentemente mejorar los resultados y los reformistas se comprometieron a hacer que los organismos públicos fueran responsables de los resultados.

En muchos gobiernos de los Estados Unidos se ha llegado al mismo acuerdo. El general Creech se sirvió de él para conseguir la flexibilidad que necesitaba. La Dirección de Administración de Minnesota se sirvió de él para obtener el apoyo del poder legislativo a la gestión empresarial interna. Una vez que hubo demostrado que cerraría las unidades empresariales cuyos rendimientos dejaran bastante que desear, obtuvo todo el respaldo del poder legislativo para su plan, el cual exigía que se concediera una enorme libertad a las unidades de servicio internas.

En Oregón, el Department of Transportation (la Dirección de Transportes) tuvo una experiencia similar. La clave «es crear una imagen de credibilidad», dice el ex director Don Forbes. En un momento dado, la dirección lanzó un plan de reformas con el que se creía que ahorraría 15 millones de dólares. Forbes pidió al presidente de su comité que le hiciera responsable de la obtención de dichos ahorros mediante la inclusión de una cláusula en el presupuesto. «Es muy diferente de lo que hacen la mayoría de los administradores», dice Forbes.

Ellos no devuelven 15 millones de dólares y no quieren incluir cláusulas en el presupuesto. Por lo tanto, esto fue para los legisladores una señal muy clara de que queríamos que desempeñaran el papel de supervisores. Como dijo alguien, fue como una cita entre dos personas que están dispuestas a enamorarse.

Para llegar a un acuerdo, usted necesitará datos sobre los rendimientos. Sin ellos, le resultará difícil demostrar nada; con ellos, podrá defenderse cuando le pregunten por qué necesita flexibilidad. Ésta fue la segunda clave para el Department of Transportation de Oregón. «Una vez, en 1993, estábamos declarando ante la asamblea legislativa sobre las cotas de rendimientos y uno de los diputados dijo: "Todo eso está muy bien, pero yo no he participado en ello y no tengo nada que ver con esas cotas. Si fuera a un taller de reparación, ¿podrían decirme cuáles son los criterios que utilizan?"», recuerda Craig Holt, que dirigía la Oficina de Servicios de Productividad.

HERRAMIENTAS PARA LA CAPACITACIÓN DE ORGANISMOS

- *La descentralización de controles administrativos* traspasa a las agencias operativas la autoridad para gestionar sus propios sistemas de compras, finanzas y personal y reduce al mínimo las órdenes y la supervisión de las oficinas administrativas centrales.
- *La liberalización organizativa* anula muchas de las otras normas y reglas internas creadas por el poder legislativo, las agencias centrales y los departamentos para dictar la conducta de los organismos públicos.
- *La gestión directa* traspasa el control de los recursos y de las decisiones cotidianas de la oficina central de un sistema como un distrito escolar o un instituto nacional de empleo a los muchos organismos de primera línea que hay en el sistema, como las escuelas o las oficinas locales de empleo.
- *La exclusión (opting out) o chartering* permite que los organismos públicos nuevos o los ya existentes, como las escuelas *charter*, sean dirigidos fuera de la jurisdicción de la mayoría de los sistemas de control del gobierno.
- *Los laboratorios de reinención* son organismos públicos que reciben permiso para saltarse temporalmente las normas y los trámites administrativos y experimentar con nuevos sistemas para mejorar el rendimiento. Por lo general se les conceden dispensas y se les protege de las intromisiones.
- *Los programas de dispensas* son un mecanismo que las oficinas centrales utilizan para eximir a los organismos del cumplimiento de normas de forma temporal y según los casos.
- *Los Beta sites* son organismos públicos en los que se aplican las ideas nuevas (la capacitación de empleados, por ejemplo) que se van a adoptar en el conjunto de un sistema de gobierno. Las experiencias del organismo permiten a los otros organismos aprender lecciones de cara a la aplicación eficaz de las ideas en el conjunto del sistema. Esto se denomina a veces «trabajo pionero».
- *Las cláusulas de transitoriedad (sunset)* permiten fijar una fecha límite a la aplicación de cualquier norma o regla que sirva para controlar las conductas administrativas de los organismos. Luego la norma es anulada a menos que se vuelva a aprobar.

HERRAMIENTAS PARA LA CAPACITACIÓN DE ORGANISMOS
(CONTINUACIÓN)

- *La liberalización intergubernamental* supone la aprobación de los acuerdos de dispensas entre los múltiples niveles del gobierno. Por lo general se negocia caso por caso.

Aquella noche reunimos la información sobre los criterios y los rendimientos de los talleres de reparación de sus distritos y al día siguiente la llevamos. Un senador dijo: «No entiendo eso. Y el presidente se lo explicó sirviéndose de los documentos. Estuvieron hablando durante 30 minutos.

Otro diputado dijo: «Vamos a ver, si yo fuera al taller de reparación de mi distrito, ¿podrían explicarme en qué consisten sus criterios?». Yo le respondí que sí. Antes de que yo hubiera llegado a mi despacho, él ya había llamado y ellos le habían explicado en qué consistían sus criterios y cómo los empleaban. Lo hicieron lo suficientemente bien como para dejarle satisfecho.

Después de aquello, un diputado celebró una conferencia de prensa y dijo: «El Department of Transportation de Oregón ha establecido el criterio supremo para la gestión del gobierno».

Holt lo resume de la siguiente manera: «Les parece muy bien que nos ocupemos nosotros de la gestión, de manera que han dejado los asuntos de gestión para centrarse en los programas políticos».

Para reforzar aún más los argumentos a favor de la autonomía de los organismos, usted puede llevar a los políticos a visitar lugares como el Department of Transportation de Oregón o la Air Combat Command para que vean por sí mismos que la flexibilidad da lugar a una mejora en los rendimientos.

Por último, si usted no puede aplicar la capacitación de organismos en el conjunto del sistema, pídale a los políticos que, de forma experimental, renuncien al control sólo en aquellas áreas en las que los administradores sean de su confianza. En Florida, el gobernador Lawton Chiles persuadió a los diputados para que dejaran al Revenue Department (la Agencia Tributaria) y al Labor Department (la Dirección de Hacienda) lanzar un programa piloto que suponía un cambio radical en los controles administrativos, gracias en parte a que los legisladores tenían fe en los directores de ambos organismos. Cuando la iniciativa tuvo éxito, los legisladores aumentaron la autonomía de dos organismos más. Uno de ellos era el más grande del estado.

Cómo convencer a la oficina central de que renuncie a su control

Butch Marita, del Forest Service, libró una batalla tras otra con las autoridades de la oficina central de Washington para obtener el control. No dejó de hacerlo hasta que se jubiló en febrero de 1996. Las autoridades no estaban dispuestas a abandonar el poder burocrático que habían acumulado, dice. «Habían trabajado durante toda su carrera profesional para llegar a donde estaban. Eran los expertos, los especialistas que tienen los conocimientos sobre el tema. La mayoría de ellos eran quienes dictaban las normas.»

Cuando el general Bill Creech empezó a dar poder a los empleados de la Tactical Air Command, sabía que tendría que pelearse con los altos cargos de la oficina central del Ministerio de Defensa, «los fervientes defensores del centralismo de Washington. Yo estaba seguro de que se lanzarían sobre nosotros con toda su fuerza en cuanto se enterasen de lo que estábamos haciendo». El general estaba en lo cierto:

Lo que estábamos haciendo rompía de tal manera con el catecismo y la filosofía del centralismo que todos sus defensores se dedicaron a atacarnos. Cada vez que trataba de cambiar una regla, tenía que esperar su aprobación. Lo que querían era ponerme obstáculos. Fui objeto de muchas críticas en el Congreso."

Como en el caso de los diputados, la única manera fiable de convencer a la oficina central de que renuncie al poder es mostrar los resultados. Creech obtuvo los datos sobre el rendimiento de la TAC y probó que el sistema que había heredado era un fracaso, ya que la productividad empeoraba cada año. Sus datos también demostraban que allí donde él había llevado a cabo un proceso de descentralización, el rendimiento estaba mejorando espectacularmente. «Jamás habían visto unas cifras como aquellas», dice Creech. Luego hizo que las principales autoridades del Ministerio de Defensa visitaran las bases de la TAC y vieran con sus propios ojos los frutos que había obtenido con la capacitación de los empleados. Cuando vieron los resultados, muchos se «convirtieron».

Quizá el mejor ejemplo que conocemos del poder que tiene la experiencia para convertir a la gente sea el del Ministerio de Hacienda del Reino Unido, que controlaba los presupuestos y el personal. Como ya indicamos en el capítulo 1, la iniciativa Next Steps requería que el Minis-

terio de Hacienda negociara unos acuerdos marco que dieran a las agencias ejecutivas más control de gestión a cambio del compromiso de alcanzar unos objetivos de rendimientos concretos. En un primer momento, el Ministerio de Hacienda se mostró reacio a conceder a las instituciones mucha libertad. Pero cuando éstas empezaron una a una a alcanzar los objetivos sin rebasar los límites presupuestarios, las autoridades del Ministerio se convencieron y paulatinamente renunciaron a muchos de sus controles.

También sirve de ayuda ofrecer a la oficina central o a las oficinas administrativas (como los políticos) algo que necesiten a cambio de la flexibilidad. En Australia, por ejemplo, los altos cargos del Ministerio de Economía temían que, si dejaban de ejercer un control severo, el gasto se dispararía. Por tanto cuando permitieron a las oficinas que administraran sus propios gastos, también les impusieron un «dividendo de eficiencia», que automáticamente redujo en un 1,25 por ciento al año los presupuestos para gastos corrientes. Esto obligó a las agencias a controlar sus gastos.

LA CAPACITACIÓN DE EMPLEADOS

La capacitación es algo mental. La confianza no puede darte miedo. Al fin y al cabo se trata de eso: de confiar en que las personas que se encuentran por debajo de ti realicen su trabajo. Digamos que tú orquestas la situación, y luego te haces a un lado y dejas a esas personas que hagan su trabajo.

LYNN CORBITT, guarda forestal de distrito del Parque Nacional MarkTwain

Cuando los organismos reciben autonomía de la oficina central, ésta se les sube literalmente a la cabeza, es decir, sube a los cargos que se encuentran en lo alto de la jerarquía de la agencia. Con demasiada frecuencia es allí donde se queda. «El hecho de que te hayan dado el poder no significa ni mucho menos que tú vayas a renunciar a él», dice Doug Ross, ex director de comercio y subsecretario del Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos. «Parece como si en cada uno de los niveles de la burocracia del gobierno estuvieran librando su propia batalla.»

Después de que el gobierno federal de Australia traspasara el control de las agencias centrales a los departamentos, los reinventores descubrieron que muchos de los altos cargos de los departamentos utilizaban el poder que acababan de adquirir para controlar de una forma mucho más rigurosa a sus empleados. Mike Codd, secretario del primer ministro y el

consejo de ministros desde 1986 hasta 1992, dice que su «mayor decepción ha sido la desigualdad con la que estas reformas han sido llevadas a cabo en los departamentos. Han sido demasiados los que han retenido un excesivo control central».²⁵

La mayor parte de los reinventores descubren que la mayoría de las restricciones contra las que despotrican han sido creadas en sus propios organismos. Pocos administradores tienen una opinión más negativa de las patologías que sufren las oficinas centrales como Marita. Pero incluso él se dio cuenta (con gran sorpresa) de que muchos de los controles que a él y a sus colegas les causaban frustración habían sido creados por los encargados de los bosques o por su propia oficina regional antes de que él asumiera el cargo.

Marita y los reinventores que trabajaban con él querían que sus empleados pensaran por sí mismos, por lo que eliminaron muchos puestos de gestión concebidos para que los administradores que los ocuparan dieran órdenes a los trabajadores y comprobaran si cumplían con lo establecido. Esperaban que los empleados encontraran el modo de alcanzar las metas del organismo y no se limitaran a obedecer las normas, por lo que redujeron la importancia de las descripciones detalladas de los trabajos, eliminaron muchas reglas y organizaron a los empleados en equipos, en los cuales podrían servirse de los conocimientos de todos para realizar el trabajo.

Bill Creech tomó una medida similar en la Tactical Air Command. Para que fuera efectiva, lo primero que tuvo que hacer fue acabar con los rígidos silos funcionales que habían construido los creadores de la burocracia del organismo. Como Creech, Marita y Morse esperaban que los trabajadores asumieran el control de su propio trabajo, también crearon nuevas funciones para los administradores: funciones de «organizador», «facilitador» o «estratega». Los administradores desempeñarían prácticamente cualquier cometido excepto el de «controlador».

La mayoría de los organismos que aplican la capacitación de empleados toman este tipo de medidas. Algunos también emplean la gestión de calidad total y la reingeniería de los procedimientos empresariales (metaherramientas de las que hablamos en el capítulo 9) para dejar que los empleados transformen sus métodos de trabajo.

25. Michael Codd, «Better Government through Redrawing of Boundaries and Functions», en *New Ideas, Better Government*, edición a cargo de Weller y Davis.

Ceda el poder a los de abajo, por favor

Hay varias maneras de animar a los administradores a liberalizar sus propias oficinas y ceder el poder que reciban a los empleados de primera línea:

Cree consecuencias que inviten a ceder el poder a los de abajo. En primer lugar, dé a los administradores la responsabilidad de mejorar sustancialmente los rendimientos. Luego, anímeles a capacitar a sus empleados. Haga que la medida en que renuncien al control sea un factor a la hora de evaluar sus rendimientos y que constituya una meta evaluable en sus valoraciones y sus contratos de rendimientos. Pida a los trabajadores que controlen qué tal lo están haciendo.

Cree una fuerza movilizadora. Forme una unidad independiente de las agencias centrales pero cercana al poder ejecutivo (el presidente, el ministro, el gobernador, el alcalde, el administrador municipal o el del condado), cuya misión sea seguir presionando a las autoridades de la agencia para que renuncien al control. En el Reino Unido, el equipo del programa Next Steps desempeñó este papel. En los Estados Unidos, el National Performance Review tiene el mismo cometido.

Muestre a los administradores las ventajas que tiene renunciar al control. Llévelos a ver los organismos que practican la capacitación de empleados para que puedan hablar con las personas que la están aplicando. Ayúdeles a probar sus procedimientos y herramientas sin que tengan que comprometerse del todo a utilizarlos. Emplee los cursos de formación continua del personal administrativo para enseñarles de manera expresa a renunciar al control. Cree experiencias que les pongan en la situación de dejar sus hábitos de control, como lo hizo Butch Marita cuando propició que su director de personal se entrevistara con unos empleados que tenían ideas para cambiar el sistema de personal. Cuando alguno colabore y trate de renunciar a su poder, prémiele y convierta sus iniciativas en modelos para todo el organismo. Y si usted es un alto cargo, enseñe con el ejemplo. Muestre a sus subordinados cómo se renuncia al poder haciéndolo usted mismo de forma explícita.

Si no pueden renunciar al poder, que renuncien ellos. La presión, las oportunidades y la enseñanza no siempre dan resultado. A veces tendrá que forzar la situación, como lo hizo Butch Marita cuando eliminó a más de la mitad de los altos cargos administrativos de su región y cambió de puesto al 10 por ciento de sus supervisores de campo.

HERRAMIENTAS PARA LA CAPACITACIÓN DE EMPLEADOS

- *La desestratificación de la gestión* elimina varios niveles de mandos intermedios (supervisores, inspectores y auxiliares) que hay entre los trabajadores de primera línea y los altos cargos. Gracias a ello, aumenta el ámbito de control de los administradores, por lo que les resulta mucho más difícil dar órdenes y se reducen los gastos sin disminuir los niveles de servicio.
- *La descentralización de organismos* traspasa el control de los altos cargos a las unidades de primera línea del organismo. Se trata de una gestión directa *en el seno* del organismo. Un ejemplo excelente de cómo ha de utilizarse esta herramienta es la Air Combat Command, un organismo que tiene más de 500 escuadrones autónomos.
- *La eliminación de los «silos funcionales»* acaba con todas las unidades burocráticas y los procedimientos de trabajo basados en la especialización funcional al dar estas funciones a equipos de trabajo de primera línea que tienen la responsabilidad de producir resultados para sus clientes.
- *Los equipos de trabajo* son grupos de empleados que colaboran los unos con los otros para alcanzar metas de rendimientos comunes.
- *Los equipos de trabajo autogestionados* son equipos de trabajo que se encargan de su propia supervisión.
- *Las sociedades de administradores y trabajadores* son acuerdos entre administradores y sindicatos para colaborar en la mejora de los rendimientos del organismo y las condiciones laborales. Por lo general, se acuerda trabajar en sociedad para resolver problemas.
- *Los programas de sugerencias para los empleados* proporcionan a los empleados un mecanismo formal para compartir con los administradores sus ideas sobre la forma en que se pueden mejorar los rendimientos. A menudo los empleados reciben una parte de los ahorros obtenidos gracias a sus sugerencias.

Lecciones aprendidas sobre la capacitación de empleados

Combine la *capacitación* de empleados con otras estrategias, en concreto *la de las consecuencias* y *la de la cultura*. Para conseguir que **la** capacitación de

empleados dé resultado, no sólo debe desmontar los controles jerárquicos y burocráticos, sino también crear otros medios para guiar y apoyar a los empleados. Debe dar los cinco pasos que se describen en las páginas 271-272 al tiempo que fija unas metas claras y vincula la estrategia de control a la de las consecuencias. Siempre que sea posible, esto debe hacerlo de manera que participen los empleados.

A menudo todo esto resulta difícil al principio, ya que uno tiene que habérselas con el formidable poder de la cultura burocrática: los años de experiencia que tienen los empleados públicos bajo el control burocrático han formado sus hábitos, sus vínculos afectivos y su mentalidad. De ahí que muchos trabajadores y administradores se muestren escépticos respecto a las posibilidades de cambio, incluso si desean que se produzca. Además habrá algunos a los que les preocupará asumir más responsabilidad, puesto que ésta vendrá acompañada por las consecuencias que se puedan derivar de los rendimientos. Por consiguiente, los dirigentes que utilicen la capacitación de empleados también deben encargarse de cambiar la cultura de su organismo, una estrategia de la que nos ocupamos en el capítulo 8.

Plantee la capacitación de empleados de manera que promueva la efectividad, no la democracia. La capacitación de empleados no significa que se hayan de tomar todas las decisiones del organismo de forma democrática o consensuada. Todavía habrá niveles de responsabilidad, aunque menos que antes. Los militares seguirán teniendo generales y reclutas, y entre ellos estarán los oficiales (que equivaldrían a los mandos intermedios). Las órdenes seguirán dándose en lo alto del escalafón, pero se darán menos que antes. Los jefes de bomberos seguirán exigiendo a los bomberos que obedezcan las normas de seguridad, tanto si quieren hacerlo como si no.

«Todavía hay que decir "sí, señor" y "no, señor". De algunas de esas cosas no se puede prescindir», nos explica el general Michael Loh de la ACC.

Al fin y al cabo, nuestra misión consiste en poner a la gente en una situación de peligro, lo cual nos diferencia de cualquier otra empresa o firma privada. Por lo tanto, debe haber un cierto grado de obediencia. Cuando nos encontramos en medio de un combate, no decimos: «Vamos a parar y replantearnos todo esto, a ver si encontramos una manera mejor de hacerlo». Uno se para a buscar una manera mejor de hacer las cosas antes de meterse en semejante situación.

Decidir qué grado de jerarquía necesita una organización es un arte, no una ciencia. Depende en buena medida de la confianza que tengan los

dirigentes en el compromiso adquirido por los empleados para alcanzar las metas del organismo y en su capacidad para asumir mayores responsabilidades. Muchos dirigentes están predispuestos contra la capacitación de los empleados; les ciegan los prejuicios burocráticos. Pero ni siquiera los dirigentes que se muestran a favor de la capacitación de empleados defienden la eliminación de todas las funciones de gestión. No la defienden ni ellos ni los sindicatos de funcionarios.

Impida que los administradores de bajo nivel acumulen poder. El mero hecho de que usted quiera que se ceda el poder a los trabajadores de primera línea no significa que éste vaya a llegar a su destino. Usted debe conseguir que pase por los niveles intermedios de la administración. Los dirigentes deben hacer algo más que renunciar al control y apartarse del camino de los trabajadores, avisa Bill Creech. Deben «ayudar a *encontrar el camino, mostrar el camino y allanar el camino*». ²⁶ Usted tendrá que apoyar, premiar y formar a los administradores para ayudarles a renunciar al poder y quitar de en medio a los que se nieguen a hacerlo.

Incorpore la capacitación a la estructura de su organismo. Incluso cuando el organismo se haya adaptado a la capacitación de empleados, los reinventores deben de tener cuidado con la reincidencia. «Me costó veinte años cambiar este lugar y costará mucho tiempo volver a lo de antes», comenta el ex jefe de policía de Madison, David Couper. «Pero la relación que mantenemos con la estructura autoritaria es increíble. No cuesta nada volver a esa mentalidad. Resulta más fácil y supone menos trabajo. Es el modo de dirigir que tiene la persona perezosa.»

La mejor solución a este problema es institucionalizar la descentralización administrativa y los equipos de trabajo para que el cambio sea continuo en las estructuras burocráticas de su organismo. Si deja a los «controladores» centrales sin autoridad y luego reduce considerablemente sus cuadros, será difícil que nadie vuelva a imponer la centralización. Si además reorganiza el trabajo en torno a equipos permanentes de empleados que trabajen en común y desarrollen funciones diferentes, a los administradores les resultará difícil microgestionar.

LA CAPACITACIÓN DE LA COMUNIDAD

En una comunidad típica, los expertos del gobierno se ocupan de la planificación urbanística y los ciudadanos aprenden a vivir con arreglo a

26. Creech, *The Five Pillars of TQM*, pág. 281.

los planes. Los expertos trabajan de firme para reducir al mínimo la oposición. Aunque los ciudadanos pueden expresarles su opinión en sesiones públicas, por lo general lo único que buscan los urbanistas es que se ratifiquen las decisiones que quieren tomar. Tratar de comprender un plan general de desarrollo urbanístico puede constituir para el ciudadano un trabajo desalentador, por lo que los vecinos de una comunidad suelen intervenir sólo cuando se sienten indignados. Si la oposición es lo bastante numerosa e insistente, puede conseguir que se introduzcan cambios en el plan. Pero incluso en semejante caso, los urbanistas profesionales siguen a cargo de la situación, por lo que serán ellos los que tengan el poder cuando se proponga el siguiente plan.

A principios de los años noventa, Hampton (Virginia), una ciudad de 130.000 habitantes, dejó de ser una comunidad típica. Joan Kennedy se acuerda de cuando el proceso de planificación tradicional dejó de tener sentido. Ella era la directora de proyectos urbanísticos de la ciudad. Según recuerda, su oficina acababa de terminar el borrador del plan general de la ciudad:

Habíamos llevado a cabo con normalidad el tradicional proceso de participación ciudadana, que consiste en poner un anuncio en el periódico para decir a todo el mundo que asista a una reunión en la que se informará de lo que se tiene pensado hacer. En la reunión dijimos que el plan iba a ser la expresión de los sueños que abrigaba la comunidad con respecto al futuro.

El siguiente paso fue una sesión pública ante la comisión de urbanismo.

Yo acababa de pronunciar el discurso en el que decía que el plan general iba a ser la expresión de los sueños que abrigaba la comunidad con respecto al futuro. Sin embargo, cuando miré alrededor, vi un sinfín de caras con expresión de enfado y pensé que lo que había dicho debía de aproximarse mucho más a las pesadillas de la gente que a sus sueños.

Kennedy estaba en lo cierto. Muchos ciudadanos se habían enfadado al oír la propuesta de construir una carretera en medio de unos barrios residenciales para descongestionare! tráfico. Kennedy accedió a retirar la propuesta ya trabajar con los ciudadanos en la elaboración de un nuevo proyecto. Esto abrió la puerta a la capacitación de la comunidad, ya que permitió que el poder de la burocracia pasara a las manos de los ciudadanos. En primer lugar, los urbanistas del ayuntamiento estuvieron de acuerdo en que las propuestas alternativas tuvieran que recibir la aprobación de los barrios. Luego accedieron a formar una sociedad con las aso-

ciaciones de vecinos para rehacer el plan general en su integridad. «Modificamos el plan de principio a fin», dice Michael Monteith, el ayudante del administrador municipal que facilitó el proceso.

Los urbanistas estaban asombrados; los resultados reflejaban una mayor creatividad que cualquiera de los proyectos que ellos habían hecho antes. Cuando la comunidad tiene voz y voto como tú, has de debatir seriamente todos los temas del proyecto para averiguar cómo se pueden satisfacer las exigencias de todo el mundo. Es entonces cuando eres realmente creativo.

Pero aún no había pasado mucho tiempo cuando los barrios empezaron a quejarse de que la ciudad seguía teniendo demasiado control. Eran sus urbanistas quienes establecían las prioridades de los proyectos, quienes identificaban los problemas y quienes reunían a las partes interesadas. Los barrios también querían tener ese poder. «Son ellos quienes soportan los problemas, no los empleados municipales», dice Kennedy.

Piénsese en un barrio residencial con una carretera por la que pasan al día 3.000 vehículos. Nuestro ingeniero de caminos dice que no hay problema: la carretera ha sido construida para soportar todo ese tráfico. Sin embargo, al barrio 3.000 vehículos al día le parece un disparate.

Así que Hampton permitió que los barrios plantearan sus problemas y las soluciones que prefiriesen. Esto dio lugar a un problema diferente: el poder que había pasado a manos de los barrios era excesivo. «Planteaban sus problemas, nos enviaban por correo una lista de soluciones y nos decían que las adoptáramos», explica Kennedy. La ciudad se convirtió en el «malo de la película», ya que tenía que decir a los barrios que sus soluciones costaban demasiado dinero o que no se podían adoptar porque tenían efectos negativos en otras partes de la ciudad.

En consecuencia la ciudad volvió a modificar el proceso. «Ahora les decimos a los barrios -nos explica Kennedy-: "Aceptamos el problema tal como lo habéis planteado, pero hemos de seguir el proceso de planificación como socios".»

Los muchos usos de la capacitación de la comunidad

La capacitación de la comunidad consiste en ceder a las comunidades una parte considerable de la autoridad en lo que se refiere a las decisiones, los recursos y las tareas de los organismos públicos. En Hampton,

Dayton y otras ciudades, las asociaciones de vecinos (no los políticos) deciden cómo se han de emplear los fondos públicos asignados al desarrollo del barrio. En Denver, Savannah, Roanoke y otras ciudades, miles de ciudadanos han participado en proyectos de colaboración a gran escala para sus comunidades, es decir, se han hecho cargo del timón." En Kansas, el gobierno estatal ha dado a un consorcio de dirigentes de asociaciones de vecinos, sindicatos, instituciones de beneficencia y empresas el poder para asignar 250 millones de dólares pertenecientes a los fondos para servicios sociales destinados a las familias de Kansas City. En cientos de ciudades en las que se ha aprobado la participación de la comunidad en las labores policiales, los vecinos comparten responsabilidades con las jefaturas de policía y colaboran en la aplicación de estrategias de prevención de la delincuencia. En cientos de urbanizaciones de viviendas de protección oficial, los vecinos han formado empresas oficiales para administrar la propiedad.

En Chicago, los reformistas han cedido la autoridad sobre casi 600 escuelas públicas a consejos escolares locales integrados por padres y miembros de la comunidad elegidos por votantes en los barrios. Los consejos asignan partidas pertenecientes a los presupuestos de las escuelas, establecen las metas para la mejora de las escuelas y buscan, seleccionan y negocian contratos de rendimientos con los directores. En Nueva Zelanda y el Reino Unido, todas las escuelas tienen en la comunidad una junta de gobierno que realiza funciones parecidas. Muchas ciudades, zonas industriales y (cada vez más) barrios residenciales están formando «zonas de desarrollo» con regímenes fiscales especiales para mejorar sus condiciones sociales, económicas y materiales. Estos mecanismos de gobierno comunitario deciden qué se hace con las contribuciones especiales que recaudan y a menudo dirigen el trabajo y los servicios que se necesitan.

Por lo general, la capacitación de la comunidad se emplea para ceder el poder público a las comunidades radicadas en el lugar en cuestión: los barrios de las ciudades o los vecinos de una urbanización de viviendas de protección oficial. Pero dentro de la definición de comunidad también cabe incluir a terceros que, sean cuales sean sus vínculos geográficos, comparten un interés con las otras partes. En Florida, una asociación sin ánimo de lucro dirigida por la comunidad de empresarios llamada Enterprise Florida se ha hecho cargo de las funciones del Department of Commerce (la Dirección

de Comercio) del estado. En Montreal, la Chamber of Commerce (Cámara de Comercio) local ha asumido la responsabilidad de dirigir la Business Assistance Office (Oficina de Ayuda a la Empresa) del gobierno.

En el capítulo 2 de *La reinención del gobierno* se explica por qué está ocurriendo esto: la gente es más activa, está más comprometida y es más responsable cuando tiene el control de su propio entorno que cuando lo tiene una autoridad ajena a la comunidad. En él se definen las ventajas que supone la capacitación de la comunidad de la siguiente manera:

- Las comunidades están más comprometidas con sus miembros que los sistemas de prestación de servicios con sus clientes.
- Las comunidades comprenden sus problemas mejor que los profesionales de los servicios.
- Los profesionales y las burocracias prestan servicios; las comunidades resuelven problemas.
- Las instituciones y los profesionales ofrecen «servicios»; las comunidades ofrecen «cuidado».
- Las comunidades son más flexibles y creativas que las grandes burocracias de los servicios.
- Las comunidades son más baratas que los profesionales de los servicios.
- Las comunidades imponen criterios de conducta de una manera más eficaz que las burocracias o los profesionales de los servicios.
- Las comunidades se centran en las facultades; los sistemas de servicios se centran en las deficiencias.

Cómo hacer que la capacitación de la comunidad dé resultado

A menudo la capacitación de la comunidad encuentra más resistencia que los otros procedimientos para ceder el control. Esto se debe a que socava de manera radical el poder de los políticos y los administradores institucionales. Tanto es así que muchos políticos y directivos de la administración pública no pueden imaginarse lo que es la capacitación de la comunidad. No entra en su paradigma. Entre los que pueden imaginarse lo que es, muchos sostienen que las comunidades carecen de los conocimientos técnicos, la experiencia práctica o el compromiso para resolver sus propios problemas. A menudo esto no es más que una explicación engañosa e interesada, dice Doug Ross, un antiguo senador del estado y director de agencias federales y estatales.

La mayoría de nosotros no nos sentimos cómodos, sea consciente o inconscientemente, si decimos: «Me encanta el control. Me gusta tener poder sobre el resto de la gente y no voy a renunciar a él sin luchar». Lo que hacemos es expresarlo de una manera más paternal, como si se tratara de la necesidad de proteger a los que tienen menos capacidad para arreglárselas por sí solos. Esta afirmación es una versión moderna, más políticamente correcta, de la responsabilidad del hombre blanco.

Por lo general es preciso que el ciudadano muestre su enfado de forma insistente (algo parecido al «sinfín de caras con expresión de enfado» que vio Joan Kennedy) para que el sector político se digne siquiera a pensar en la posibilidad de ceder el control a la comunidad. El político que promueva la cesión sin que le empujen a ello es un caso excepcional.

Incluso cuando la capacitación de la comunidad recibe apoyo y cobra velocidad, entraña riesgos. A veces las iniciativas que surgen de la comunidad fracasan. A veces no salen adelante a causa de los partidismos y los conflictos. Unos cuantos proyectos han sido incluso secuestrados por dirigentes autoritarios, quienes vuelven a construir un sistema burocrático, que puedan controlar. (Naturalmente, todos estos males también los sufren los organismos públicos.)

A estas dificultades se les puede hacer frente aplicando la clase de lecciones a las que hemos hecho referencia al hablar de los procedimientos de control:

Dé a las comunidades un estatuto claro. Si los marcos flexibles de rendimientos dan el mejor resultado cuando se emplean acuerdos contractuales escritos, lo mismo ocurre en el caso de la capacitación de las éomunidades. En el estatuto se deben indicar claramente qué decisiones y tareas pasan a ser de la competencia de la comunidad y cuáles no y qué rendimientos se espera que la comunidad obtenga. La ambigüedad conduce de forma inevitable a la confusión y la ineficacia y posiblemente a conflictos entre la comunidad y las autoridades del gobierno. Además supone un obstáculo para la asunción de responsabilidades. A veces el hecho de precisar cuál es el estatuto de una comunidad se traduce en un proceso negociado y evolutivo, como hemos visto en el caso de la función de planificación en Hampton.

Emplee la estrategia de las consecuencias para adoptar las medidas que obliguen a las comunidades a ser realmente responsables. A menos que una comunidad sea responsable de su rendimiento, los políticos se mostrarán muy reacios a renunciar al poder de tomar decisiones y disponer de recursos. Emplee la estrategia de las consecuencias y la estrategia del cliente para

HERRAMIENTAS PARA LA CAPACITACIÓN DE LA COMUNIDAD

- *Los cuerpos comunitarios de gobierno* traspasan el control sobre la dirección de los organismos públicos de los políticos y los funcionarios a los miembros de la comunidad. Por lo general, se les permite llevar el timón dentro de los parámetros establecidos por el gobierno. Por ejemplo, un distrito escolar puede ordenar que se estudie en todas las escuelas un programa de asignaturas obligatorias, pero permite a los cuerpos de gobierno de la comunidad que decidan qué temas académicos y actividades no incluidas en el programa van a ofrecer, quién debe ser el director y cómo se va a gastar el presupuesto. Ésta es una metaherramienta que combina la estrategia del control y la estrategia central.
- *La planificación en colaboración* permite a las partes interesadas, como los vecinos de un barrio o los grupos de apoyo, trabajar con las autoridades del gobierno en proyectos para la comunidad que habrán de aprobar por consenso.
- *Los fondos de inversión de la comunidad* son fondos públicos controlados por entidades radicadas en la comunidad como las asociaciones de vecinos. Por lo general, se les permite utilizar los recursos para mejorar la infraestructura física de la comunidad. Recientemente, los Estados Unidos han experimentado un auge en lo que se refiere a los fondos de inversión de la comunidad para financiar el desarrollo de los negocios.
- *Los organismos gestionados por la comunidad* son organismos que prestan servicios públicos pero que son gestionados y dirigidos por grupos de la comunidad, no por agencias del gobierno. A veces estos organismos también pasan a ser propietarios de bienes públicos como viviendas.
- *Las asociaciones entre comunidad y gobierno* son agrupaciones entre comunidades y oficinas públicas que comparten las mismas metas y actividades.
- *La radicación en la comunidad de las funciones de cumplimiento y regulación* permite que el control de estas funciones pase a las comunidades como las asociaciones de vecinos o las empresas.

hacer a las comunidades directamente responsables ante sus clientes y sus representantes. En el Reino Unido y Nueva Zelanda, por ejemplo, las escuelas públicas están dirigidas por cuerpos de gobierno, pero los padres pueden elegir la escuela, y el dinero público va adonde vayan los niños. Por lo tanto, los cuerpos de gobierno tienen unos poderosos incentivos para atender las necesidades y las preocupaciones de sus clientes.

Invierta en la competencia de las comunidades para ocuparse de sus propios asuntos. Si capacita a las comunidades pero no les ayuda además a reforzar su facultades, estará condenando a algunas de ellas al fracaso. Muchas comunidades pobres han dependido del gobierno durante tanto tiempo que carecen de las facultades necesarias para ejercer el control. Necesitan un liderazgo fuerte, así como habilidad técnica y organizativa. Estas facultades no se materializan en el momento en que se capacita a las comunidades; se deben desarrollar.

Éste es el motivo por el que Hampton creó en 1995 un Neighborhood College para ofrecer a los vecinos del barrio cursos gratis como «El ayuntamiento entre bastidores»; «Organización del barrio» o «Hablar en público». Los gobiernos de Dayton, Chicago, el Reino Unido y otros lugares han realizado inversiones similares (en formación, recursos y asistencia técnica) para ayudar a los vecinos de la comunidad a ser más eficaces cuando ejerzan sus nuevos poderes.

Cambie la cultura de los organismos públicos para que puedan ser mejores socios de las comunidades. Cuando se entrega el poder a las comunidades, las autoridades y los empleados públicos deben cambiar sus papeles, sus actitudes y sus expectativas. Pocas veces resulta fácil, ya que supone transformar la cultura organizativa del gobierno.

En Hampton, por ejemplo, los urbanistas no estaban acostumbrados a escuchar a los vecinos de los barrios y a compartir el poder con ellos. No sabían cómo hacerlo. Terry O'Neill, que sustituyó a Joan Kennedy en el cargo de director de proyectos, tuvo que redefinir sus tareas. Los hizo trabajar de enlaces en los barrios y les pidió que acudieran a las reuniones e hicieran encuestas en las asociaciones de vecinos de forma regular. Trabajaron con los vecinos, las escuelas y los niños para diseñar seis parques que satisficieran las necesidades específicas de cada barrio. Todo esto, dice O'Neill, supuso la introducción de grandes cambios en la cultura de su organismo, es decir, en la idea que tenían los empleados de su trabajo y la actitud que adoptaban al respecto.

Emplee la capacitación de organismos para liberar a las comunidades de las exigencias burocráticas de las agencias administrativas centrales del gobierno. Al igual que los organismos públicos y los funcionarios, los organismos ra-

dicados en las comunidades necesitan libertad para gestionar sus recursos. Cuando les dé poder, no los maniate con los sistemas burocráticos de presupuestos, personal y compras. Todavía le harán falta salvaguardas como las auditorías y las investigaciones. Pero si inmoviliza a las comunidades con controles burocráticos (un error común), hará que disminuyan enormemente las ventajas de la capacitación de la comunidad.

PREGUNTAS QUE LA GENTE PLANTEA SOBRE LA ESTRATEGIA DE CONTROL

E: ¿Si se da a la gente más control, no cometerá más errores?

Sí, los cometerá. Es inevitable. Pero si no se descentraliza el poder, el organismo seguirá cometiendo errores. Serán más errores de «omisión» que de «obra», pero los resultados serán los mismos o, con mayor probabilidad, mucho peores.

En lugar de preguntar si la gente meterá la pata, es preferible preguntar qué hacer cuando la metan. «Un error no es un delito, de la misma manera que un delito no es un error», dice Bill Creech;" Los deslices son oportunidades para aprender lecciones. Si usted castiga a las personas que cometen errores, ellas tratarán de ocultárselos.

No reconocer jamás que se ha cometido una torpeza es una conducta habitual en los organismos burocráticos. Butch Marita recuerda el día en que un representante de la oficina de Washington fue a visitarle.

Quiso corregirme cuando le hablé de los errores que estábamos cometiendo. «No son errores, Burch. No los llames errores; no reconozcas que son errores.» Y yo le respondí: «Pero si fueron errores, por Dios. Si no estás de acuerdo, retira la palabra "error" de la lengua inglesa».

Una vez que se reconoce un error, se puede averiguar qué se ha hecho mal y luego decidir cómo se va a asegurar uno de que no va a volver a cometerlo.

P.: ¿Pueden usar la estrategia de control las agencias de cumplimiento?

Sí, pero no en todas las situaciones y no siempre en el mismo grado que los organismos de servicios. Los organismos de cumplimiento pueden capacitar a los empleados y también pueden capacitar a otros organismos. **Por** ejemplo, la Nuclear Regulatory Agency (Compañía de Re-

gulación Nuclear) permite a aproximadamente la mitad de los estados regular el uso de los materiales nucleares que no vayan a ser empleados en reactores.

Los organismos de cumplimiento pueden incluso ceder cierta parte del control a la comunidad. Una manera de hacerlo es negociar normas con las partes interesadas antes de someterlas a consideración para que sean aprobadas legalmente. Otra es dejar a las partes interesadas que realicen las inspecciones. Cuando la Occupational Safety and Health Administration (Administración de Sanidad y Seguridad Laboral) de Maine dio el control de las inspecciones de los lugares de trabajo a las casi 200 empresas del estado con los porcentajes más altos de accidentes laborales (en asociación con los empleados), las mejoras que se produjeron fueron asombrosas. Según el informe del National Performance Review correspondiente a 1995:

La respuesta de la industria fue inmediata y positiva. Los equipos de seguridad formados por trabajadores y empresarios en las empresas participantes están identificando (y eliminando) 14 «puntos de peligro» por cada uno que encontraban antes los inspectores de la OSHA. Aquí se incluyen los puntos de peligro para los que la agencia ni siquiera tenía disposiciones reglamentarias. Al fin y al cabo, ¿quién conoce los problemas mejor que los mismos trabajadores?"

Los organismos de cumplimiento pueden también asociarse con la comunidad para impedir problemas. Un ejemplo de esto es la colaboración de la comunidad en las tareas policiales, que permite a los barrios dar su opinión sobre la utilización de los recursos de la policía.

De todos modos, en muchos organismos de cumplimiento la estrategia del control ha de tener límites. La función de algunos controles es proteger los derechos de los ciudadanos. Cuando los ciudadanos deben ser tratados de manera idéntica, por ejemplo, tiene sentido que se les niegue a los empleados la libertad de decisión. Un buen ejemplo de esto es la lectura de derechos a un delincuente sospechoso. Los agentes de policía no tienen libertad de decisión en lo que se refiere al momento y la manera en que esto debe realizarse (a menos que esté en peligro su integridad física).

Las oficinas tributarias se enfrentan al mismo problema: deben respetar los derechos de todo el mundo y tratar a todo el mundo con imparcialidad. Pero si desean que haya un alto porcentaje de cumplimiento, tarn-

bién deben permitir a los empleados que traten de una manera muy diferente a las personas que cumplen habitualmente y a las personas que no lo hacen. En algunos ámbitos la unidad de criterios es obligatoria; en otros ha de ser evitada. «La clave está en tener una idea clara de lo que pueden cambiar y de lo que no pueden cambiar», dice Clive Corlett, director general de la Oficina Tributaria del Reino Unido.

Tener una idea clara de lo que se está delegando es difícil. Es preciso saber para qué estás capacitando a las personas y hacerlas responsables de ello. De lo contrario será el caos. Entre los diferentes niveles de la administración ha de haber mucho debate. La gente ha de saber qué límites tiene para hacer diferentes cosas.

Por regla general, los organismos de cumplimiento deben dedicar todo el tiempo que sea necesario a establecer cuándo es oportuna la libertad de decisión para el empleado y cuándo no lo es.

P: ¿Pueden los organismos reguladores y programáticos emplear la estrategia del control?

Por supuesto. La capacitación de organismos es igual de importante en los organismos reguladores y programadores: tiene tan poco sentido inmovilizarles a ellos con normas y trámites burocráticos como inmovilizar a los organismos de servicios y de cumplimiento.

Incluso la capacitación de comunidades puede ser empleada con actividades de programación y regulación, aunque de forma más limitada. Las comunidades pueden participar en el proceso de elaboración de programas en calidad de asesores o para tomar decisiones. Las *progress boards* (juntas de progreso) que han aparecido por todo Oregón, las cuales consultan habitualmente a sus comunidades y asesoran a los políticos, están integradas principalmente por miembros de la comunidad. Las juntas escolares son cuerpos programáticos elegidos directamente por sus comunidades.

Algunas funciones reguladoras también se pueden delegar en las comunidades. Las asociaciones de vecinos locales **fijan** a menudo normas para sus miembros, por ejemplo. Las cooperativas de viviendas y las juntas de inquilinos **en** las urbanizaciones de casas de protección oficial hacen lo **mismo**. Los gobiernos a menudo dejan que las profesiones regulen hasta cierto punto el comportamiento de sus propios miembros. En todos los casos las leyes de la sociedad aprobadas por los políticos siguen vigentes, pero la comunidad en cuestión **ñja** normas que las exceden. Esto

es completamente lógico, pero su aplicación tiene límites, como prueban los años de insuficiente autorregulación que han pasado profesiones como el periodismo, la medicina o la abogacía. El sentido común aconseja que el gobierno imponga aquellas normas que el país, estado o comunidad considera imprescindibles, pero deje en manos de las pequeñas comunidades los asuntos más específicos. La clave está en encontrar el equilibrio justo.

¿PUEDE UN PAÍS EN VÍAS DE DESARROLLO PERMITIRSE DESCENTRALIZAR EL CONTROL?

Este libro está basado en la experiencia del sector público en cinco democracias de lengua inglesa con economías del siglo de la información. Aunque tenemos experiencia como asesores en democracias que todavía están industrializándose, como Brasil y Argentina, en estos países no hemos realizado investigaciones.

Las realidades económicas políticas y sociales a las que tienen que enfrentarse los países en vías de desarrollo son muy diferentes de las que se encuentran en los países que hemos analizado. En muchos sentidos son parecidas a las condiciones con las que se encontraron los reformistas hace 100 años en los Estados Unidos. A menudo la corrupción y la venta de influencias están muy extendidas. El clientelismo es con frecuencia la norma: muchas personas obtienen trabajo gracias a sus contactos, no a sus cualidades. El sector público es a menudo el último recurso que se utiliza para dar trabajo a los desempleados. En algunos países, los tribunales y la policía no son completamente independientes del control político, por lo que la persecución legal de la corrupción resulta difícil.

En tales países, las autoridades deben escoger con cuidado sus estrategias para la reinención. No cabe duda de que hay elementos de la burocracia que pueden eliminar impunemente, de la misma manera que hay elementos del gobierno de inspiración empresarial (la competencia, la privatización y la libertad de elección para el cliente) que pueden introducir sin vacilación. Al fin y al cabo, estos procedimientos dieron resultado en los Estados Unidos cuando se utilizaron, incluso en plena época burocrática. Pero hay otros elementos de los gobiernos burocráticos que se inventaron precisamente para hacer frente a problemas como la corrupción, el clientelismo y la manipulación política de los funcionarios. Muchas de las rigideces de nuestros sistemas administrativos centrales, desde el del funcionariado al de compras pasando por el de presupuestos y el de finanzas, se desarrollaron para que se pudieran resolver estos problemas.

Las democracias en vías de desarrollo pueden utilizar tranquilamente la estrategia central, la del cliente y la de las consecuencias. De hecho muchas ya han abrazado la privatización de bienes, los concursos públicos y la libertad de elección para el cliente. Está claro que necesitan la estrategia de la cultura. La única estrategia que presenta problemas es la del control.

A medida que las democracias del siglo de la información han ido suavizando sus sistemas burocráticos de control, han pasado a emplear otras formas de control: la evaluación de rendimientos; las gratificaciones por rendimientos; la competencia basada en los resultados; los sistemas de información que siguen la pista de las transacciones financieras; las auditorías minuciosas y la persecución rigurosa de las actividades ilegales. Muchas democracias en vías de desarrollo también pueden hacer esto, ahorrándose décadas de gobierno burocrático. Sin embargo, si no pueden hacerlo, probablemente deban suavizar los antiguos controles con gran cuidado.

Ésta es una de esas zonas fronterizas sobre las que sólo la experiencia podrá arrojar luz. Por suerte, los países en vías de desarrollo ya han empezado a experimentar. Singapur ha introducido muchos elementos del gobierno empresarial, entre los cuales cabe destacar los presupuestos por rendimientos, el sistema de gastos por actividades y la capacitación de organismos mediante un proceso paulatino similar al empleado en la reforma Next Steps del Reino Unido. ³⁰ Malasia ha aplicado un sistema de gestión en el que los administradores públicos tienen la responsabilidad de conseguir resultados y son premiados si obtienen unos rendimientos excelentes. Al igual que el Reino Unido y Nueva Zelanda, está redactando contratos oficiales en los que los ministerios especifican los *outptas* que van a producir, aunque no está dando a los organismos y sus administradores tanta flexibilidad como lo han hecho el Reino Unido y Nueva Zelanda. Malasia también está aplicando un sistema de contabilidad para supervisar el gasto que supone cada *output* y ha adaptado la idea del Citizen's Charter del Reino Unido. ³¹

En Latinoamérica, Brasil está esforzándose por llevar a cabo una reinvención a gran escala, y Argentina, que lanzó a principios de los noventa una iniciativa de privatización de activos que tuvo un gran éxito, está tratando de encontrar la manera de reformar los organismos que no privatiza. Costa Rica está negociando contratos de rendimientos con los jefes de departamento. ³²

30. Scott, *Government Reform in New Zealand*.

31. *Ibíd.*

32. *Ibíd.*

¿Deben los gobiernos de este tipo descentralizar la autoridad si la corrupción y el clientelismo son todavía la norma en sus países?

En nuestra opinión, la respuesta depende al menos en parte de si estos gobiernos están dispuestos a utilizar otras estrategias de la reinención. Los mejores mecanismos de defensa contra muchas clases de corrupción son la información completa, la creación de consecuencias derivadas de los rendimientos y la persecución de las actividades ilegales. Si todos los integrantes de un sistema van a sufrir las consecuencias de unos rendimientos deficientes, el robo declarado producirá dichas consecuencias, porque hará que los gastos aumenten. Ésta es una de las ventajas de los mercados muy competitivos, una realidad que hace que la privatización de activos, la corporativización y el resto de las herramientas de la gestión empresarial resulten muy eficaces y relativamente seguras en los países en vías de desarrollo.

La competencia gestionada y la gestión por rendimientos, que son los otros procedimientos de la estrategia de las consecuencias, sólo pueden ser eficaces si los sistemas de información revelan datos completos y exactos sobre los gastos y la calidad. Sin embargo, parte del problema que tienen los países que son víctimas de la corrupción es la ausencia casi completa de sistemas de información de gestión. Los administradores no pueden descubrir el fraude cuando éste se da.

La mejor respuesta que podemos dar es la siguiente: cuando los reformistas suavicen los antiguos sistemas de control, deberán sustituirlos por otros nuevos, como los sistemas de información de gestión, los que crean consecuencias, los de auditoría y los que permiten perseguir la corrupción. Cuando no puedan servirse de la competencia del mercado para crear consecuencias, quizá la mejor solución sea dar flexibilidad a los organismos de uno en uno, como se hizo en el programa Next Steps del Reino Unido. Usando este procedimiento, se libraría a una agencia de una autoridad excesivamente centralizada sólo cuando hubiera demostrado su capacidad para descubrir y controlar la corrupción, el clientelismo y la manipulación política de empleados. Las libertades podrían ser concedidas por etapas, a medida que las agencias fueran consolidándose y demostrando la eficacia de sus nuevos sistemas de control.

Para aquellos que temen adoptar estas medidas, vamos a concluir el capítulo con una última pregunta. Los controles claramente centralizados no han eliminado la corrupción en muchos países y sin embargo han ido en detrimento de los rendimientos de las instituciones públicas. ¿No va siendo hora de probar otro sistema?

Capítulo 8

LA ESTRATEGIA DE LA CULTURA: CREE UNA CULTURA EMPRESARIAL

«LA CIUDAD DE VIRGINIA DONDE MEJOR SE VIVE»

En 1996, muchos empleados municipales de Hampton, Virginia, no realizaron su trabajo. Mary Bunting, ayudante del administrador municipal, trabajó en las alcantarillas con el equipo de saneamiento de la ciudad. El equipo de obras de gran envergadura de la Dirección de Obras Públicas invirtió semanas en hacer un nuevo parque municipal para otro organismo que no tenía dinero suficiente para realizar el trabajo. Donald Gurley, el inspector jefe de urbanismo, organizó una exhibición de los servicios municipales para el Neighborhood College de la ciudad, un programa de formación para los vecinos. Kevin Gallagher, que se ocupa de los programas de reciclado de la ciudad, pasó largas noches ayudando a los barrenderos a retirar el hielo y la nieve de las calles. «Cuando sufrimos una nevada o una helada, todo el mundo viene a ayudarnos para que podamos terminar el trabajo», explica Ed Panzer, director de obras públicas.

La mayoría de los aproximadamente 1.300 empleados municipales formaron parte de uno o más de los 115 equipos de trabajo, grupos de consulta, equipos autónomos, comités o consejos de la ciudad, tareas que no figuraban en la descripción de sus puestos de trabajo.

¿Por qué los empleados de Hampton se comportaron de este modo? Mary Bunting estaba haciendo rotación de puestos de trabajo. El administrador municipal, Bob O'Neill, había decidido que sus ayudantes tenían que conocer mejor el funcionamiento de sus agencias. Así pues, Mary Bunting comenzó en enero a trabajar sobre el terreno con los equipos de obras públicas con idea de prepararse para dirigir la agencia de forma provisional cuando Panzer se jubilara. «El trabajo sobre el terreno cambió las ideas que se había formado sobre los empleados», dice Bunting. Estaban mucho más capacitados y eran mucho más flexibles de lo que ella creía. «Yopensaba que muchos empleados nuestros se ajustaban a las descripciones de sus puestos de trabajo, que cuando surgía algo, decían: "Eso no es de nuestra responsabilidad".» Pero una y otra vez le demostraron que estaba equivocada.

El equipo de obras de gran envergadura se encargó del proyecto de construcción del parque cuando el director de parques pidió ayuda a Ed Panzer. Panzer accedió porque sabía que el parque era una prioridad de la comunidad. No era la primera vez que su equipo no se limitaba a cumplir con su deber. Varios años antes la ciudad había propuesto convertir un vertedero de basuras en un campo de golf, pero las ofertas que se habían presentado al concurso público tenían un coste que superaba en mucho al dinero presupuestado. Panzer le dijo a O'Neill que su equipo podía hacer el trabajo sin salirse del presupuesto, y lo hizo.

Donald Gurley celebró la exhibición del Neighborhood College porque, como él mismo dice: «Fui un bocazas». Dos años antes había asistido a unas sesiones organizadas por el Neighborhood College en las que los jefes de departamento habían pronunciado discursos a los asistentes. «No consiguieron interesarles», dice Gurley. «De manera que decidí tomar la palabra en una reunión. Sugerí que hiciéramos algo parecido a un día de puertas abiertas para dejar a la gente que fuera por los puestos de trabajo de cada departamento. La idea fue bien recibida.»

Kevin Gallagher apareció en medio de una nevada para ayudar a limpiar las calles por la simple razón de que había que hacerlo. «La descripción de mi puesto de trabajo es jefe de reciclaje, pero mi deber es ocuparme de los servicios al cliente que haya disposición de los ciudadanos de Hampton», dice:

Mi lema es: «Cueste lo que cueste». La gente dice: «Tú eres el jefe de reciclaje». Y yo respondo: «No cuando soy yo quien conduce el camión que aparece detrás del personal que limpia la nieve». Me gusta el desafío. La vida resulta más interesante de esa manera.

Si cientos de empleados han trabajado con los numerosos equipos y grupos municipales es porque se les ha dado la oportunidad. «Si quieres participar en algo, siempre hay algo que puedes hacer», dice Gurley. «Hay unas hojas informativas que permiten saber a todo el mundo qué cosas se están haciendo. Apuntas tu nombre en la lista y te comprometes.» De hecho, la participación en grupos ha crecido de manera continua desde 1990.¹

Gallagher disfruta trabajando con equipos porque así se relaciona con otros empleados. «Me permite saber quién es quién en el organismo»,

1. Según Tharon Greene, directora de recursos humanos de la ciudad, el número de grupos de participación para empleados creció de 71 en 1990 a 115 en 1994.

dice. «Yo invito a la gente a que entre en mi mundo, y yo entro en los suyos como un aficionado.»

«Esto es cierto en el caso de muchos empleados», dice Tharon Greene, directora de recursos humanos:

Muchos de nosotros hacemos cosas gracias a los contactos y las relaciones de carácter informal que mantiene la gente. En el plano afectivo, esto significa que somos algo más que un organigrama. Muchos de nosotros tenemos la sensación de que trabajando de esta manera nuestra opinión cuenta a la hora de decidir el rumbo del organismo. Es una sensación incomparable.

En resumidas cuentas, un extraordinario número de empleados de Hampton colaboraron entusiastamente los unos con los otros y, por iniciativa propia, tomaron la costumbre de arrimar el hombro para atender a los ciudadanos. Pensaban que aquello era lo que debían hacer. Les satisfacía hacerlo. Ed Panzer se acuerda de un día de primavera en que se reunió con unos miembros del equipo de obras de gran envergadura. Estaban en aquel momento acabando un proyecto, de modo que les preguntó qué proyecto iban a emprender a continuación. «Su respuesta fue: "Esperamos que se trate de uno muy importante". Ésa es la mentalidad que tenemos en este organismo..

Los empleados de Hampton no han sido siempre tan flexibles. El gobierno municipal de Hampton era antes una burocracia típica con su cultura correspondiente.

El administrador municipal era el jefe. Los tres ayudantes del administrador decían a los aproximadamente 35 jefes de departamento qué tenían que hacer. Los jefes de departamento protegían sus intereses y acumulaban información para poder tomar decisiones. Daban órdenes a los cuadros intermedios y los supervisores, quienes a su vez controlaban el trabajo cotidiano de los empleados. En esta pirámide de poder, todo el mundo microgestionaba el nivel que tenía debajo.

Hacía tiempo que las cosas funcionaban de este modo. Ed Panzer fue contratado en 1973 para ocupar el cargo de subdirector de obras públicas. Recuerda que, antes de que le dieran el trabajo, le llevaron al despacho del administrador municipal para realizar una rápida entrevista.

Allí estaba, sentado tras una larga mesa que estaba completamente cubierta de papeles de uno u otro tipo. Estaba preparando el presupuesto de la ciudad. Se estaba ocupando de todos y cada uno de los aspectos de la ciu-

dad. Nadie hacía nada, a menos que fuera una tarea rutinaria, sin conseguir antes su aprobación.

Los administradores y empleados se preocupaban de cumplir los prolijos trámites de sus actividades. Los comunicados subían y bajaban por la cadena de mando. Resultaba difícil hacer nada en aquel entorno, dice Chris Snead, que entró a formar parte del personal de la secretaría del administrador municipal en 1977, «Tenías que pasar por tres o cuatro departamentos diferentes para resolver un asunto.»

Los trabajadores no se movían de sus casillas institucionales y se preocupaban de contentar a sus jefes. Esperaban a que les diesen la orden o el permiso para actuar. El organismo valoraba la lealtad, la estabilidad, la seguridad y el control. «los empleados no asumían riesgos», dice Gurlley, quien empezó a trabajar para la ciudad en 1970 como inspector de proyectos urbanísticos. «Contaban con que los supervisores les dijeran qué tenían que hacer y luego lo hacían.»

Las cosas empezaron a cambiar a partir de 1984, cuando el alcalde y la corporación municipal llevaron a cabo un importante estudio sobre la situación de la ciudad. Su población se había quedado estancada en los 130.000 habitantes. Su tipo impositivo era uno de los más altos de Virginia. Los valores y la renta per cápita del lugar eran los más bajos de la región y su presupuesto era muy limitado debido a los pagos de la deuda (la corporación municipal lo había equilibrado utilizando fuentes de ingresos a las que no podría volver a recurrir). Además sus actividades comerciales con las comunidades vecinas estaban disminuyendo y los recortes presupuestarios federales eran inminentes."

En resumidas cuentas, la visión de conjunto no era halagüeña. «las estadísticas nos dieron miedo», dice el alcalde James Eason. «Sabíamos que no podíamos continuar en aquella línea descendente. De lo contrario íbamos a acabar pareciéndonos a algunas ciudades de Virginia a las que no nos queríamos- parecer.»

Entonces la corporación municipal hizo una pregunta: si no hacemos nada, ¿en qué situación nos encontraremos dentro de tres o cuatro años? Dada la tendencia, dice Eason, «la respuesta nos dejó aterrados». Hampton estaba muriendo a cámara lenta.

Cuando asimilaron lo que aquello significaba, añade Eason, los políticos sintieron la necesidad de darse prisa y pasar a la acción. Elaboraron

2. James Eason, «Presentation to City of Wilson, North Carolina», temas de conversación para el discurso del 25 de enero de 1994.

un audaz plan de desarrollo económico, en el que figuraban la adquisición y urbanización de terrenos, la mejora del aspecto físico de la ciudad y reducciones de impuestos.

Para ejecutarlo necesitaban un gobierno que fuera más sensible a las necesidades de la comunidad, se mostrara más innovador y flexible, estuviera más dispuesto a la acción y tuviera la capacidad de hacer más con menos. Eason dice que cuando unos años más tarde leyó lo que se decía sobre «el gobierno empresarial» en *La reinención del gobierno*, comprendió que el concepto recogía con exactitud lo que él había querido hacer en Hampton.

Cuando el administrador municipal se jubiló, Eason y la corporación municipal empezaron a buscar a un sucesor que cambiara la situación. Lo encontraron en la misma ciudad. Bob O'Neill conocía la burocracia por dentro. El joven melencólico que una docena de años antes había empezado a trabajar para la ciudad en calidad de aprendiz había ascendido rápidamente en el escalafón hasta llevar al puesto de ayudante del administrador municipal. Pero también era una persona independiente, ya que en 1979 había abandonado la administración para trabajar de asesor en temas empresariales.

O'Neill era un hombre cerebral y con ideas. Además observaba la conducta adecuada. «A Bob no le gusta llamar la atención», dice Eason. «Prefiere mantenerse en un segundo plano.» Las personas que trabajaron con O'Neill en la década de los setenta lo describen como una persona tímida y reservada.

Aunque muchas personas que trabajaban en el gobierno municipal conocían a O'Neill, no sabían muy bien qué cabía esperar de él. La corporación le hizo un contrato de rendimientos en el que se indicaban claramente las metas concretas del gobierno de la ciudad. En él se hacía hincapié en que era preciso tomar medidas y adoptar para la administración lo que Eason denominaba el «principio de Noé»: «Ni un premio más por pronosticar lluvia; sólo se darán premios por construir el arca».

O'Neill comprendió lo que querían de él. «La tarea que me encomendaban era que hiciera más y lo hiciera más rápido; que introdujera cambios internos; que desarrollara múltiples programas de trabajo y que consiguiera construir un organismo mucho mejor,» No disponía de un plano del arca que tenía que construir. «Mi único gran plan era que tenía una enorme confianza en el organismo.»

Sin embargo. O'Neill creía que el gobierno de la ciudad tenía que hacer algo más que limitarse a hacer lo que el alcalde y la corporación municipal querían. También tenía que prever los cambios que fueran a pro-

ducirse en el futuro en el entorno de Hampton y adaptarse a ellos. «El asunto es si uno puede obtener unos resultados excelentes no sólo una vez, sino siempre», dice.

Intentamos reforzar nuestra capacidad de adaptación a fin de mantener un alto nivel de calidad y rendimientos. Creo firmemente que los organismos han de adaptarse a los cambios que se producen en su entorno. Si no lo hacen, desaparecen.

Para conseguir que el organismo mostrara una mayor capacidad de adaptación, O'Neill tenía que cambiar su manera de hacer los negocios. Tenía que cambiar los supuestos, la actitud y las normas con los que trabajaba; en definitiva, tenía que cambiar su arraigada cultura y su carácter. En los vínculos afectivos y la mentalidad de los empleados el instinto del empresario tendría que sustituir al instinto del burócrata.

O'Neill era consciente de que no podía simplemente ordenar que se adoptara una nueva cultura. Las personas no cambian porque se les mande que lo hagan. Sólo cambian voluntariamente, y pocas son las que renuncian a sus antiguas costumbres rápidamente, incluso cuando la situación se lo exige.

«Puedes dirigir la cultura, pero no puedes controlarla», dice O'Neill, «Puedes elaborar una declaración de principios para tu organismo, pero no puedes controlar cómo va a reaccionar la gente al hecho de que tú quieras hacer eso.»

O'Neill hizo hincapié en la participación del empleado desde el principio, dice Mike Monteith, que en aquel entonces era ayudante del administrador municipal.

Cuando comenzamos, dijimos: «Estamos todos metidos en este asunto; todos vamos a formar parte del proceso». Bob tenía una manera especial de tratar con las personas. Tenía respeto por ellas; creía en ellas.

Para conseguir que los empleados participaran en el proceso de cambio, añade O'Neill, «tuvimos que averiguar qué interés tenía cada persona en que lográramos lo que queríamos». Esto significaba que habría que recurrir a una serie de motivaciones.

Para algunas personas consiste en dinero. Para otras, en mejores oportunidades profesionales. Para otras, en la contribución que hacen. Depende de cada persona.

En la tarea que se había encomendado O'Neill, que consistía en conseguir que todo el mundo participara, no se contemplaba la posibilidad de que todo siguiera como de costumbre. Desde el primer momento el administrador municipal dejó bien claro que el organismo tenía que cambiar. Los procedimientos clave que empleó para ello fueron la capacitación del organismo y la gestión por rendimientos. A los jefes de departamento les hizo contratos de rendimientos en los que se indicaban los resultados que se esperaba que alcanzaran y luego vinculó sus primas a sus logros. «Aquello dejó las cosas bien claras», dice.

Asimismo dijo a sus ayudantes en la labor de la administración municipal que dejaran de microgestionar los departamentos: cambió sus funciones y les encargó que trabajaran en asuntos estratégicos a largo plazo, como por ejemplo la relación de la ciudad con las escuelas locales. A los directores les dio el control absoluto de sus agencias. «Bob nos dio la libertad y autoridad para hacer nuestro trabajo», dice Panzer.

Recuerdo que hablé con él al respecto. Le pregunté: «Bob, ¿de qué quieres que te informe?». Él me respondió: «Ed, dirige el departamento. Sé muy poco de la dirección de obras públicas y prefiero que así sea».

Luego O'Neill creó una serie de grupos de trabajo en los que colaborarían los diferentes departamentos y que se centrarían en las funciones comunes más importantes, como la infraestructura física, la seguridad pública y los servicios al ciudadano. «Les dije a los directores: "Os estamos pagando mucho dinero, por lo que esperamos que establezcáis relaciones de cooperación con aquellas personas que necesitéis para cumplir los objetivos de vuestros departamentos".», dice O'Neill. Los jefes de departamento decidirían qué personas debían integrar los equipos y los dirigirían. Los equipos de trabajo tendrían poder para asignar recursos con independencia de los límites establecidos entre departamentos.

«Durante cierto tiempo los empleados no supieron qué hacer en los equipos de trabajo», dice O'Neill. «Cuando dijimos a los departamentos que podían estructurar los equipos de trabajo como quisieran, se quedaron a la espera. Luego nos preguntaron: "¿Qué respondéis? Decidnos qué queréis realmente".» O'Neill encargó a Monteith que ayudara a los nuevos grupos, pero que no les dijera qué tenían que hacer.

Al cabo de cierto tiempo los grupos de trabajo se convirtieron en grupos especializados en resolver problemas. «Si alguien decía: "Tengo un problema", el grupo se encargaba de resolverlo», explica O'Neill,

Cuando en 1990 Walt Credle entró a trabajar en el gobierno municipal de director de servicios sociales, descubrió que los equipos de trabajo habían promovido la realización de una gran cantidad de trabajo entre departamentos.

Con el paso del tiempo habían establecido unas relaciones de cooperación muy fuertes. Era algo asombroso. Habían creado un ambiente que no se podía comparar con nada de lo que yo había conocido hasta el momento. No había rivalidad, ni planes ocultos, ni política. Personas que tenían filosofías y orígenes diferentes hablaban las unas con las otras sobre la ciudad.

Para Don Gurley, el cambio en el reparto de poder fue alentador. «La información llegaba hasta mi sección», dice. «Querían mi aportación. Era la primera vez que ocurría algo así. Yo participaba cada vez más en el proceso porque me consultaban sobre asuntos diferentes.»

O'Neill también utilizó los contratos de rendimientos para obligar a los jefes de departamento a colaborar. Cada año pedía a los jefes de los equipos de trabajo que evaluaran los informes de rendimientos de los otros directores. «Formaba con ellos un montón y se los daba a los jefes de los equipos de trabajo», dice Credle.

Decía: «Leedlos y comentadlos. ¿Dicen la verdad? ¿Colaboran? ¿Trabajan juntos? Decidme cuál es vuestra impresión». Poco a poco me fui dando cuenta de que si iba a las reuniones de los grupos de trabajo y me comportaba como un estúpido, iba a hundir mi propio barco. En cambio si iba a las reuniones e intentaba facilitar las cosas y colaborar con la gente, ellos se lo dirían a Bob.

*La declaración de principios:
una visión y una misión para el gobierno municipal*

Los contratos de rendimientos de O'Neill, así como sus equipos de trabajo y sus iniciativas para capacitar a los departamentos empezaron a cambiar la cultura. Sin embargo, él, el alcalde y la corporación municipal decidieron que los empleados también necesitaban lo que Eason llama una «visión convincente de una Situación deseada». Si te imaginas el futuro que quieres, explica Eason, «puedes alcanzar tu meta con más facilidad. La visión es el vínculo entre el sueño y la acción». Eason quería que los políticos, los gerentes municipales y los empleados públicos de Harnpton tuvieran la misma imagen mental del propósito del organis-

rno. «Si se consigue coordinar las cosas de manera que todo el mundo sepa hacia dónde vas, creas una sinergia que te permite hacer mucho más que lo que harías si la gente trabajara de forma individual.»

O'Neill trabajó con la corporación para elaborar una declaración de principios (*a vision and mission statement*) en la que se describían el propósito y el papel de la administración municipal. El proceso se desarrolló de abajo arriba y de arriba abajo; cientos de funcionarios participaron en él. «El organismo y la corporación elaboraron muchos borradores», dice O'Neill, «La declaración que al final nos pareció satisfactoria tenía tantas aportaciones de la corporación como de los empleados.»

Monteith recuerda lo difícil que fue el proceso:

La declaración de principios no se elaboró tal como se dice en los libros de texto que se debe hacer. No nos sentamos todos a una mesa y nos preguntamos: «¿Qué es lo que estamos intentando crear?». Celebramos una serie de reuniones. Ya llevábamos un año dedicándonos a ello. Bob y sus ayudantes se reunieron cuatro o cinco veces y pusieron todo su empeño en buscar las palabras correctas. Sin embargo, no conseguimos redactar nada convincente.

Finalmente Monteith preparó una declaración y se la mostró a varios grupos. En ella se asumía el compromiso de hacer de Hampton la ciudad de Virginia donde mejor se viviera. Según la nueva declaración de principios, la ciudad «uniría los recursos de los negocios, los barrios, las asociaciones de ciudadanos y la administración» con el fin de hacer realidad su «visión». La «misión» expresaba una idea de la corporación según la cual la administración debía ser un intermediario en el uso de los recursos de la comunidad, no un simple proveedor de servicios y normas. La corporación aceptó ambas declaraciones y O'Neill empleó para elaborar unos planes de acción y unos objetivos evaluables para cada departamento que incluyó en los contratos de rendimientos de los jefes de departamento.

«Con el paso del tiempo —dice Monteith—, las declaraciones cobraron mucha importancia para nosotros.»

En 1988, 23 empleados del departamento de parques estaban asistiendo a un curso denominado «Cómo convertir a sus empleados en triunfadores». El profesor que lo impartía, un empresario de la administración del Estado, les pidió que escribieran en un papel cuál era su misión. En un informe para O'Neill, Thomas Daniel, que en aquel entonces era el jefe del departamento de parques, explicaba lo que había ocurrido a continuación:

El profesor no esperaba en realidad nada y se quedó asombrado cuando la mayoría de los asistentes a la clase escribieron: «Hacer que Hampton sea la ciudad de Virginia donde mejor se vive». Durante la conversación que se entabló a continuación, alguien comentó que no sólo tenemos una misión, sino también unas metas concretas. Junto a estas metas tenemos unos objetivos y unos mecanismos de elaboración de informes para asegurarnos de que se alcanzan los objetivos o se trabaja en ellos. Tenemos contratos para asegurarnos de que nos concentramos en alcanzarlos."

Daniel no pudo evitar añadir un comentario: «El profesor ha preguntado al organismo para el que trabaja, que es el Ministerio de Educación, cuál es su misión y no ha obtenido ninguna respuesta».

«"La ciudad de Virginia donde mejor se vive", todo el mundo conoce esta frase», dice Kevin Gallagher. Le resultó difícil no fijarse en ella cuando en 1987 empezó a trabajar para la ciudad en el departamento de parques. «Miraras donde mirases, allí estaba. Todas las oficinas tenían nuestra declaración de principios. Estaba incluso en el resguardo de nuestros cheques.»

«Los empleados no piensan que están trabajando para el departamento, sino que están trabajando para el organismo a fin de alcanzar las metas fijadas en la declaración de principios», agrega Mary Bunting. Ésta es la razón por la que el equipo de obras de gran envergadura colaboró en la construcción de un nuevo parque para la ciudad, pese a que se trataba de un proyecto del departamento de parques.

Las declaraciones condicionan las ideas que tiene el empleado sobre la forma en que ha de realizar su trabajo, dice O'Neill. Por ejemplo, al gobierno municipal le estaban presionando para que creara centros comunitarios en varios barrios. Sin embargo, en lugar de construirlos y dirigirlos, es decir, en lugar de desempeñar el antiguo papel de proveedor de servicios, la ciudad hizo de intermediaria en la creación de dos centros. En un caso las autoridades consiguieron convencer a la YMCA para que abriera uno de sus centros en una de las alas de un instituto de enseñanza secundaria cerrado. La YMCA rehabilitó dos gimnasios y el campo de deportes al aire libre y luego empezó a reunir dinero para construir una ampliación con una piscina cubierta. En otro barrio la ciudad renovó unas instalaciones y luego se las traspasó al vecindario para que las dirigiera.

El desarrollo de una nueva cultura

Los cambios introducidos por O'Neill inspiraron en los empleados tanta inquietud como entusiasmo. A muchos de ellos les preocupó que se empezara a hacer hincapié en el rendimiento, la autonomía, la responsabilidad y el cambio. «Durante mucho tiempo -recuerda la directora de recursos humanos Tharon Greene-, se formaron delante de la puerta colas de empleados que entraban y preguntaban: "¿Está bien si hacemos esto?".»

Otros, entre ellos unos cuantos altos cargos, no lograron adaptarse a la nueva situación. «Por el camino perdimos unos cuantos jefes de departamento que no fueron capaces de desenvolverse en el nuevo ambiente», dice Monteirh.

Sin embargo, a la mayoría de los empleados le gustaron los cambios. «Tuvimos un gran obstáculo en la primera línea» del proceso de cambio, dice O'Neill. «Por la experiencia que hemos tenido, algunos empleados requieren un periodo de adaptación, pero la gran mayoría tienen la sensación de que se han eliminado todas las restricciones y que por fin pueden hacer lo que siempre han soñado con hacer.»

Cuando O'Neill llevaba un año en su puesto, la ciudad llevó a cabo una «toma de temperatura»: su primer estudio del ambiente del organismo. «Obtuvimos respuestas que no esperábamos», dice Monteith. «Los cambios (el nuevo administrador municipal, las nuevas funciones, la nueva estructura) habían generado un gran entusiasmo. Todo el mundo tenía grandes esperanzas.»

Pero cuando las iniciativas de O'Neill fueron aceptadas, los empleados empezaron a plantear todo tipo de cuestiones. «Querían saber si íbamos a ser coherentes en el desarrollo de la nueva cultura», dice. Se quejaban de que no había manera de recompensar a las personas que realizaban un trabajo extraordinario, de manera que la ciudad creó un programa que permitía a cada departamento instituir premios para los empleados por innovaciones y mejoras en la productividad. Las oficinas repartirían el 10 por ciento de los ahorros anuales entre los empleados y concederían premios como material de oficina, tiempo libre, cenas y espacios para aparcar a precio rebajado.

Los empleados también se quejaron de que no se les recompensaba por el servicio que prestaban al cliente, de modo que O'Neill instituyó una gratificación anual en concepto de satisfacción del ciudadano. Si la satisfacción con el rendimiento de la administración alcanzaba ciertos niveles, todos los empleados municipales recibían un cheque como prima.

Para atender otras quejas de los empleados, la ciudad hizo lo siguiente:

- Creó «equipos de expedición» que visitaban otros municipios para enterarse de lo que estaban haciendo para emprender cambios.
- Permitió a los empleados que gestionaran los fondos de educación para empleados.
- Proporcionó el capital inicial para probar ideas innovadoras.
- Estableció una serie de valores para los organismos: atención al ciudadano, calidad, integridad, trabajo en equipo, profesionalidad e innovación.

La declaración de valores contribuye a que «los empleados velen por la honestidad de la dirección», dice O'Neill,

Si lo que haces no es coherente con tus valores, los empleados te lo harán ver. Te dirán: «Un momento, dijiste que la innovación es un valor, pero cada vez que trato de hacer algo diferente, te interpones en mi camino con una norma». Desde el punto de vista del empleado, se trata de un contrato: si me comporto de esta manera, prosperaré.

Cada reto que los empleados le plantearon constituyó una oportunidad para reforzar la cultura que estaba intentando desarrollar, indica O'Neill: «Si apruebas estos exámenes el número suficiente de veces y se demuestra que las cosas funcionan de manera distinta, la gente se siente comprometida con la nueva cultura. Su forma de plantearse las cosas y su comportamiento cambian espectacularmente».

Kevin Gallagher recuerda lo difícil que le resultó creer en la nueva cultura.

Pensaba que se trataba simplemente del último tópico en gestión. Cuando Bob decía algo e introducía un cambio de tipo político, te imaginabas que iba a ser un fracaso. Pero no hubo ningún fracaso. «Está resultando. Antes éramos de una manera y ahora somos de otra», pensé, y entonces empecé a participar más.:

A finales de los ochenta, ya habían surgido muchos métodos de trabajo nuevos. «A menudo --dice Tharon Greene--, el organismo tenía que cambiar las normas para adecuarse a los nuevos hábitos.»

Cuando los inspectores municipales de urbanismo y medio ambiente se dieron cuenta de que si tenían teléfonos celulares ahorrarían tiempo cuando trabajaran sobre el terreno, Mary Bunting no se lo pensó dos ve-

ces y fue a comprarles 29 teléfonos. «Nos cogió desprevenidos», dice Don Gurley. «Nos sorprendió tener los teléfonos a nuestra disposición tan rápidamente.»

Cuando la ciudad decidió cambiar su forma de atender las solicitudes de información, una docena de empleados se propuso reunirse con media docena de ciudadanos todos los viernes durante varios meses. Juntos sugirieron a la ciudad varios cambios para que los sometiera a estudio.

Cuando las autoridades municipales empezaron a preocuparse por la cantidad de jóvenes de Hampton que no obtenían buenos resultados en la escuela, preguntaron al conjunto de la comunidad qué se debía hacer. Las respuestas que recibieron les sorprendieron: «Acabamos organizando un debate sobre la participación del conjunto de la comunidad en la educación de un niño», dice Monteith. «Todo giraba en torno a la importancia de los barrios y la familia.» La ciudad organizó una coalición integrada por miembros de toda la comunidad (padres, empresas, asociaciones de ciudadanos, abogados especialistas en temas relacionados con la juventud y adolescentes) que permitió a más de 5.000 personas participar en un proceso de tres años de duración destinado a reunir sugerencias de carácter general que luego se incluirían en el plan estratégico de la ciudad.

Cuando las autoridades de la ciudad empezaron a preocuparse por la salud de los barrios de Hampton, decidieron compartir con las asociaciones de vecinos el control de los proyectos de urbanismo. La oficina de urbanismo exigió a los promotores de viviendas que se reunieran con las asociaciones de vecinos antes de solicitar cambios en la organización urbanística y usar los permisos, y colaboró con los vecinos, las escuelas y los niños en el proyecto de seis parques para los barrios. Luego la ciudad creó un Department of Neighborhood Services (Oficina de Servicios para los Barrios), tal como había recomendado la coalición comunitaria, para atender las necesidades particulares de cada barrio y aprovechar la energía de sus dirigentes. La oficina concedería pequeños subsidios para el desarrollo de los barrios, crearía un instituto para formar a sus dirigentes, contribuiría al desarrollo de las agrupaciones de vecinos, establecería contactos entre barrios para que pudieran intercambiar servicios y se apoyaría en otras oficinas municipales para apoyar a los barrios. En resumidas cuentas, introdujo a los barrios en el gobierno de la ciudad.

Tanto en estos casos como en otros, los empleados municipales convirtieron los retos en oportunidades. Es decir, se comportaron como empresarios.

El éxito... y la tensión

A mediados de los noventa, Hampton ya se había convertido en un sinónimo del éxito. La satisfacción del ciudadano con el gobierno municipal giraba en torno al 90 por ciento. Los indicadores económicos de la ciudad se mantuvieron altos incluso durante la recesión que se produjo al comenzar la década. El desarrollo en el centro de la ciudad había experimentado un gran avance. Los impuestos sobre la propiedad, que antes eran altos, se encontraban ahora entre los más bajos de Virginia. El pago de la deuda había quedado reducido a la mitad. El alcalde Eason había sido reelegido en tres ocasiones y sus aliados en la corporación también habían recibido el apoyo de los votantes. En varios indicadores, como el de los empleados per cápita, Hampton ocupaba normalmente posiciones mejores que las ciudades con las que podía compararse. La moral del empleado, que se medía cada año, se mantenía alta de manera constante, y los empleados apoyaban los cambios que había promovido O'Neil!

El rendimiento de la ciudad también había empezado a ser reconocido. En 1993, por ejemplo, ganó el President's Award for Entrepreneurial Government (Premio del Presidente al Gobierno Empresarial), concedido por la Virginia Municipal League, por su «nuevo enfoque de la gestión y la toma de decisiones y su nuevo planteamiento del ciudadano como cliente»."

Muchos empleados creían que ya se había creado una nueva cultura. «Mi abuelo trabajó en el gobierno municipal de Hampton durante 20 años», dice Don Gurley. «Los cambios que se han producido en la actitud y la cultura de la gente le abrumban y asorbarían.»

Pero la cultura de Hampton no era perfecta. Muchos empleados de primera línea seguían sin dar importancia al servicio al cliente, dice Kevin Gallagher, y tenían todavía miedo a hacer cambios.

La idea importante que el organismo parece incapaz de hacer comprender a los empleados que ocupan puestos de operaciones es que el cambio no es algo de lo que haya que tener miedo, sino un reto que tienen que asumir. Va a cambiarles, pero no va a hacerles daño. Aprenderían mucho si se mostrarán dispuestos a aceptarlo.

Muchos empleados indican que la nueva cultura no cubre importantes necesidades afectivas de los trabajadores. «No celebramos nuestros éxitos lo suficiente», dice Mary Bunting.

Realmente no nos hemos parado a decir: «Oye, fíjate en lo que hemos hecho». Estamos demasiado ocupados intentando conseguir todo lo que tenemos que conseguir. Una de las quejas que se oyen es que hemos perdido el ambiente familiar que teníamos antes.

Gallagher coincide: «Me gustaría volver a ver algo de emoción en el organismo. Soy de los que piensan que uno puede trabajar a destajo y aun así seguir divirtiéndose».

«Es una crítica justa a nuestro organismo», reconoce O'Neill. «Es probable que prestemos una atención considerablemente inferior a las celebraciones de lo que deberíamos. El problema es que no nos sale de una forma natural.» Cuando consigue un nuevo éxito, en lugar de celebrarlo, O'Neill se concentra en el próximo obstáculo. Es una cuestión de carácter.

Tharon Greene es igual que él. «Me centro en hacer cosas», dice. «Es casi una obsesión que tengo..»

El afán de cumplir ha dejado además al organismo agotado. «La gente está cansada», dice Chris Snead, el actual director de presupuestos. «Está algo cansada de tantos cambios.»

Greene y O'Neill están de acuerdo con él. «La gente esta extenuada», dice Greene. «Llevamos años haciendo muchas cosas con pocos medios.»

En 1995, O'Neill se reunió con los jefes de departamento para hablar del problema. Quería infundirles ánimo.

Les dije: «Estoy tan cansado como vosotros. A mí tampoco me importaría tomarme un descanso. Pero las cosas se están moviendo con rapidez ahí fuera. Si no nos preparamos para seguir al pie del cañón, perderemos empuje. Por mucho que deseemos tomarnos un descanso, es imposible.

Acto seguido propuso una nueva serie de cambios.

Adaptarse de nuevo

O'Neill tenía la mirada puesta en dos retos. Uno consistía en el hecho de que muchos de los problemas que se le planteaban a la ciudad no podían resolverse dentro de su perímetro. «Había toda una serie de asuntos

(el nivel de calidad del aire y el empleo, por ejemplo) que rebasaban los límites del organismo», dice el administrador municipal. El otro era que los ciudadanos de Hampton seguían sin pensar que el gobierno de la ciudad estuviera atendiendo de manera satisfactoria las necesidades de sus barrios.

El gobierno de la ciudad no estaba bien preparado para hacer frente a ninguno de estos problemas. No tenía contactos sólidos con otras entidades de la región y su estructura de departamentos suponía un obstáculo a la hora de alcanzar objetivos estratégicos como la creación de barrios sanos.

«Nos resultaba difícil conseguir que los jefes de departamento asumieran el hecho de que el servicio de los barrios era una prioridad suya», dice Joan Kennedy, que en aquel entonces dirigía la nueva oficina creada para ayudar a los barrios. «Les parecía un trabajo añadido al que realizaban regularmente.» Debido a ello, Joan Kennedy se pasaba la mayor parte del tiempo «saltando obstáculos organizativos».

A fin de solucionar estos problemas, O'Neill pidió a los jefes de departamento que buscaran la manera de reestructurar el organismo en torno a las principales metas de la ciudad: familias sanas, barrios sanos, empresas sanas y una región próspera. Ellos recomendaron la aplicación continua de una política para derribar los muros que dividían los departamentos y asignar los recursos a las áreas estratégicas. «Las barreras entre departamentos desaparecieron en menos de un año», dice Greene.

Como el organismo había utilizado con gran éxito el trabajo en equipo, los incentivos para rendir y los planes de colaboración, O'Neill empleó estas mismas herramientas con los altos cargos. Fijó unas metas que tendrían que alcanzar en grupo y les dijo que sus sueldos dependerían de lo bien que rindieran trabajando en equipo.

Nadie sabe en qué va a desembocar este proceso. Pero en la cultura del cambio de Hampton, esto no es nada raro. «Tenemos una cierta capacidad de adaptación», dice O'Neill. «Las preguntas que nos planteamos no nos parecen inoportunas.»

«Es el siguiente cambio importante», añade Monteith, quien considera el reto apasionante. «Como siempre estamos buscando una forma mejor de hacer las cosas, este organismo va a seguir cambiando.»

LA ESTRATEGIA DE LA CULTURA

Probablemente conozca la historia de los elefantes que están atados a unas estacas muy pequeñas. El visitante occidental pregunta por qué no arrancan las estacas y semarchan. La gente del lugar contesta que, cuando los elefantes son pequeños, son

atados a las estacas y aprenden que no pueden alejarse de ellas. Incluso cuando se hacen mayores y se convierten en animales grandes y fuertes que pueden marcharse con facilidad, no lo hacen porque han asumido la idea de que no pueden hacerlo.

OTTO BRODERICK, ex interventor general de Canadá?

Los organismos tienen culturas propias, de la misma manera que las personas tienen personalidades propias. Al igual que las personas, algunos organismos son emprendedores, creativos o cuidadosos, mientras que otros son pasivos, sumisos o descuidados. Y al igual que las personalidades, las culturas de los organismos son muy difíciles de cambiar.

La cultura de una organización consiste en una serie de parámetros psicológicos, afectivos y conductuales que los miembros del organismo han interiorizado profundamente y comparten. Tiene una dimensión física y tangible: los hábitos y las rutinas de la gente; sus rituales, costumbres y convenciones; incluso las historias que cuentan. También tiene una dimensión oculta e intangible: las creencias, los supuestos, las ideas, las esperanzas y los sueños de la gente. Todos los aspectos de un organismo (su estructura, las descripciones de sus puestos de trabajo, sus procedimientos normales de funcionamiento, su lenguaje, su política e incluso su tecnología) contribuyen a su cultura.

La cultura de un organismo indica a la gente cuáles son las actitudes y conductas apropiadas para tener éxito en el organismo. Se trata de una realidad social, un fenómeno constante del que la gente, sea consciente o inconscientemente, se sirve para orientarse. Constituye un indicador claro que señala a la gente qué debe hacer, sentir y pensar. En Hampton, por ejemplo, muchos empleados municipales se sirven de la declaración de principios de su organismo para regir su comportamiento y, cuando colaboran los unos con los otros y prestan un buen servicio al cliente, el organismo premia dicho comportamiento.

Uno puede saber enseguida cuál es la cultura de un organismo si sabe en qué fijarse. Cuando Tom Glynn ocupó el cargo de director general de la Massachusetts Bay Transit Authority, vio que las paredes de la oficina central estaban cubiertas de fotografías de trenes, tranvías y coches de metro. No había ni una foto de los empleados, ni tampoco de los pasajeros. Estas pistas le permitieron saber que los empleados de su nuevo organismo (que estaba dominado por ingenieros) concedían más importan-

5. Otto Broderick, «A Second Look at the Well-Performing Government Organization», en James C. McDavid y D. Brian Marson (comps.), *The Well-Performing Government Organization*, Ottawa, Institute of Public Administration of Canada, 1991, pág. 22.

cia y atención a las máquinas que a las personas. Centrabán su interés en la administración y el mantenimiento del material.⁶

Cuando Doug Ross se hizo cargo del timón de la Dirección de Formación y Empleo (Employment and Training Administration) del Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos, visitó inmediatamente las diez oficinas regionales del organismo, algunas de las cuales no habían visto a un director desde hacía años. «Me reuní con los empleados de todas ellas y, en cada ocasión, siempre veía en las filas del fondo todo un grupo de hombres blancos de edad madura con los brazos cruzados», dice Ross. «Era una postura muy defensiva. De buenas a primeras ya me estaban dando a entender que no sabían quién era yo y que no estaban interesados.»

Cuando la firma de Peter Hutchinson, Public Strategies Group, fue contratada para hacer la labor de inspección de las escuelas de Mineápolis, él empezó inmediatamente a visitar escuelas. Los profesores se quejaban amargamente de la oficina central del distrito, y le contaron «muchas historias de personas que recibían un trato espantoso», dice. «De gente a la que se le humillaba en público y se le gritaba sin disimulo, y de gente de la oficina central cuya principal herramienta era el miedo.»

Le dijeron que nadie tenía siquiera una copia del programa de estudios, la cual no había sido publicada desde hacía diez años. Le hicieron coger el teléfono y prestar atención. «No había tono para marcar», recuerda. «Estaban literalmente aislados de la oficina central.»

Los miembros del personal no dejaban de hablar del programa de estudios y del tono para marcar. Tenían la sensación de que se encontraban solos, en islotes. La gente estaba completamente segura de que no se podía probar nada nuevo; si lo hacías, te castigaban tanto si salía bien como si no. Estaban seguros de que te podían despedir si lo intentabas, aunque nadie conocía a nadie que hubiera sido despedido. Había muchísimo miedo.

La cultura de las burocracias públicas

Glynn, Ross y Hurchinson se encararon con las culturas de sus organismos de un modo muy parecido a como lo hacen los antropólogos que visitan una tribu lejana. Como personas procedentes de otro lugar, llevaron a los organismos una nueva forma de ver y oír las cosas.

6. Levin y Sanger, *Making Government Work*, págs. 174-175.

Lo que encontraron fue un fenómeno inconfundible: lo que cabría denominar la «cultura burocrática del sector público». Muchos organismos públicos la comparten, aunque puede haber muchas variantes y subculturas. Los empleados lo expresan de muchas maneras: cuando recomiendan a los nuevos trabajadores que «sigan las normas y eviten los problemas»; cuando bromean diciendo que no le «pagan para tomar decisiones»; y cuando dicen que «la administración no tiene por qué ocuparse de nada más».

¿Por qué está esta cultura tan extendida? Porque la mayoría de los organismos públicos comparten unas características fundamentales que determinan sus culturas.

Los organismos del gobierno son criaturas del sector político. Resulta inevitable que sean el blanco de las incesantes exigencias del ciudadano que encauzan los políticos. Se convierten en los balones de los enfrentamientos políticos y como tales reciben patadas que los mandan de un lado al otro del campo. Son objeto de un hostil escrutinio por parte de los legisladores, los grupos de presión, los grupos dominantes y los medios de comunicación. Los funcionarios viven en un «ambiente de investigación» escribe Bill Godfrey, antiguo comisario de la Oficina Tributaria australiana."

Los organismos reaccionan aprendiendo a defenderse. A veces se desentienden del mundo exterior para protegerse de él; otras se muestran serviles y dispuestos a agrandar. Por lo general, echan la culpa a los políticos y a los grupos dominantes de todo lo que va mal en la administración. Además, como tienen miedo de que les echen la culpa cuando las cosas van mal, asumen pocos riesgos. **El** profesor de la Universidad de Duke, Robert Behn, uno de los especialistas en gestión pública más importantes, afirmó en una ocasión que los diez mandamientos de la administración son: «No cometerás errores. No cometerás errores. No cometerás errores...». ⁸

Las oficinas del gobierno están casi siempre organizadas como una jerarquía multiestratificada. La categoría es lo que importa. Determina la autoridad, la remuneración y las oportunidades profesionales. Separa a las personas en quienes dan las órdenes y quienes las reciben y valora a los que tienen el poder y a los que obedecen. Ante la concentración de poder, los fun-

7. Bill Godfrey, «Can Large Government Learn? The Challenge of Strategic Change at the Australian Taxation Office», en Peter M. Senge y otros (comps.), *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*, Nueva York, Doubleday, 1994, pág. 495.

8. Robert Behn, «Innovation and Public Values: Mistakes, Flexibility, Purpose, Equity, Cost Control, and Trust», ponencia preparada para la Conference on the Fundamental Questions of Innovation, Duke University, 3-4 de mayo de 1991, pág. 1.

cionarios suelen tener miedo. Permanecen en sus jaulas. Si quieren intentar cambiar algo, piden permiso antes. Pero la mayoría ni siquiera lo intenta.

La administración está organizada burocráticamente. Las ideas están separadas de los actos. Los actos se descomponen en funciones. Las funciones se separan en unidades. Las unidades se dividen en puestos de trabajo. Los puestos de trabajo se reducen a tareas específicas y se codifican según rígidas categorías profesionales y descripciones laborales. Las tareas son realizadas por especialistas. Los especialistas ocupan cubículos y oficinas que separan a los unos de los otros.

Este modelo lleva aplicándose desde hace tanto tiempo que se acepta de manera rutinaria como si fuera la sabiduría transmitida por las generaciones pasadas. Responde a la forma en que tienen que ser las cosas, no sólo al resultado de su transformación ante ciertas condiciones. Sin embargo, devalúa a las personas. Éstas, al igual que las piezas de un mecanismo, desempeñan un papel pasivo en un plan general que no precisa de su capacidad para aprender y no deja lugar a esperanzas y sueños. El efecto es paralizador: las personas atrapadas en la monótona maquinaria burocrática se vuelven poco imaginativas e insensibles.

Los organismos públicos suelen tener monopolios o cuasimonopolios. Tienen que hacer frente a poca presión por parte de sus clientes o sus competidores. Como no se derivan consecuencias de sus rendimientos, miran hacia adentro. Sus empleados a menudo se preocupan por los presupuestos, el nivel de los miembros del personal y el rango burocrático, no por la manera de mejorar los resultados. No conceden primas basadas en la eficacia o los resultados. Es más probable que los empleados sean recompensados por haber pasado otro año en el organismo que por rendir bien. En consecuencia, muchos de ellos tienen pocas esperanzas y se enorgullecen poco de su trabajo. Las personas ajenas al organismo acaban sintiéndose del mismo modo con respecto a ellos.

Estas características fundamentales (política, jerarquía, burocracia y monopolio) generan culturas organizativas cuyos habitantes hacen lo siguiente:

- Echan la culpa a los demás o a las personas ajenas en lugar de asumir la responsabilidad de sus actos.
- En lugar de intentar innovar, viven con temor a cometer errores.
- Aceptan sumisamente la mediocridad en lugar de adoptar una actitud creativa y buscar la excelencia.
- Se resisten al cambio en lugar de adaptarse a él.

Cómo cambiar la cultura del gobierno

Para cambiar este tipo de comportamiento, usted debe cambiar la cultura de los organismos públicos. Los métodos más eficaces para conseguir esto son las primeras cuatro estrategias: dejar claro cuáles son los propósitos de los organismos públicos, crear consecuencias que se deriven de sus rendimientos, hacer que los organismos asuman una mayor responsabilidad ante sus clientes y cambiar el lugar y la forma en que se ejerce el control. En Hampton, Eason y O'Neill lograron que hubiera consenso en torno a un propósito y unos objetivos claros, usaron los contratos de rendimientos con los altos cargos, premiaron a los trabajadores por dejar satisfechos a sus clientes y capacitaron a sus empleados para que participaran en el proceso de toma de decisiones. Todo esto permitió que se redujera el dominio de la cultura burocrática, pero no fue suficiente.

Uno a uno, todos los organismos han acabado descubriendo lo mismo. Cuando los reinventores usan las primeras cuatro estrategias, observan que la antigua cultura frena y contrarresta la eficacia de éstas. También descubren que la cultura no adopta obedientemente la forma que le imponen las estrategias. Lo que hace en cambio es adoptar formas inesperadas: resistencia silenciosa, falta de compromiso e incluso depresión.

Tarde o temprano los reinventores se dan cuenta de que los cambios que están realizando al emplear las cuatro primeras estrategias no tendrán efecto mientras no formen parte de la cultura del organismo. Tal como explica el profesor de Harvard John Kotter: «Mientras no se traduzcan en normas sociales y valores compartidos, las nuevas conductas estarán sujetas a la degradación en cuanto desaparezca la presión a favor del cambio». Así pues, los reinventores necesitan unas estrategias explícitas para modificar sus culturas.

El Reino Unido es un buen ejemplo. Como indicamos en el capítulo 1, los dirigentes ingleses emplearon la estrategia central, la de las consecuencias, la del cliente y la del control para cambiar el ADN del conjunto de su sistema. Sin embargo, descubrieron que los organismos seguían aferrados a sus antiguas culturas. En 1994, cuando habían pasado seis años desde el lanzamiento del programa Next Steps y tres desde la aprobación de las pruebas de mercado y el Citizen's Charter, William Waldegrave, que en aquel entonces era el ministro encargado de la reforma del

servicio público, nos dijo: «La burocracia tiene una tremenda tendencia a reaccionar ante las estructuras más descentralizadas como un microorganismo: imitando en el organismo nuevo lo que se hacía en el organismo antiguo».

Los reformistas federales australianos vivieron la misma experiencia. Tras una década de reformas en el Australian Public Service (APS), Steven Sedgwick, secretario de Economía, comentó:

Lo que aún nos queda por hacer es introducir el cambio cultural en el seno de las agencias y en las vidas laborales de los administradores y miembros del personal a fin de capacitarles para sacar el máximo provecho de ese sistema. Éste es de hecho el aspecto más difícil de las reformas; constituye la etapa en que tenemos que cambiar algunos elementos de la cultura que están fuertemente arraigados y que no son susceptibles de ser regulados de forma directa. Va a ser un proceso lento y laborioso, un proceso que se va a llevar a cabo en cada uno de los lugares de trabajo del APS por separado.¹⁰

Sunnyvale (California) nos proporciona un ejemplo aún más concreto del motivo por el que las primeras cuatro estrategias no son suficientes. Durante más de 15 años, las autoridades de Sunnyvale han utilizado la estrategia central, la de las consecuencias y la del cliente para transformar su organismo. Han obtenido unos resultados extraordinarios, ya que han incrementado la productividad anual en un 6 por ciento anual repetidas veces. Sus empleados trabajan de firme. Sin embargo, la última vez que visitamos la ciudad, todos los empleados nos dijeron que el rendimiento sería todavía más alto si la cultura fuese diferente.

El administrador municipal, Tom Lewcock, había insistido en organizar la cultura a partir de los resultados y lo había conseguido. Al describirla, los empleados decían que se trataba de una cultura «basada en los resultados», «de la rentabilidad», «de gran dinamismo» y «de alta presión». Les pagaban bien y estaban orgullosos de su organismo. Pero nadie decía que fuera una cultura que mejorase e innovara de forma continua; esto era tarea del administrador, no de los empleados. Es decir, Sunnyvale había creado una cultura en la que los empleados que ocupaban los puestos de operaciones trabajaban de firme pero no tenían la responsabilidad de innovar. Cuando los administradores les pedían que sugirieran ideas para mejorar la situación, la respuesta que recibían era un relativo silencio. «Hemos celebrado algunas reuniones y hemos sacado

10. Steven Sedgwick, «State of the Service», conferencia en el Institute of Public Administration, Canberra, Australia, 28 de octubre de 1993.

un par de ideas», nos dijo el director de transportes, Jim Masch, acerca de sus propias iniciativas. «Pero ya veo que no están dispuestos a poner de su parte.»

Una de las razones era que Sunnyvale no había aplicado la estrategia del control en toda su extensión. Había capacitado a los administradores, pero no a los empleados. Pero incluso los administradores se mostraban a veces reacios a experimentar, ya que estaban trabajando a destajo para mantener el ritmo y tenían una enorme presión encima para evitar los errores. Gail Waiters, una administradora que acababa de abandonar Sunnyvale para aceptar un trabajo en Bakersfield, explicaba el problema de la siguiente manera:

Sunnyvale da de sí misma una descripción halagadora, ya que se considera un organismo que cree en las personas que se arriesgan, innovan y piensan de forma creativa, lo cual es cierto. Sin embargo, a causa de los dirigentes, la gente se muestra reacia a asumir riesgos porque tiene miedo de las consecuencias. Así pues, hay algo que no encaja. Aunque Tom y yo y unos cuantos más seguíamos asegurando a la gente que así era precisamente como queríamos que fueran las cosas, nuestros actos no lo reflejaban. Es decir, si una persona se arriesgaba e intentaba hacer algo que consideraba muy innovador, cabía la posibilidad de que Tom diera al traste con el proyecto, de modo que perdían la confianza y decidían no volver a arriesgarse nunca más.

La gente no creía realmente que se tratara de un organismo partidario de los riesgos, pues tenía la sensación de que no podía cometer una equivocación. Bueno, podías cometer una equivocación, pero luego tenías que asumir las consecuencias. Creo que no se trata de eso. Si lees algo sobre HP, Xerox o 3-M, verás que dicen: «Aplaudimos las equivocaciones». Sunnyvale no aplaude las equivocaciones.

Sunnyvale era uno de los organismos públicos mejor gestionados y más productivos que conocíamos. Sin embargo, estaba claro que necesitaba una estrategia para cambiar su cultura. Tarde o temprano acaba ocurriéndole lo mismo a todas las organizaciones. La estrategia de la cultura es más débil que las otras cuatro estrategias, pero aun así es necesaria.

La estrategia de la cultura es débil en parte porque es muy lenta a la hora de producir resultados. Al principio muchos dirigentes dan por supuesto que basta con lograr que sus empleados comprendan la necesidad de los cambios para que éstos se produzcan, pero poco a poco van dándose cuenta de que el proceso de conversión **avanza** casi persona por persona. Cambiar la cultura de un organismo es como «ser un vendedor de as-

piradoras», dice el veterano Nigel Palk, máxima autoridad del municipio de Bromley. «Hay que convencer a mucha gente de que haga cosas que jamás ha hecho.»

«Cambiar la cultura del gobierno es como la Gran Muralla china de Kafka», añade Bob Q'Leary, uno de los reinventores clave que trabajó con el gobernador de Florida, Lawton Chiles. «Para cuando el mensaje llega a las provincias exteriores, ya hay una nueva administración.»

La velocidad de tortuga no es el único problema. Cambiar los hábitos, los vínculos afectivos y la mentalidad de la gente no es una garantía de que sus organismos vayan a ser más eficaces y eficientes, sino únicamente de que sus miembros querrán serlo. A menos que aplique las otras estrategias, la estrategia de la cultura acabará chocando con un muro de ladrillos, porque el propósito, los incentivos, las responsabilidades y la estructura de poder del organismo seguirán mostrando la tendencia contraria.

Por lo tanto, la estructura de la cultura es esencial pero insuficiente. Al final es preciso aplicar las cinco estrategias para transformar el sector público.

Los factores que determinan la cultura

Cambiar la cultura de una organización no es una ciencia. No basta simplemente con preparar el proceso y luego llevarlo a cabo. El proceso no se puede planear. Tiene demasiadas variables. De hecho, hay al menos una docena de factores clave que determinan la cultura.

Los cuatro primeros factores que aquí se enumeran constituyen el ADN del sistema que los reinventores cambian al aplicar la estrategia central, la de las consecuencias, la del cliente y la del control. Los factores 5, 6 y 7 son los cambios en los sistemas, las estructuras y los procedimientos que deben producirse como consecuencia de la aplicación de las cuatro primeras estrategias si se desea consolidar el nuevo ADN.

Los tres factores siguientes (las tareas del organismo, sus circunstancias externas y su historia y tradiciones) son más difíciles de cambiar. Los reinventores pueden cambiar las tareas que realizan sus empleados mediante la capacitación del empleado, la reingeniería de los procedimientos empresariales y métodos similares. Pero sólo pueden realizar cambios dentro de unos límites: no pueden convertir una agencia que se ocupa de las prestaciones sociales en un grupo de expertos en la elaboración de programas políticos. Asimismo, pueden modificar las circunstancias externas (al ambiente político, las actitudes de los legisladores o las posturas

FACTORES QUE DETERMINAN LA CULTURA DE UN ORGANISMO

1. El propósito.
2. Los sistemas de incentivos.
3. La responsabilidad.
4. La estructura de poder.
5. Los sistemas administrativos.
6. La estructura organizativa.
7. Los procedimientos de trabajo.
8. Las tareas del organismo.
9. Las circunstancias externas.
10. La historia y la tradición.
11. Las prácticas de gestión.
12. La predisposición de los dirigentes.
13. La predisposición de los empleados.

que han tomado los grupos dominantes), pero no suele resultar fácil. (Bob O'Neill y James Eason lo hicieron en Hampton al reunir a los políticos y los altos cargos para que elaboraran planes estratégicos y establecieran objetivos.) Por último, los reinventores no pueden cambiar la historia y las tradiciones de un organismo, aunque pueden reinterpretarlas.

Una vez que haya aplicado las otras cuatro estrategias y haya cambiado los sistemas administrativos, los procedimientos y las estructuras, la influencia que todavía pueda ejercer residirá en los tres últimos factores de nuestra lista: sus prácticas de gestión y la predisposición de sus dirigentes y sus empleados. Es aquí donde tendrá que afrontar el reto más importante de la estrategia de la cultura: el reto que constituye cambiar los paradigmas de la gente.

Un paradigma es un conjunto de supuestos sobre la naturaleza de la realidad. Thorns Kuhn introdujo este concepto en las ciencias sociales en 1962, cuando publicó su libro *The Structure of Scientific Revolutions*. Los paradigmas científicos que describía eran sumamente racionales: tenían reglas explícitas y estaban consignados en publicaciones científicas. Los paradigmas culturales son diferentes: a menudo no tienen reflejo en ninguna publicación y se utilizan de forma implícita e incluso de forma inconsciente.

Un paradigma cultural es como la identidad: forma parte de nosotros en tal medida que ni siquiera nos damos cuenta de él. Si alguien nos pi-

diera que escribiéramos los supuestos básicos que conforman nuestros paradigmas culturales, pocos podríamos hacerlo. Sin embargo, no sabríamos cómo comportarnos. Ellos nos dicen qué tiene importancia y qué no la tiene; cuáles son las normas de conducta tácitas en nuestros organismos; cómo nos relacionamos con nuestros compañeros, supervisores, empleados y clientes y qué constituye el éxito y la reputación. Nos dicen incluso cuál es el significado de determinadas palabras o acciones. A menudo las personas que se comportan conforme a diferentes paradigmas no se entienden en absoluto, de la misma manera que las personas de una cultura a menudo no entienden las acciones y las palabras de las personas de otra cultura.

Nuestros paradigmas determinan incluso la percepción que tenemos de las cosas. Kuhn sostenía en su libro que «algo como un paradigma es una condición necesaria de la percepción. Lo que un hombre ve depende tanto de lo que observa como de lo que le ha enseñado a ver su previa experiencia visual y conceptual».¹¹

Kuhn describía en su libro un experimento psicológico consistente en mostrar unos naipes a unas personas y luego pedirles que los identificasen. La mayoría de los naipes eran normales, pero había unos cuantos que no lo eran: un seis de picas rojo, por ejemplo, o un cuatro de corazones negro. Los resultados mostraban la incapacidad de las personas para ver las realidades que no se ajustan a sus paradigmas:

En lo que se refiere a los naipes normales, las identificaciones fueron por 10 general correctas; sin embargo, los naipes anómalos fueron identificados, sin muestras patentes de titubeo o extrañeza, como naipes normales en prácticamente todos los casos. El cuatro de corazones negro puede ser identificado, por ejemplo, como el cuatro de picas o de corazones. Como no se tenía conocimiento de que hubiera alguna anormalidad, fue inmediatamente incluido en las categorías conceptuales preparadas por la experiencia previa. Cuando se les permitió fijarse más en los naipes anómalos, las personas que estaban realizando el experimento empezaron a titubear y mostrar conocimiento de la anomalía. Cuando se les enseñaba, por ejemplo, el seis de picas rojo, algunas decían: ése es el seis de picas, pero le pasa algo: el negro tiene un ribete rojo. Cuando se les volvía a enseñar, se mostraban aún más titubeantes y confundidos, hasta que, por fin, y a veces de manera bastante repentina, la mayoría de las personas identificaban correctamente la carta sin titubear. Es más, tras hacer esto con dos

11. Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2ª ed., Chicago, University of Chicago Press, 1970, pág. 113.

o tres cartas anómalas, a continuación tenían pocas dificultades con las demás. Unas cuantas personas, sin embargo, fueron incapaces de realizar el necesario reajuste de categorías. Y las que entonces no acertaron experimentaron una profunda desazón.¹²

En su libro *Paradigms*, Joel Barker describe otras experiencias que muestran que las personas modifican su percepción de la realidad para ajustarla a sus expectativas. Por ejemplo, un submarinista le contó en una ocasión una historia desconcertante:

Buceaba muy a menudo a profundidades entre 30 y 50 metros para mirar las trampas para peces. Como en esa zona hay un gran tráfico de yates de lujo, el fondo del mar está cubierto de basura, sobre todo de latas de cerveza. Su problema consistía en que cuando veía latas de cerveza Budweiser a una profundidad de 50 metros, veía claramente sus rótulos rojos.

¿Por qué le desconcertaba aquello? Si uno conoce el comportamiento físico de la luz, sabe que el color rojo no puede atravesar 50 metros de agua. Lo único que queda a esa profundidad es el color verde y los pocos colores que se encuentran cerca del extremo ultravioleta del espectro. A esa profundidad no existe el color rojo.

El submarinista veía el rótulo rojo porque conocía el «modelo correcto» de lata Budweiser. Es decir, sabía de qué color tenía que ser, por lo que la coloreaba mentalmente para hacerle cumplir las normas.¹³

El cambio de paradigmas

Para cambiar una cultura, usted ha de cambiar los paradigmas de la gente. Tendrá que cambiar la mayoría de los supuestos que hemos enumerado antes: que lo que importa es la categoría; que se han de evitar los riesgos a toda costa; que todas las equivocaciones tendrán su castigo; y que hay que dejar a los de arriba que se encarguen de las decisiones. Esto resulta sumamente difícil, porque la gente se aferra ferozmente a estos paradigmas.

Lo primero que tiene usted que hacer es conseguir que la gente abandone las ideas preconcebidas que tenga. ¿Cómo? En ciencia la clave reside en lo que Kuhn denomina «anomalías», es decir, los problemas que el

12 . *Ibíd.*, pág. 63.

13. Joel A. Barker, *Paradigms: The Business of Discovering the Future*, Nueva York, HarperBusiness, 1992, págs. 100-101.

antiguo paradigma no puede resolver, los aspectos de la realidad que no puede explicar, los hechos cuya veracidad no puede admitir. Cuando estas anomalías se acumulan, las personas empiezan a perder la fe en su antiguo paradigma. Algunas se sienten tan incómodas que se dan por vencidas. Sin embargo, en un momento dado alguien articula un nuevo paradigma y la gente decide dar el salto.

PAUTAS PARA LLEVAR A CABO EL CAMBIO DE PARADIGMAS

1. **Introduzca** anomalías y ayude a la gente a percibir las.
2. Proporcione un paradigma nuevo que esté claramente definido.
3. Inspire fe en el nuevo paradigma.
4. Ayude a la gente a abandonar su antiguo paradigma.
5. Dé tiempo a la gente que se encuentre en la zona neutral.
6. Dé «piedras de toque» a la gente.
7. Proporcione una red de seguridad.

En el caso de los paradigmas culturales, el proceso es parecido. Las personas empiezan a abandonar sus antiguos paradigmas cuando se encuentran con experiencias, hechos y sentimientos que no pueden explicar con el conjunto de supuestos que tenían antes. Estas anomalías causan lo que los psicólogos denominan «disonancias», conflictos entre lo que uno ha experimentado y lo que uno sabe que es posible. A menudo las personas afrontan la situación negándose a ver las anomalías, de la misma manera que la gente que intervino en el experimento descrito por Kuhn era incapaz de ver las cartas anómalas. Cuando aparecen anomalías, inmediatamente las definen de otra manera. Cuando ven que los jefes premian a los empleados que innovan, dicen que la dirección está premiando a sus favoritos. Cuando ven que los dirigentes de sus sindicatos están colaborando con la dirección para mejorar el rendimiento, dicen que están «transigiendo». Cuando oyen a alguien defender las escuelas *charter*, dicen que se están privatizando las escuelas públicas. A menudo jurarán que alguien ha hablado, pongamos, de privatización (a pesar de que todos los hechos demuestran lo contrario) porque ésa es la única interpretación del mensaje que les permite su antiguo paradigma.

Para acabar con esta ceguera que causa el paradigma, usted no debe limitarse a introducir anomalías en su organismo, sino que además debe

ayudar activamente a las personas a percibirlos como lo que son. Cuando comiencen a experimentar la disonancia resultante, se sentirán incómodas al igual que las personas que vieron un cuadro de corazones negro. Pedir a las personas que abandonen los supuestos fundamentales que abrigan acerca del funcionamiento de su organismo es como pedirles que jueguen un nuevo juego sin conocer las reglas, un juego que va a determinar si tienen un puesto de trabajo, cuánto van a ganar y lo que sus compañeros piensen de ellos.

De ahí que deba darles un nuevo conjunto de reglas. Debe proporcionarles una nueva manera de entender las anomalías (un nuevo paradigma) que puedan adoptar. No serán capaces de tolerar la ambigüedad durante mucho tiempo: o dan el salto o se refugiarán en su antiguo paradigma. Para ayudarles a dar el salto es preciso que les defina el nuevo paradigma con el mayor detalle posible de manera que lo que tengan que aceptar les resulte claro. Nadie abandona un paradigma cultural si no puede adoptar uno nuevo, ya que nadie puede funcionar durante mucho tiempo sin un paradigma. William Bridges, autor de *Managing Transitions: Making the Most of Change*, utiliza la analogía de la trapezista, que suelta un trapecio con la confianza de que podrá agarrarse a otro. A menos que pueda ver claramente el otro trapecio, no soltará el que tiene agarrado, ya que no puede permanecer mucho tiempo suspendida en el aire. Por tanto, una de las primeras cosas que debe hacer es describir claramente la nueva cultura para que todo el mundo pueda comprenderla.

En tercer lugar, usted debe ayudar a la gente a tener la confianza necesaria para dar el salto. Todo cambio de paradigma es en el fondo un cambio de fe. De la misma manera que no se puede garantizar a la trapezista que cogerá la nueva barra, tampoco se puede garantizar a las personas que todo irá bien en cuanto se adhieran a la nueva cultura. Kuhn explica este punto acertadamente:

El hombre que adopta un nuevo paradigma en la primera fase a menudo debe hacerlo a pesar de lo que le indican los hechos. Es decir, debe tener fe en que el nuevo paradigma resolverá muchos problemas importantes que se le plantean sabiendo únicamente que sólo han sido unos pocos los que no ha conseguido resolver el antiguo paradigma. Una decisión de este tipo sólo se puede tomar con fe.¹⁴

14. Barker, *Paradigms*, pág. 73.

Para inspirar fe en la gente, usted debe en primer lugar ganarse su confianza. Todo lo que se insista en este punto resultará siempre insuficiente. Ninguno de nosotros tiene fe en personas en las que no confía. A continuación debe demostrarles que las personas que han aceptado la transformación antes que ellas han prosperado y asegurarles que ellas también prosperarán con la nueva cultura.

En cuarto lugar, usted debe reconocer que, tal como dice Bridges, un paradigma comienza donde acaba otro. Comienza cuando la gente abandona su antigua visión del mundo, lo cual constituye un proceso aterrador que crea una gran resistencia al cambio. Si usted comprende lo difícil que les resulta a los empleados abandonar su paradigma y emplea herramientas para que les resulte más fácil, llegará mucho más lejos.

En quinto lugar, usted debe aceptar el hecho de que a la gente le va a costar tiempo interiorizar del todo el nuevo paradigma. Después de renunciar al anterior, nos dice Bridges, pasan a la denominada zona neutral. «Ésta es una tierra de nadie entre la antigua realidad y la nueva. Es un limbo entre la antigua identidad y la nueva. Es el momento en que se ha desechado el método antiguo y el nuevo no acaba de resultar cómodo.»

Si usted no comprende que la etapa que se pasa en la zona neutral puede ser larga y difícil, indica Bridges, «es probable que intente pasar por ella apresuradamente y se desanime al ver que no lo consigue». Pero, añade:

La gente sólo comienza una nueva etapa si antes ha puesto punto final a la antigua y ha pasado un cierto tiempo en la zona neutral. Sin embargo, la mayoría de los organismos tratan de empezar la nueva etapa sin poner antes punto final a la antigua. No prestan atención a los finales. No reconocen la existencia de una zona neutral y luego se preguntan por qué a la gente le resulta tan difícil cambiar."

Muchas de las lecciones que aparecen a continuación en este capítulo proporcionan a los dirigentes técnicas para señalar el final de la antigua etapa, apoyar y guiar a la gente para que pase la zona neutral y celebrar el comienzo de la nueva etapa.

Una de las cosas más importantes que usted puede hacer para ayudar a la gente a pasar la zona neutral y comenzar una nueva etapa es proporcionarles piedras de toque: pautas y puntos de referencia a los que puedan agarrarse como si fueran anclas mientras se esfuerzan por interiorizar la

nueva cultura. El *American Heritage Dictionary* define piedra de toque de dos maneras. La primera es «criterio o norma». Pero la definición más literal resulta todavía más útil: «piedra negra y dura, de basalto o jaspe, que se usaba antiguamente para valorar la calidad del oro o la plata por comparación del color que estos metales dejaban al frotarlos contra ella con la aleación que servía de patrón».¹⁶

Es decir, las piedras de toque se usaban en un principio para saber si un pedazo de oro o plata era auténtico. Las piedras de toque culturales desempeñan una función parecida. Ayudan a la gente a averiguar si una determinada acción es la acertada: ¿se ajusta al nuevo paradigma o no? Hay muchos tipos de piedras de toque. La ciudad de Hampton empleó la declaración de principios (*mission and vision statement*); otros organismos han empleado símbolos, historias, lemas e incluso ceremonias.

Por último, usted puede animar a la gente a abandonar el antiguo paradigma proporcionándoles una red de seguridad. Cuando los trapecistas aprenden su oficio, saben que, si se caen al intentar hacer algo, no van a morir. Se precipitarán sobre una red de seguridad y luego volverán a subir por la escalera para intentarlo de nuevo. Ésta es precisamente la actitud que los dirigentes deben adoptar cuando intenten cambiar una cultura: han de hacer saber a la gente que, si asume el riesgo y fracasa, no será castigada.

Tres procedimientos para llevar a cabo la transición cultural

Una cultura puede ser definida como el producto que resulta de la influencia recíproca entre la experiencia por un lado y la emoción y la razón por otro. Pongamos por caso nuestras culturas burocráticas. La cultura gubernamental burocrática no apareció porque alguien se propusiera crearla deliberadamente, sino porque la gente experimentó la realidad del gobierno burocrático. Esta experiencia dio lugar a una serie de compromisos afectivos tácitos y a menudo inconscientes: expectativas, temores, esperanzas y sueños. Juntos, esta experiencia y los compromisos afectivos formaron una serie de ideas, supuestos y actitudes, es decir, unos modelos mentales de la realidad.

Estos tres elementos contienen, por tanto, la clave para cambiar el paradigma cultural. Si usted puede cambiar las experiencias, los compromisos afectivos y los modelos mentales de la gente, cambiará su cultura.

16. *The American Heritage Dictionary Of the English Language*, 2ª ed., véase *toebstone*.

Cuando se produce disonancia entre estos elementos (cuando las nuevas experiencias entran en conflicto con los modelos mentales o los compromisos afectivos de uno, por ejemplo), la gente rechaza la nueva experiencia (reinterpretándola o simplemente negando su importancia) o bien cambia sus ideas y sus compromisos afectivos. El procedimiento para cambiar una cultura consiste en producir esta disonancia, lo cual se consigue exponiendo a las personas a nuevas experiencias, nuevas emociones y nuevas ideas y trabajando a continuación con ellas para ayudarles a modificar los otros elementos de manera que se combinen con el nuevo.

EL CAMBIO DE HÁBITOS: LA CREACIÓN DE NUEVAS EXPERIENCIAS

Este procedimiento expone a los empleados a experiencias nuevas que ponen en entredicho sus hábitos de trabajo y les obligan a comportarse de forma diferente. Cuando Mary Bunting, ayudante del administrador municipal de Hampton, se puso a trabajar con un equipo de saneamiento, vivió una experiencia nueva que cambió su opinión sobre los empleados municipales.

Nuestras experiencias nos moldean una y otra vez. Son ellas las que forman los arraigados compromisos afectivos y modelos mentales (los paradigmas) que gobiernan nuestros comportamientos. Nosotros valoramos las nuevas experiencias con nuestros paradigmas de manera constante. Cuando las experiencias los refuerzan, nos sentimos reconfortados. Pero muchas experiencias no «resuenan» en nuestras normas internas. Cuando esto ocurre, podemos rechazar la disonancia y mantener nuestros paradigmas a pesar de que no nos explican las experiencias que vivimos. Pero también podemos adaptar nuestros paradigmas, ampliándolos, desarrollándolos y reestructurándolos para que se acomoden a las lecciones de las experiencias. Cuando esto ocurre, aprendemos.

Exponer a las personas a nuevas experiencias es la manera más eficaz de cambiar la cultura de un organismo. Gracias a ello vuelven a tener los vínculos afectivos y la mentalidad abiertos y, lo que es más importante, cambian lo que hacen. Esto no es fácil de conseguir. A menudo las personas tienen sentimientos e ideas nuevas pero no cambian lo que hacen. Esto se debe a que nuestras acciones tienen una fuerza propia: la fuerza del hábito.

HERRAMIENTAS PARA CAMBIAR LOS HÁBITOS

- *Reunirse con los clientes* obliga a los empleados a conocer a la gente a la que su trabajo está destinado a servir de ayuda, sea en grupos de debate, durante conversaciones o realizando trabajos de primera línea.
- *Ponerse en la piel del cliente* obliga a los empleados a dar todos los pasos que exige su sistema como si fueran clientes (solicitar un subsidio, solicitar un permiso o seguir un curso) para que sepan cómo se percibe ese mundo desde el punto de vista del cliente.
- *La rotación de trabajos* cambia a los empleados de puesto de trabajo dentro del organismo. Los empleados asumen toda la responsabilidad del trabajo y permanecen en el puesto el tiempo suficiente para aprender sus entresijos.
- *Los permisos de salida y entrada* permiten traer trabajadores de otros organismos para exponer al organismo a nuevas experiencias durante periodos de hasta varios años y mandar a miembros de la plantilla a otros organismos para que se sumerjan en un nuevo ambiente durante periodos de tiempo parecidos.
- *Las conversaciones y las colaboraciones* permiten a los empleados trabajar o dialogar con gente de otras unidades, agencias o incluso de otras empresas para que crucen las fronteras burocráticas.
- *Los patrocinadores institucionales* crean procedimientos de carácter oficial para fomentar, apoyar, proteger y celebrar los comportamientos innovadores en los organismos públicos.
- *Los concursos* fomentan los comportamientos que los dirigentes quieren ver en sus organismos al premiar a aquellas personas que dan el mejor ejemplo de dichos comportamientos.
- *La planificación estratégica a gran escala y en tiempo real* supone la inmersión de la mayoría de los empleados del organismo, si no de todos, en un retiro intensivo de varios días durante el cual participan plenamente en la identificación de los cambios importantes que hay que introducir en la estrategia del organismo y se comprometen a realizarlos.
- *Los workouts* son ejercicios intensivos en grupo y de corta duración en ambientes carentes de obstáculos concebidos para inspirar el flujo libre de ideas sobre la mejora de los procedimientos laborales propuestos. A menudo los grupos realizan las mejoras en el acto.

HERRAMIENTAS PARA CAMBIAR LOS HÁBITOS
(CONTINUACIÓN)

- *Las experiencias prácticas de organización* son otros acontecimientos de gran envergadura en los que cientos de empleados comparten nuevas experiencias que fomentan los hábitos, los compromisos afectivos y las actitudes que los dirigentes desean.
- *La reforma del trabajo* cambia de forma permanente las experiencias de los empleados sea mediante la reingeniería de los procedimientos empresariales, la reforma de los sistemas administrativos o la introducción de nueva tecnología.

La definición que da el *American Heritage Dictionary* de hábito es la siguiente: «Un patrón de comportamiento recurrente y a menudo inconsciente que se adquiere mediante una repetición frecuente.!? Cuando repetimos un comportamiento muchas veces, pasa a ser automático. Esto resulta útil: ante un situación conocida, no nos es preciso replantearnos nuestras acciones o sentimientos; hacemos simplemente lo que hemos hecho en anteriores ocasiones. Sin embargo, como los hábitos nos permiten «desconectar» nuestra voluntad y nuestro corazón, nos impiden ver los cambios que se producen en la realidad.

Cambiar nuestros hábitos no es tarea fácil. De algunos de ellos no somos conscientes y, si nos indicaran que tenemos otros, negaríamos su existencia. Los hábitos «tienen una enorme fuerza de gravedad, más de lo que la gente cree o está dispuesta a admitir», escribe Stephen R. Covey, especialista en desarrollo del liderazgo. «La eliminación de hábitos profundamente arraigados requiere algo más que un poco de voluntad y unos cuantos cambios de poca importancia en nuestra vida.»¹⁸

Los reinventores utilizan toda una serie de herramientas para ayudar a los organismos a librarse de la fuerza gravitacional de los hábitos burocráticos. Estas herramientas exponen a los funcionarios a nuevas experiencias, las cuales plantean nuevos problemas que no se pueden resolver recurriendo a los hábitos que se han tenido durante toda una carrera profesional. Los empleados deben encontrar nuevas maneras de actuar.

17. *Ibíd.*, 3ª ed., véase *habito*

18. Stephen R. Covey, *The 7 habits of Highly Effective People: Powerful Lessons in Personal Change*, Nueva York, Simon & Schuster, 1989, págs. 46-47 (trad. cast.: *Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva*, Barcelona, Paidós, 1997).

CÓMO TOCAR EL CORAZÓN DE LOS EMPLEADOS: PROPONGA UN NUEVO PACTO

En el otoño de 1993, la junta escolar de Mineápolis pidió a una empresa de asesoramiento, el Public Strategies Group, que desempeñara el papel que normalmente desempeñaban el jefe del distrito y sus principales delegados. Peter Hutchinson y Babak Armajani, socios gerentes de la firma, decidieron comenzar por pedir a todas las personas relacionadas con las escuelas (estudiantes, profesores, administradores e incluso padres) que firmaran un «nuevo pacto».

En primer lugar los miembros de la empresa pasaron semanas reuniéndose con estudiantes, padres, profesores y grupos dominantes para preguntarles qué necesitaban del sistema y qué se comprometerían a hacer para mejorarlo. La idea que tenían, dice Hutchinson, «era mantener un diálogo personal con los estudiantes y las familias sobre las razones por las que estaban en la escuela, lo que esperaban y lo que necesitaban». Luego redactaron el Pacto de Mineápolis, que articulaba lo que habían oído. El pacto tenía secciones para los estudiantes, para los padres, para los miembros del personal, para el jefe del distrito, para la junta escolar y para los miembros de la comunidad. En cada una se enumeraban promesas («Prometo encontrar un lugar tranquilo para hacer los deberes de la escuela y asegurarme de que los acabo») y necesidades («Necesito mantener una comunicación clara y frecuente con la escuela»). Luego dejaba un espacio en blanco para la «promesa personal».

El distrito distribuyó decenas de miles de copias del pacto (largos documentos de pergamino azul) y pidió a los estudiantes, los padres, los profesores, los administradores, los miembros de la junta escolar y los miembros de la comunidad que las firmasen. Unas semanas más tarde organizó un multitudinario desfile al estilo de las Olimpiadas en el que participaron el alcalde, los principales empresarios y otros políticos y los estudiantes de todas las escuelas hicieron entrega de los pactos. Los medios de comunicación locales prestaron una gran atención al acontecimiento e incluso la Cable News Network llegó a hacerse eco de él. Hutchinson leyó una carta del presidente Clinton (quien durante su campaña electoral había hablado a menudo de un nuevo pacto entre los ciudadanos y su gobierno) en la que se felicitaba a los estudiantes, sus padres y sus profesores.

Esta ceremonia sirvió para anunciar al conjunto de la comunidad que había una nueva manera de hacer las cosas en el distrito escolar. Señalaba el comienzo de una nueva etapa: una nueva actitud de transparencia, una

nueva relación de mutua responsabilidad entre el sistema y sus clientes, y un nuevo compromiso con todos los estudiantes del sistema.

Hutchinson y la junta escolar firmaron por fin los pactos, que sumaban más de 27.000. «Firmé personalmente todos y cada uno de los pactos, y ellos lo saben», dice Hutchinson. «Fue algo maravilloso.»

Hutchinson y sus compañeros estaban intentando iniciar el proceso para cambiar la cultura del distrito escolar. Estaban tratando de cambiar los compromisos afectivos de los funcionarios, los clientes y las partes interesadas: sus sueños y esperanzas, sus expectativas, sus supuestos tácitos, y los compromisos que tenían los unos con los otros.

Las culturas de los organismos tienen sus raíces en compromisos afectivos, de los cuales apenas se tiene conciencia en la mayoría de los casos. En las culturas burocráticas, muchas personas están comprometidas con su posición en la jerarquía. Otras lo están con un profundo resentimiento hacia la dirección, los sindicatos y los políticos. Otras en cambio lo están con su propia condición de víctimas: se mueven empujadas por el miedo y echan la culpa a los demás de sus problemas.

Para crear una cultura empresarial, usted debe convencer a los empleados de que renuncien a sus compromisos y contraigan unos nuevos y diferentes. Este proceso, que consiste en tocar el corazón de los empleados, es muy personal. Exige a los dirigentes reconocer y satisfacer las necesidades más íntimas de las personas: la necesidad de ser elogiadas, de tener tranquilidad y de sentirse vinculadas a algo. Le exige que lo hagan cada día, cada mes y cada año. Como dice Camille Barnett, antigua administradora municipal de Austin (Texas), «son los pequeños detalles que se dan entre las personas los que forman las grandes familias, los grandes organismos o las grandes ciudades».

CÓMO CAMBIAR LA MENTALIDAD DE LOS EMPLEADOS: LA CREACIÓN DE NUEVOS MODELOS MENTALES

El tercer procedimiento para cambiar la cultura incide en el aspecto racional y consciente de la nueva cultura. Ayuda a los empleados a formarse un nuevo concepto del propósito, el papel, las metas, los valores, los principios y la estrategia del organismo, es decir, un nuevo concepto del objetivo del organismo y de la manera de alcanzarlo. La ciudad de Hampton depositó una gran confianza en este procedimiento.

En 1990, Walter Credle acudió a una entrevista para solicitar el puesto de director de servicios sociales de Hampton. Aunque trabajaba

HERRAMIENTAS PARA TOCAR CORAZONES

- *Los nuevos símbolos* permiten comunicar a las personas la cultura que usted desee fomentar mediante la apelación a los sentimientos más profundos. Cuando las personas aceptan los símbolos del organismo, crean nuevos vínculos afectivos.
- *Las nuevas historias* crean nuevos artefactos culturales: anclas que ayudan a los empleados a unirse en torno a un conjunto de valores, expectativas, esperanzas y sueños comunes.
- *La celebración del éxito* con acontecimientos corrientes y espontáneos en los que se festejan los logros de individuos, equipos y el conjunto del organismo refuerza la cultura que los dirigentes quieren fomentar.
- *Valorar los fracasos* significa convertir las innovaciones que no dan resultado en oportunidades para mejorar los rendimientos y promover la innovación, no en ocasiones para culpar y castigar.
- *Las ceremonias* son acontecimientos señalados que dan expresión a la nueva cultura y la refuerzan. A menudo se repiten regularmente y constituyen para la gente nuevas piedras de toque. Cuando son participativas, atraen a la gente y le ayudan a contraer los compromisos afectivos que exige la nueva cultura.
- *La reforma del lugar de trabajo* para mejorar la calidad del entorno laboral convencional demuestra a los empleados que los dirigentes del organismo los valoran y valoran la calidad.
- *Rediseñar el lugar de trabajo* refuerza los compromisos emocionales prevaescentes, así como el sentido del trabajo de equipo y la entrega al servicio cotidiano.
- *La reforma del empleo* desarrolla relaciones estrechas entre grupos de empleados basadas en la confianza, la colaboración y en la asunción de responsabilidades por los resultados finales.
- *Los acontecimientos vinculantes* permiten establecer relaciones sólidas entre grupos de empleados basadas en la confianza, la colaboración y la asunción compartida de la responsabilidad de obtener resultados.

HERRAMIENTAS PARA TOCAR CORAZONES
(CONTINUACIÓN)

- *Los «valentines» son ejercicios en grupo en los que los empleados dicen a las demás unidades de trabajo qué les gustaría que hicieran de forma diferente. Contribuyen a que las personas se digan la verdad las unas a las otras sin sentirse cohibidas por la rivalidad y la hostilidad que existen en el lugar de trabajo y a que al final cambien los compromisos que han adquirido las unas con las otras.*

en una ciudad cercana en un puesto importante de la oficina de la seguridad social, no sabía mucho sobre la administración de Hampton. Durante la primera entrevista que mantuvo con un grupo de empleados, pudo darse cuenta de que aquella ciudad tenía algo diferente. «Enseguida hicieron hincapié en su misión», recuerda. «Me preguntaron cómo iba a vincular las metas y los objetivos que me fijara a dicha misión y cómo iba a conseguir que los administradores que tuviera a mi cargo hicieran lo mismo.»

Una vez que hubo conseguido el trabajo, Credle negoció con el administrador municipal Bob O'Neill un contrato de rendimientos en el que se fijaron unas metas para su departamento que iban vinculadas a la misión de la ciudad. Cuando Credle empezó a participar en los equipos de trabajo entre departamentos, se dio cuenta de que aunque estaban integrados por «personas con filosofías y planteamientos diferentes», daba igual, porque los directores de las agencias seguían «intentando realizar la misma misión». Cuando él y varios jefes de departamento elaboraron con la comunidad una nueva estrategia social de «prevención» y pidieron a O'Neill fondos para financiarla, la administración municipal tenía tan poco dinero que se había visto obligada a reducir su plantilla. Pese a ello, O'Neill y la corporación municipal consiguieron 162.000 dólares para el programa piloto. «Me quedé asombrado», dice Credle. «Era la única iniciativa nueva en el presupuesto.» Cuando le preguntó a O'Neill por qué se había obtenido financiación para el proyecto, «me respondió que era porque coincidía en gran medida con la "visión" a largo plazo que él y el alcalde tenían para la ciudad».

Como demuestra la experiencia de Credle, los empleados municipales de Hampton no se limitaron a memorizar la declaración de principios

(*mission and vision statement*) para luego repetirla maquinalmente cuando se lo ordenaran. Le encontraron sentido. Las ideas se convirtieron en lo que Peter Senge, autor de *The Fifth Discipline*, denomina las «ideas rectoras» del organismo: piedras de toque nuevas y convincentes que la gente utiliza de guía en su conducta y las decisiones que toma.¹⁹

Crear ideas rectoras tiene consecuencias importantes en la cultura del organismo:

Ayuda a los empleados a combinar sus energías para alcanzar una meta común. La importancia de esto es capital. Si un amplio número de empleados tiene una idea común de lo que el organismo está intentando conseguir, se estimula la colaboración y la coordinación entre ellos. Eso une a la gente.

Da vigor al organismo, porque apela a los sueños de los empleados y a su necesidad de obtener éxitos valiosos. «La mayoría de los empleados vienen a trabajar casi todos los días para ganarse el sueldo», comenta Doug Ross, ex director de la Dirección de Formación y Empleo (Employment and Training Administration) de los Estados Unidos. «Pero si nuestra meta es contar con la creatividad y el alma de los miembros de nuestro organismo para realizar un gran cambio, tenemos que ofrecerles algo más ennobecedor y valioso que el dinero para pagar las facturas..

Si anima a sus empleados a sugerir ideas rectoras para sus organismos, conseguirá que apunten más alto. «Cuando se centra la discusión en el tema de sus objetivos generales, las tareas mecánicas que la gente realiza adquieren un sentido más amplio», dice Ross. «Esto inspira e infunde fuerzas.»

Contribuye a que los organismos cambien el control burocrático por el autocontrol del empleado. Cuando las ideas imperantes son convincentes, los jefes no tienen que microgestionar la conducta de sus empleados. Es decir, el cambio de la mentalidad de los empleados va unido a su capacitación.

Cuando Walt Credle llegó a Hampton, se quedó impresionado por la autonomía que tenía. Imaginaba que Bob O'Neill o alguno de sus ayudantes no tardarían en decirle lo que tenía que hacer.

Yo seguía esperando a que sonara el teléfono. Lo normal es que alguien te llame y te arme la gorda por algún asunto. Pero pasaban las semanas y el teléfono no sonaba. Empecé a pensar que se me estaba escapando algo, que algo no encajaba. Me costó meses hacerme a la idea de que el procedimiento de Bob era decir: «Tú eres el director; si necesitas algo, llámame». Esto supuso para mí una enorme conmoción cultural.

19. Para más información sobre las «ideas rectoras» de Senge, véase Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*, Nueva York, Doubleday, 1990, págs. 223-225.

Las nuevas ideas rectoras resultan verdaderamente eficaces cuando forman parte de los modelos mentales de la gente, es decir, de la parte racional de sus paradigmas. Los autores de *The Fifth Discipline Fieldbook* describen los modelos mentales como «imágenes, supuestos e historias que llevamos en la mente de nosotros mismos, de otras personas, de instituciones y de todos los aspectos del mundos?» Los modelos mentales constituyen la estructura mental sobre la que se apoya nuestro mundo interior. Se forman con el tiempo y vienen determinados por nuestras experiencias, nuestros compromisos afectivos y los procedimientos que utilizamos para razonar. Constituyen las lentes con las que vemos e interpretamos la realidad.

El proceso de cambio de modelos mentales puede darse de forma repentina o gradual. En el caso concreto de cada persona, el proceso suele ser repentino. La mayoría de nosotros hemos experimentado la sensación que supone un repentino cambio de paradigma, es decir, la sensación que tenemos cuando por fin nos «abren los ojos». En el caso de los organismos, sin embargo, el cambio suele ser paulatino, ya que son muchas las personas que han de abrir los ojos.

LA UTILIZACIÓN DE LOS TRES PROCEDIMIENTOS

Somos conscientes de que las ideas, las emociones y las experiencias de una persona constituyen elementos de su psique que están entrelazados e integrados. Separarlos de forma analítica es una ficción útil pero arriesgada. Nos permite elaborar un marco que usted pueda utilizar para crear una estrategia destinada a cambiar la cultura de su organismo, pero también lleva aparejado el riesgo que supone pasar por alto los indestructibles nexos que existen entre dichos elementos. Estos tres procedimientos no se parecen a los procedimientos que hemos definido al referirnos a las otras estrategias: usted no puede elegir uno o dos con la esperanza de conseguir lo que se propone. Necesita los tres.

A menudo los reinventores se identifican sólo con uno o dos procedimientos debido a la personalidad que tienen y a los paradigmas que utilizan. Los racionalistas como nosotros, que valoramos el análisis y la razón más que otras cosas, nos centramos instintivamente en el cambio de los modelos mentales de la gente, es decir, trabajamos «de cuello para arriba». Los humanistas se centran en el lado afectivo porque están más

HERRAMIENTAS PARA CAMBIAR LA MENTALIDAD
DE LOS EMPLEADOS

- *La manifestación de las ideas preconcebidas* es un ejercicio en grupo en el que las personas identifican los supuestos tácitos y a veces inconscientes que determinan su sistema u organismo y luego discuten qué supuestos han de cambiar.
- *Las «cotas» de rendimientos* permiten comparar los rendimientos de diferentes organismos para minar la fe en la antigua manera de hacer las cosas y eliminar los modelos mentales que han perdido vigencia.
- *Las visitas a las instalaciones* dan a la gente la oportunidad de ver, sentir y tocar los organismos en los que se tienen la cultura, la conducta y los resultados que los dirigentes quieren. Esto ayuda a eliminar los antiguos modelos mentales y a introducir otros nuevos.
- *Los grupos de aprendizaje* cambian la mentalidad de los propios empleados al ayudarles a aprender cosas nuevas juntos. Los grupos aplican sistemas de estudio disciplinado que les permiten saber lo que quieren aprender, con quién lo van a aprender y qué van a hacer con lo que aprendan.
- *El fomento de la misión* se sirve de un procedimiento participativo para elaborar una declaración de principios (*mission statement*) lo cual permite que los empleados tengan una idea común del objetivo fundamental de su organismo.
- *La elaboración de una «visión» común* proporciona a los empleados una idea clara del futuro que quieren construir, es decir, una imagen colectiva de lo que el organismo se propone conseguir.
- *La articulación de los principios, las creencias y los valores del organismo* proporciona a los empleados unos criterios no burocráticos que guíen sus acciones en el lugar de trabajo.
- *La utilización de un nuevo lenguaje* que sustituya al lenguaje de la burocracia (expresiones, ideas, metáforas y un vocabulario totalmente nuevo) proporciona a los empleados «piedras de toque» que les ayuden a pasar la zona neutral y a interiorizar la nueva cultura.
- *Los centros de formación propios* dan a los organismos independencia para educar y formar a los agentes de cambio y convertirlos en portadores de la nueva cultura.

HERRAMIENTAS PARA CAMBIAR LA MENTALIDAD
DE LOS EMPLEADOS
(CONTINUACIÓN)

- *La orientación de los nuevos miembros* ayuda a los empleados recién llegados a comprender la misión, la visión y los valores del organismo, es decir, los modelos mentales básicos que comparte toda la entidad.

interesados en los sentimientos de la gente y «comparten su dolor». Otros reinventores intentan cambiar lo que la gente *hace* porque son gente de acción.

Da igual por donde comience siempre y cuando incorpore los tres procedimientos. Puede buscar nuevas experiencias que promuevan el cambio de hábitos y luego ayudar a la gente a modificar sus compromisos afectivos y sus «mapas mentales». Puede ayudar a la gente a cambiar sus vínculos afectivos y luego ayudarla a adoptar nuevos modelos mentales y tipos de conducta. O bien puede cambiar la mentalidad de la gente introduciendo nuevas ideas y consiguiendo que las apoye y luego ayudarla a modificar sus emociones y su forma de actuar.

Cada uno de estos procedimientos tiene consecuencias en los demás. Sin embargo, creemos que el cambio de los hábitos de la gente es el más eficaz de los tres, ya que conseguir que la gente haga cosas nuevas es lo que trastorna con más facilidad los modelos mentales y los vínculos afectivos que tiene. Este procedimiento es la manera más efectiva de crear disonancia y señala el fin de etapa que, según Bridges, constituye el primer paso de la transición cultural.

CÓMO PROMOVER LAS TRANSICIONES CULTURALES:
LAS LECCIONES APRENDIDAS

La estrategia de la cultura empieza a ser aplicada en la mayoría de los organismos cuando un dirigente anuncia claramente una ruptura con la cultura vigente. De hecho, a menos que los dirigentes proclamen y demuestren su total y definitivo compromiso con el cambio de cultura, hay pocas probabilidades de que ocurra nada. Los miembros de un organismo necesitan tener una buena razón para renunciar a la antigua cultura. En

su día los líderes de la antigua cultura les acobardaron. ¿Por qué habrían de arriesgarse ahora, preguntan, si el dirigente no ha demostrado su total compromiso con el cambio?

Afortunadamente, la mayoría de los dirigentes gozan de una relativa libertad de acción. No necesitan el permiso de los políticos para romper con la antigua cultura. La única limitación real que tienen es su propia predisposición. Muchos de ellos obran conforme a un paradigma burocrático. Les resulta difícil salirse de ese esquema.

Ésta es la razón por la que muchos organismos que quieren llevar a cabo un cambio cultural buscan a menudo un nuevo dirigente, alguien que no esté sujeto a los antiguos principios. A veces, sin embargo, surge alguien «de la casa», como Butch Marita, un funcionario que aprendió a abrirse camino en la cultura burocrática sin dejar por ello de odiarla profundamente. Cuando tuvo la oportunidad de dirigir la Región Este del National Forest Service, Marita aplicó tanto la estrategia de la cultura como la estrategia del control.

Con frecuencia no basta con un dirigente. Se forman equipos de dirigentes porque se necesita una gran cantidad de energía para avanzar en los muchos frentes del cambio cultural. En este caso, la intervención de muchas personas no resulta contraproducente.

Por regla general, la gente reacciona de tres maneras diferentes a las iniciativas que lanzan los dirigentes para cambiar la cultura. Algunos aprovechan rápidamente las oportunidades de cambio. Son los *pioneros*. Quieren dar comienzo a una nueva etapa y están preparados para abandonar la cultura vigente. Se sienten motivados por las oportunidades laborales que se les presentan o por las relaciones o principios nuevos que se establecen. Normalmente sólo el uno por ciento de los miembros del organismo son pioneros; con frecuencia son muchos menos.

Otros, (normalmente entre el 5 y el 10 por ciento del organismo) se oponen a los cambios. No quieren renunciar al pasado. Piensan que los cambios son equivocaciones nacidas de una tergiversación de la realidad o creen que sus intereses económicos o laborales se encuentran en peligro. Son los *opositores*. Su resistencia suele ser pasiva, aunque a veces recurren al sabotaje.

La enorme mayoría de los empleados de un organismo se dedican a «mirar desde la barrera». Son los *mirones*. Adoptan la actitud de quien espera a ver qué ocurre. No están preparados para renunciar a la cultura vigente, tienen miedo del cambio y de la incertidumbre y creen que «se trata de algo pasajero», como se suele decir. ¿Por qué, entonces, habríamos de apoyar el proyecto?, se preguntan.

A la mayoría de estos mirones se les puede persuadir y algunos acaban uniéndose a los pioneros. Kevin Gallagher, de Hampton, se dedicó en un principio a mirar desde la barrera, ya que veía con escepticismo la iniciativa de Bob O'Neill. Sin embargo, cuando vio que O'Neill introducía de verdad los cambios que había prometido, se hizo pionero. Algunas de las personas que se quedan mirando desde la barrera mantienen una postura neutral el mayor tiempo posible y unas cuantas se convierten en opositoras.

Ante esta curva estadística, las principales tareas que han de acometer los dirigentes sondas: dar libertad a los pioneros y convertir a los mirones. Si se suman los mirones a los pioneros, se forma una masa crítica de gente que acaba por actuar, sentir y pensar de una manera diferente. Se convierten en la semilla de una nueva cultura, una semilla fuerte que germina en la cáscara de la antigua cultura. Al final el movimiento gana en velocidad y tamaño y arrolla a la antigua cultura.

Sy Fliegel, ex delegado del jefe del distrito escolar número 4 de East Harlem, cuenta una historia que sirve de ejemplo para explicar el efecto que se produce en un grupo cuando una masa crítica de sus miembros adopta una nueva costumbre.

Unos científicos estaban observando una isla del Pacífico en la que había 50.000 macacos arrancando fruta de los árboles y comiéndosela. En un momento dado una madre limpió un fruto en el agua antes de comérselo. Lentamente los demás monos de su clan adoptaron su costumbre, hasta que llegaron a ser casi treinta monos los que limpiaban la fruta antes de comérsela. La costumbre se extendió, todavía con lentitud, hasta que el centésimo mono empezó a lavar la fruta antes de comérsela. En aquel momento la población de 50.000 monos en su conjunto adoptó rápidamente la costumbre."

Este proceso de conversión puede durar varios años. «Antes me preocupaba que la asimilación de estos conceptos costara una eternidad en producirse», dice Barry Crook, un antiguo alto cargo de la oficina de presupuestos que contribuyó a la introducción del cambio cultural en Austin (Texas):

Pero como ya he observado este proceso repetidas veces, me parece que ésta es la forma en que se desarrolla. Hay que **esperar** a que cuajen las cosas, a que haya consenso en torno a las nuevas ideas y a que se forme una masa

crítica para que las personas adecuadas que la integren se incorporen a tu equipo con entusiasmo y tú puedas seguir adelante.

Nuestra investigación nos ha permitido sacar una serie de lecciones que los dirigentes deberían tener muy en cuenta a la hora de cambiar la cultura de su organismo:

UNA DOCENA DE LECCIONES PARA LOS DIRIGENTES
DE LA TRANSICIÓN CULTURAL

1. En lugar de controlar a los empleados, consiga que participen.
2. Que su comportamiento sirva de modelo para los empleados.
3. Déjese ver.
4. Rompa claramente con el pasado.
5. Dé libertad a los pioneros, pero sírvase de su trabajo para alcanzar sus objetivos.
6. Consiga rápidamente sangre fresca, pero haga la transfusión lentamente.
7. Ataje el miedo, pero no tolere la resistencia.
8. «Venda» el éxito, pero no haga de la nueva cultura un concepto políticamente correcto.
9. Comunique, comunique, comunique.
10. Tienda puentes sobre las fallas que haya en el organismo.
11. Cambie los sistemas administrativos que refuercen la cultura burocrática.
12. Haga un compromiso a largo plazo.

1. En lugar de controlar a los empleados, consiga que participen

Los empleados no son el enemigo (excepto en el caso de algunos opositores. Véase la lección 7). Los dirigentes deben evitar pensar que los empleados «contaminados» por la cultura son casos sin remedio. Y no deben interpretar el hecho de quedarse mirando desde la barrera como una forma de resistencia.

A los miembros de un organismo hay que darles la oportunidad de cambiar, no la orden de hacerlo. Como indican Martín Leviny Mary Bryna Sanger en *Making Government Work*, el asunto no consiste en enseñar

que la gente haga lo que uno quiere que haga, sino en conseguir que quiera hacerlo.

Esto se hace con incentivos, es decir, con la estrategia de las consecuencias. Pero también se hace con la estrategia de control: haga que participen. Déles proyectos que puedan considerar como algo propio, proyectos que encarnen la cultura que usted desea inculcar y que la fomenten. En Visalia (California), por ejemplo, uno de los acontecimientos organizados para promover el cambio de cultura que más éxito tuvo durante el tiempo que Ted Gaebler ocupó el cargo de administrador municipal fue una feria anual celebrada en la calle. Equipos de empleados organizaron exhibiciones para explicar a los ciudadanos lo que hacían sus agencias. Para atraer a los vecinos, celebraron una feria de un día de duración en el centro de la ciudad, con casetas de comida y obras de artesanía, una barbacoa de chile, una serie de actos especiales y un baile que duró hasta las dos de la madrugada. Asistieron unas 25.000 personas. El acontecimiento capturó en tal medida el espíritu del trabajo en equipo y la mentalidad empresarial que Gaebler estaba intentando fomentar que el administrador municipal diera una paga extraordinaria a los equipos que lo habían organizado.

«Nunca se peca por exceso de celo cuando se trata de buscar la participación de los trabajadores», dice Steve Banyard, jefe del Change Management Team de la Oficina Tributaria del Reino Unido. «Si los empleados no participan, se volverán suspicaces, se aislarán y se quedarán al margen del proceso de cambio.»

Busque continuamente el apoyo de las personas que estén mirando desde la barrera y ofrézcales oportunidades de participar, como hizo Bob O'Neill en Hampton. Hágalas ver que esperan e incluso desean que los dirigentes se rindan y luego demuéstreles que no es cierto. Quíteles el miedo y la inquietud que les causa el hecho de probar cosas nuevas; déles oportunidades de poca envergadura y que entrañen un peligro relativamente escaso para que estudien la posibilidad de cambio. Y, por mucho tiempo que hayan permanecido detrás de la barrera, recíbalos calurosamente. «Hay que aceptar a todos los conversos», dice David Couper, ex jefe de policía de Madison (Wisconsin).

2. Que su comportamiento sirva de modelo para los empleados

Los empleados sólo confiarán en los dirigentes que prediquen con el ejemplo. El dirigente debe hacer todo lo posible por observar un comportamiento en el que se refleje la nueva cultura, ya que cualquier desliz será interpretado por los empleados como una muestra de que no existe

un compromiso serio con el proceso de cambio. Cuando en 1993 el presidente Clinton se reunió con 400 empleados federales en una conferencia sobre gestión de calidad total, la recomendación más importante que dio fue que extendieran la gestión de calidad total «de arriba abajo»; " Es decir, es preciso que los dirigentes del organismo la comprendan y la apliquen antes que cualquier otra persona.

En 1993, Don Sargeant, decano del campus Crookston de la Universidad de Minnesota, tuvo que afrontar un importante reto. El rector de la universidad había informado a Sargeant que quería cerrar Crookston, una facultad de agricultura en la que se cursaban estudios de dos años de duración. Sargeant pidió encarecidamente que le dieran una oportunidad para demostrar la importancia que tenía el campus. Contrató al Public Strategies Group y aplicó un plan estratégico para devolver a la facultad al lugar que le correspondía.

Para sobrevivir Crookston tenía que diferenciarse de las demás facultades. Sargeant y su equipo elaboraron un proyecto para crear una institución de orientación tecnológica en la que se cursaran estudios de cuatro años de duración. «Pero no consiguió hacérselo entender a todo el mundo», recuerda Peter Hutchinson, del Public Services Group, «hasta que tuvo la idea de los ordenadores portátiles para todos los estudiantes.»

Dedicamos mucho tiempo al tema del aprovechamiento del dinero, es decir, la diferencia entre gasto, precio y valor. Les convencimos de que si llevaban a cabo esta transformación, podrían subir el precio. Al oír esto, la gente se llevó las manos a la cabeza y dijo: «¡Pero si el número de matrículas está descendiendo! ¡No podéis subir el precio!».

Sargeant respondió: «Como no adoptemos alguna medida radical, vamos a desaparecer». De modo que alquiló los ordenadores y se los dio a los estudiantes, cobrándoles una tasa de tecnología de unos 250 dólares por trimestre. La gente pensó que era un disparate. Sargeant tuvo que ir a Regents en dos ocasiones a conseguir el consentimiento para gastar 10 millones de dólares en ordenadores.

Cuando por fin Sargeant obtuvo el consentimiento, los estudiantes ya llevaban dos días en clase, de manera que mandó un fax a IBM de Carolina del Norte para hacer el pedido. «Luego tuvimos que buscar un camionero que viniera de Carolina del Norte», dice. «Encontramos un camionero y le convencimos para que recogiera los ordenadores el sábado por la mañana en Carolina del Norte. Cuando llegó a Wisconsin me llamó.»

Eran las seis de la tarde del domingo y todavía le faltaban seis horas de viaje.

De modo que llarné a cinco o seis personas y quedé con ellas a las dos y media de la mañana. Nos pusimos a descargar los ordenadores. Luego formé un grupo en el que también había cuatro o cinco personas de IBM y les dije que vinieran a las ocho de la mañana y repartieran los ordenadores entre los estudiantes. Utilizamos un rotulador y una lista en la que figuraban unos 900 estudiantes aproximadamente. No sé cómo, pero los estudiantes ya estaban enterados de que los ordenadores habían llegado. Varias personas sacaban los ordenadores de las cajas, apuntaban los números de serie y se los daban a los estudiantes. A las cinco de la tarde ya habíamos repartido el 90 por ciento de los aparatos y ni siquiera habíamos dado aviso de que habían llegado.

Esta historia es todavía una leyenda para algunas personas de Crookston. ¿Qué efecto tuvo en la cultura? «Miren -nos respondió Sargeant cuando le hicimos esta pregunta-, los dirigentes tienen que estar comprometidos.» Este acontecimiento dio a entender a todo el mundo que su dirigente estaba totalmente comprometido y era una persona muy práctica y emprendedora. Su comportamiento, que era el que quería que los demás tuvieran, sirvió de modelo.

Estoy comprometido y los empleados lo saben. Voy a todas las clases de formación y utilizo mi ordenador todos los días. Hay un par de instituciones que están haciendo algo parecido a lo que hemos hecho nosotros, pero ya he visto que su nivel de calidad sólo llega a la mitad de lo que es posible conseguir. Esto se debe a que el dirigente no tiene una participación tan directa. El secreto no estriba en que los dirigentes sepan mucho (yo sólo sé lo suficiente para ser peligroso), sino en que si vas y te pones a bregar con los empleados, se consiguen muchas cosas.

A pesar de la subida de la matrícula, Sargeant ganó la apuesta. En 1996, la tasa de ordenador había subido a 900 dólares al año y se pagaba aparte de la matrícula, que era de 3.000 dólares. Sin embargo, el número de inscripciones para un curso completo había subido en un 22 por ciento y la satisfacción de los estudiantes había aumentado considerablemente. El número de estudiantes de enseñanza secundaria que estaban estudiando alguna asignatura en el campus, gracias al programa Postsecondary Enrollment Options de Minnesota, se había multiplicado por diez.

Predicar la nueva cultura es para muchos dirigentes una experiencia ardua. «Para la mayoría de las personas que ocupan puestos de mando», escriben David Couper y Sabine Lobitz en *Quality Policing*, «se trata de "desaprender" todo lo que saben sobre dirección». Aparte de renunciar al control de ciertas cosas, los dirigentes deben reaccionar de forma adecuada a los incidentes graves y a las crisis de la organización. Es en estas ocasiones, sobre todo, cuando el conjunto del organismo vuelve la mirada hacia ellos. Si los dirigentes se apresuran a señalar culpables, se enfadan cuando no es oportuno o actúan antes de saber todos los datos, probablemente hagan cundir el miedo por toda la organización y debiliten la cultura que estén intentando crear.

3. Déjese ver

Como demostró Sargeant, el hecho de que un dirigente esté dispuesto a arrimar el hombro facilita las cosas. Da igual que lo llamemos «dejarse ver» o «gestión directa», el caso es estar con los miembros del organismo, no en el despacho de dirección. Esto no se puede delegar en otra persona.

Evidentemente esto requiere una gran dedicación, sobre todo cuando el «imperio» del organismo es grande. Cuando Derek Volker se puso al frente del Social Security Department (Instituto de la Seguridad Social) de Australia, se hizo cargo de 300 oficinas regionales que estaban repartidas por un país casi tan grande como los Estados Unidos. «Visitar a las tropas es crucial», dice Volker. «Tienes que ir y enterarte de cómo se sienten. Lo que siempre acabas descubriendo es que los cambios continuos producen mucha preocupación que tú puedes hacer desaparecer con facilidad.» Volker y sus principales ayudantes decidieron compartir la responsabilidad de visitar las oficinas al menos una vez cada dos años.

La Región 9 del Forest Service de los Estados Unidos se extiende desde Maine hasta Minnesota y Missouri. Aun así, Butch Marita visitó los más de 100 distritos que hay en la región. La primera vez que recorrió la región, el viaje duró meses. «Alquilamos un autobús acondicionado y pasamos ocho semanas yendo de distrito en distrito y preguntando qué tal iban las cosas», dice Jim Jordan, un delegado de la región. «Fue un paso sumamente importante para nosotros porque nos permitió formarnos una idea general de la situación en la que se encontraban todos nuestros distritos.»

23. David C. Couper y Sabine H. Lobitz, *Quality Policing: The Madison Experience*, Washington, D. C., Police Executive Research Forum, 1991, pág. 57.

4. *Rompa claramente con el pasado*

Los dirigentes deben poner de manifiesto de una forma inequívoca, clara y enfática que están iniciando un cambio cultural. Esto han de hacerlo cuando hayan averiguado en qué consistía la antigua cultura y qué quieren crear en su lugar.

A menudo los nuevos dirigentes deciden hacer el anuncio de inmediato. «Sólo tienes una ventana y, si no sales por ella, no hay nada que hacer», dice Evan Doubelle, antiguo decano del San Francisco City College. El 5 de noviembre de 1990, durante su primer discurso a los empleados, Doubelle puso en entredicho la caótica cultura de la institución:

A partir de hoy se acabaron ciertas costumbres que tiene la gente por aquí. Ya basta de rumores, de acertijos, de ideas equivocadas y de verdades a medias. Se acabó el conformarse con mediocridades. De ahora en adelante, la dirección se va a basar en la capacitación, la honradez y el entusiasmo. Si disfrutan dominando y creen que dirigir significa controlar, háganme un favor: escriban a máquina una carta con fecha del 15 de marzo para solicitar que se les cambie de puesto de trabajo y entréguenmela para que la firme. Nos ahorrarán cinco meses de molestias."

Cuando Peter Hutchinson empezó a dirigir las escuelas de Mineápolis, decidió anunciar la llegada de una cultura en la que los dirigentes escucharían lo que tuvieran que decirles las escuelas y les prestarían sus servicios. Inmediatamente empezó a visitar todos y cada uno de los 100 centros y los 7.000 empleados con los que contaba el distrito.

Quería acercarme a todas las aulas y todos los empleados. Se trataba de una campaña: había que ir de puerta en puerta; de clase en clase, de niño en niño. Había que leer libros, hablar con los bedeles y reunirse con los directores. Y escuchar, escuchar de verdad.

Esto duró tres meses seguidos. Fue demoledor. Prácticamente no se celebró ninguna reunión en la oficina central. Las reuniones se celebraban a primera hora de la mañana y a última hora de la tarde.

Pero todo el mundo se dio por enterado. La gente comprendió que se estaba preparando algo nuevo, dice Hutchinson.

Era algo completamente diferente de lo que la gente se esperaba y de lo que había experimentado hasta aquel momento. Ahora podía expresar su opinión. Ahora podía acudir directamente a la persona que pensaba que tenía las respuestas.

5. Dé libertad a los pioneros, pero sírvase de su trabajo para alcanzar sus objetivos

Los pioneros siempre tienen prisa. Se apresuran a adoptar la nueva cultura y a incorporar a otras personas a su equipo. La clave está en encauzar su energía. No se limite a animarlos, premiarlos y dejarlos sueltos. Planee cómo va a servirse de ellos para cambiar la cultura del organismo. Sírvase de ellos para conseguir éxitos que pueda «vender» al resto del organismo. Déles cargos con los que puedan cambiar la cultura en su parte del organismo. Encárgueles la reestructuración de los sistemas del organismo y la dirección de proyectos importantes. Enséñeles a ayudar a los empleados a hacer la transición cultural. Prepáreles para dirigir y asciéndalos.

En este sentido el general Creech realizó una labor magistral cuando estuvo en la Tactical Air Command. En 1981, incorporó a Michael Loh al equipo que trabajaba en el cuartel general de la base aérea de Langley. Loh, que era ingeniero y experto en operaciones, asistió a las clases de dirección y administración que impartía Creech. Encajó bien. «Creech estaba buscando personas que fueran listas y pudieran desarrollar su filosofía», dice Loh. «Yo entendía su filosofía, entendía perfectamente su idea de descentralizar el poder hasta llegar a los trabajadores de primera línea.»

Creech dio a Loh mucha autonomía. «Me concedió una gran libertad para elaborar planes y dar recomendaciones sobre la forma en que había que hacer las cosas.» Al cabo de diez años aproximadamente, mucho tiempo después de que Creech se jubilara, Loh ocupó el puesto de Creech en Langley y lanzó por todo el organismo una nueva serie de iniciativas destinadas a cambiar la cultura.

Cuando David Couper empezó a cambiar la cultura de la jefatura de policía de Madison (Wisconsin), recurrió a los ascensos para premiar a los pioneros y poner sobre aviso al organismo. «Un ascenso constituye un mensaje mucho más claro que cualquier anuncio que se pueda hacer desde la dirección», escribiría más tarde." En marzo de 1987, Couper envió una circular a todos los empleados en la que informaba que sólo ascendería a aquellas «personas que sean hábiles en las relaciones per-

sonales y la resolución de problemas, mantengan un compromiso firme con la misión del organismo, sean capaces de trabajar en equipo, organizar a la gente, aceptar sus reacciones, preguntar y escuchar a los otros miembros del equipo, dar facilidades a los empleados para que hagan aportaciones...».²⁶

6. *Consiga rápidamente sangre fresca, pero haga la transfusión lentamente*

Si al principio no dispone del número suficiente de pioneros, traiga gente que ya haya aceptado la nueva cultura. Si no tiene vacantes, créelas ofreciendo a los empleados de la antigua cultura salidas interesantes tales como incentivos para la jubilación anticipada o indemnizaciones por despido. También puede recurrir a asesores, ejecutivos de otras compañías o asociaciones con empresas u otros organismos públicos para inyectar sangre fresca en su organismo. Pero sobre todo asegúrese de que los cargos clave están ocupados por auténticos creyentes que son empleados permanentes. Si cabe la posibilidad, ascienda a estos puestos a los empleados que apoyen el nuevo planteamiento.

Robbie Stokes, director de los servicios de ocio del municipio londinense de Bromley, es un adalid de lo que Bromley denomina la «revolución del cliente». Su oficina fue la primera de Bromley en ganar la codiciada Charter Mark o etiqueta del estatuto por ofrecer un servicio excepcional al cliente. Cuando ocupó su cargo en 1989, dice Stokes, «me pareció que la mejor manera de realizar el cambio rápidamente era dar los puestos directivos a personas nuevas». En menos de seis meses ya había despedido a la mayoría de los altos cargos del organismo y contratado a treinta nuevos.

Una inyección en el brazo tiene efectos beneficiosos a corto plazo, pero también le será necesario realizar una lenta transfusión de sangre nueva. La clave está en el sistema de despidos y contratación que tenga. El cambio de personal es una manera lenta pero segura de introducir en el organismo personas receptivas a la nueva cultura.

«Es preciso estar muy atento para saber cuál es el momento de contratar gente», dice Ed James, ayudante del administrador municipal de Sunnyvale. «Probablemente la mejor ocasión para cambiar las cosas se dé cuando puedes incorporar a alguien a tu equipo. ¿Va a cuajar aquí? ¿O va a ser un chasco y se va a largar?» Los dirigentes de Sunnyvale contrataron a un psicólogo de empresa para que entrevistara a los candidatos e hiciera un perfil de ellos con el propósito de ver si se adaptarían bien a la

26. *Ibíd.*, pág. 63.

cultura que estaban intentando introducir, la cual se basaba en los resultados y los rendimientos.

Cambie el tipo de candidato, el lugar donde suele buscarlo y el sistema que utilice para seleccionarlo. Diga claramente a los aspirantes cómo va a ser la cultura y qué se va a necesitar para introducir con éxito. Y utilice sin ningún reparo el periodo de prueba para saber si encaja el «recién llegado».

Si no se presta la debida atención, la oportunidad de contratar sangre fresca puede resultar contraproducente. Cada vez que contrate a alguien que pertenezca a la cultura burocrática estará dando a entender a las tropas que no da importancia al cambio cultural.

7. Ataje el miedo, pero no tolere la resistencia

El miedo es algo inherente a la mayoría de las culturas con una organización burocrática. Las autoridades de los organismos utilizan habitualmente el miedo a las repercusiones para controlar a los empleados. La gente tiene miedo de decir lo que piensa o de probar cosas nuevas. Tiene miedo de recibir críticas o de cometer errores. Tiene miedo incluso de intentar cambiar lo que les produce miedo.

Los dirigentes deben asumir la responsabilidad de romper este «ciclo del miedo», ya que sólo ellos pueden hacerlo. Deben identificar públicamente ese miedo invisible, poner fin a los comportamientos de las autoridades que lo generan y perpetúan, observar un comportamiento que sirva de modelo para los empleados y animarlos a que lo sigan.

El mejor antídoto contra el miedo es la información. Informe a los empleados en la medida de lo posible de todo lo relacionado con el proceso de cambio que planea llevar a cabo. Haga que lo desconocido sea conocido desde el primer momento. En el Reino Unido, por ejemplo, el consejo comarcal de Surrey publicó y repartió entre sus empleados la «Guía para asimilar el cambio», un folleto de 31 páginas en el que se describían los cambios que ya se estaban realizando y los que se planeaba realizar; cómo iban a afectar a los empleados y a sus trabajos; cómo iban a afectar al ciudadano y cómo podían obtener ayuda los empleados para asimilar las consecuencias que acarrearía el cambio.

Los dirigentes también deben recurrir a los incentivos para premiar el tipo de comportamiento que quieren y proteger a las personas que se arriesguen tolerando sus errores. Al mismo tiempo, los dirigentes deben hallar la manera de tratar a las personas que se resistan a hacer la transición a la nueva cultura. Todos los organismos tienen «obstructores» y

«saboteadores». Son personas que no quieren renunciar a las viejas costumbres y que hablan mal de la nueva dirección en los pasillos y los servicios. No participan en las nuevas actividades y mantienen una guerra de guerrillas para impedir el cambio.

A menudo los dirigentes sienten la tentación de desentenderse del problema porque les parece que tiene una importancia relativamente pequeña. Sin embargo, dejar a los opositores solos puede ser muy perjudicial, ya que interfieren en las señales que el dirigente manda a las personas del organismo que se han quedado a mirar desde la barrera: si se tolera la resistencia, tal vez el dirigente no se esté planteando el cambio con seriedad. La resistencia enrarece el ambiente para aquellas personas que desean realizar la difícil transición a la nueva cultura. Además, cuando los opositores desempeñan tareas de inspección pueden impedir la participación en la transición de las personas que les informan.

En la Región Este del Forest Service a los dirigentes les preocupaba que el hecho de castigar a los opositores recordara los comportamientos de la antigua cultura. «Si te precipitas echando a alguien o intentando hacer el cambio más rápidamente que esa persona», dice Jim Jordan, «los demás pensarán que estás volviendo a la antigua manera de hacer las cosas, es decir, machacarles si no están de acuerdo contigo. Esto es lo contrario de lo que estás proponiendo cuando dices: "Podéis ser francos; podéis cometer equivocaciones y aprender una lección de ellas".»

Como consecuencia de esto, Jordan y sus compañeros cometieron un error muy común: dieron a los opositores demasiadas oportunidades y al final tuvieron que pagar por ello. «Hemos sido demasiado conservadores a la hora de intervenir en ciertas situaciones. Probablemente deberíamos haber intervenido antes en ellas», dice Jordan.

Prácticamente todos los dirigentes con los que hemos hablado se lamentan de lo mismo: no haberse ocupado de los opositores. La solución humanitaria a la resistencia no consiste en hacer la vista gorda, sino en dejar bien claro que no se va a tolerar la resistencia y ofrecer a continuación salidas (traslados, cambio de trabajo, jubilación anticipada, indemnización o recolocación) a aquellas personas que sigan oponiéndose.

La mejor política es dar una oportunidad a la gente y luego librarse de ella, dice el general Michael Loh de la Air Combat Command. «Me refiero sobre todo a los cuadros intermedios, a los altos cargos y a los jefes. Las personas que es preciso apartar son las que no cooperan a ese nivel de la jerarquía.»

Éste *no* es un comportamiento propio de la antigua cultura. En las culturas burocráticas, los dirigentes suelen presionar a los opositores,

pero nunca se deshacen de ellos. En la Tactical Air Command, por ejemplo, los predecesores del general Creech eran conocidos por sus «despiadadas intimidaciones», en palabras de James Kitfield.^F Cuando Creech se hizo cargo de la comandancia, este tipo de comportamiento cesó. Sin embargo, sus subordinados no tardaron en advertir que «Creech se portaba con la moderación y sensatez que le caracterizaba cuando despedía a un enorme número de oficiales».

No es preciso que despida a todos los opositores; despida sólo a unos cuantos. Los demás verán que habla en serio y tendrán que decidir entre incorporarse a su equipo o elegir un camino de salida.

8. «Venda» el éxito, pero no haga de la nueva cultura un concepto políticamente correcto

El éxito genera éxito. Cuando los mirones ven que los pioneros tienen éxito porque han aceptado la nueva cultura, se muestran más dispuestos a seguir su ejemplo.

«Una vez que se ha conseguido que algunas personas colaboren y comprendan la nueva cultura, hay que hacerlo público por todos los medios posibles; hay que difundir la noticia», dice Michael Loh, antiguo jefe de la ACC. Para ello los dirigentes se sirven de toda una serie de sistemas de comunicación: circulares internas, informes anuales, ceremonias de entrega de premios, canales locales de televisión por cable y demás.

El vicepresidente Al Gore visita regularmente los «laboratorios federales de reinención» en los que se están haciendo progresos. Al vicepresidente le preceden miembros del National Performance Review, los cuales buscan un caso en el que se haya obtenido un gran éxito, lo graban en vídeo y muestran el vídeo al secretario del departamento en una sesión del ayuntamiento y en presencia de los empleados. Luego piden a las personas responsables de la iniciativa que suban al estrado junto con el vicepresidente y el secretario y les conceden el «Harnmer Award» o premio Martillo por los esfuerzos que han realizado para «hacer pedazos la burocracia».

Cuando Clive Corlett, director general de la Agencia Tributaria del Reino Unido visita las oficinas, escucha explicaciones sobre las iniciativas de cambio. Estos actos «les confirman en la idea de que lo que están ha-

27. James Kitfield, *Prodigal Soldiers: How the Generation of Officers Bom of Vietnam Revolutionized the American Style of War*, Nueva York, Simon & Schusrer, 1995, págs. 179-180.

ciendo está bien», dice. «Las personas a las que les cuesta más asumir el cambio ven que estás respaldando a la gente que toma la iniciativa.»

Pero premiar el éxito debe ser algo que ocurra todos los días, no sólo cuando venga de visita el jefe. «Tienes que premiar el comportamiento en el preciso momento en que se da. Tienes que decir: "Esto es lo que queremos. Ahora lo estás haciendo bien. Era a esto a lo que nos referíamos"», dice Ed James, ayudante del administrador municipal de Sunnyvale. «y también tienes que señalar los comportamientos inapropiados. Esto hay que hacerlo día tras día. Tiene que formar parte de tu vida.»

Cabe la posibilidad de que uno se exceda comercializando su éxito. Si así ocurre, corre el riesgo de fomentar en el organismo una cultura políticamente correcta en lugar de un ambiente de transparencia y diálogo. Los empleados aprenden a repetir los «mantras» de su dirigente cuando éste está presente, pero cuando desaparece de vista dicen lo que piensan. En lugar de hablar con franqueza de las diferencias, se limitan a obedecer, es decir, siguen las antiguas pautas de comportamiento.

Incluso cuando vendan el éxito, los dirigentes deben respetar a las personas que expresen sinceramente su desacuerdo y fomentar las discusiones constructivas. Deben ser serios en lo que se refiere al cambio, pero no terriblemente serios. No deben castigar a los empleados que critiquen o ridiculicen el cambio.

Tampoco deben dejar de ampliar el círculo de personas que reciben elogios. Si colman de alabanzas a un grupo selecto de superestrellas, habrá personas en el organismo que pensarán que son los «chicos» del dirigente y llegarán a la conclusión de que éste ha elegido a sus favoritos. Otras tendrán la sensación de que nunca llegarán a hacerlo tan bien como los superestrellas, de manera que no lo intentarán. La solución es hacer hincapié en los logros de los mirones siempre que den un paso hacia adelante y muestren su apoyo al cambio.

9. *Comuniqué, comuniqué, comuniqué*

Todos los reinventores que conocemos dicen lo mismo: nunca se peca por exceso de comunicación. Cuanto menos sepan los empleados sobre su estrategia del cambio, más probabilidades habrá de que lo interpreten como una amenaza. Cuanto más sepan al respecto, más tranquilos se sentirán. «Me he dado cuenta de que, por mucho que digas algo, tienes que repetirlo una y otra vez», dice Joe Thompson, que dirige la oficina regional de Veterans Affairs de la ciudad de Nueva York.

EXCUSAS TÍPICAS PARA NO COMUNICAR

Muchos dirigentes buscan justificaciones para no comunicarse con los empleados, dice William Bridges. En *Managing Transitions*,²⁸ enumera algunas de las más comunes:

1. *No es preciso que lo sepan todavía. Se lo diremos cuando llegue el momento. Ahora sólo conseguiríamos preocuparles.* Por cada semana de preocupación que evite ocultando la verdad, tendrá que soportar un mes más de resentimiento y desconfianza. Además los rumores no tardan en difundirse, de modo que no piense que la noticia es un secreto.

2. *Ya lo saben. Lo hemos anunciado.* De acuerdo, ya se lo ha dicho, pero no lo han acabado de comprender. La información que supone una amenaza se asimila lentamente. Vuélvase a decir. Busque otras maneras de decírselo y otros medios de hacerlo (reuniones multitudinarias, entrevistas personales, circulares, una historia en el periódico de la empresa).

3. *Se lo he dicho a los supervisores. Les corresponde a ellos decírselo a los trabajadores.* Es probable que los supervisores también se encuentren haciendo la transición y puede incluso que no hayan comprendido la información lo suficientemente bien como para comunicarla de forma correcta. Puede que todavía no lo hayan aceptado. La información es poder, de modo que quizá no quieran compartirla todavía.

4. *Todavía no conocemos los detalles, de manera que no tiene sentido decir nada hasta que esté todo decidido.* Mientras tanto, la gente puede sentir cada vez más miedo y resentimiento. Es mucho mejor contar lo que se sabe, añadir que no sabe nada más y decir para cuándo se espera recibir información.

Me reúno dos veces al año con todos los empleados en pequeños grupos. Dedico a ellos dos semanas, les digo todo lo que sé que está ocurrien-

28. Bridges, *Managing Transitions*, págs. 27-28.

do y respondo a todas sus preguntas. No puedes dejar de hacerlo. Y una parte tienes que hacerla personalmente. No te puede sustituir nadie. Las personas bienintencionadas no pueden decir lo que tú quieres decir tal y como tú lo dirías.

Ni tampoco pueden decirlo dando muestras de su compromiso afectivo, que es quizás lo más importante que necesitan ver los empleados.

La Oficina-Tributaria del Reino Unido aprendió esta lección por las malas. Este organismo, que emplea a 65.000 personas y cuenta con 800 oficinas, lanzó en 1991 una ambiciosa iniciativa para transformar su método básico de funcionamiento en un plazo de 10 años. Dos años más tarde sus dirigentes realizaron una encuesta entre sus empleados. Lo que averiguaron les dejó asombrados. «Había muchas personas que no comprendían lo que estaba sucediendo; no estaban contentas con la situación y recibían una información confusa», dice el director general Clive Corlett. La información era tergiversada cuando se difundía por los niveles inferiores, y la gente oía muchos rumores. Les preocupaba sobre todo que fueran a reducir la plantilla.

Los dirigentes restaron importancia a la dificultad que supone comunicarse en un organismo que tiene 800 oficinas, dice Corlett, y a la necesidad de dedicar mucho tiempo a hablar personalmente con los empleados. «Las personas que ocupan los altos cargos de la agencia han de salir de sus despachos y pasar mucho tiempo hablando con los empleados y dejándose ver», concluyó. Además debían asegurarse de que los altos cargos comprendían el mensaje y lo transmitían a otros empleados.

Cuando se dieron cuenta de todo esto, Corlett y sus compañeros empezaron de nuevo. Lanzaron una ambiciosa campaña de información para ayudar a todo el mundo a comprender cuáles eran sus intenciones así como una iniciativa conjunta consistente en la creación de un «equipo de escucha» para asegurarse de que les llegaban las reacciones de los empleados. La primera medida que adoptaron fue buscar la participación de cientos de personas para la elaboración de una declaración de principios.

10. Tienda puentes sobre las fallas que haya en el organismo

Los organismos estatales no son monolíticos. De hecho, están divididos en muchos estratos económicos, sociales y profesionales. Hay funcionarios con empleo fijo y políticos nombrados con trabajos de corta duración; autoridades sindicales y directores; directores jóvenes y dinámicos con ambiciones profesionales y directores «venidos a me-

nos» que están a punto de jubilarse; hombres y mujeres; negros, blancos y morenos.

A menudo estas «fallas» generan tensiones. El dirigente no ha de ser excluyente. Introducir una cultura nueva en un organismo no es como tratar de ganar el 51 por ciento de los votos en unas elecciones. Los dirigentes deben trascender personalmente las categorías del organismo y descender al nivel de los trabajadores. Deben identificar los motivos de fricción y buscar métodos para fomentar la comprensión y las buenas relaciones entre los empleados de las diferentes categorías.

11. Cambie los sistemas administrativos que refuercen la cultura burocrática

No nos cansaremos de subrayar la importancia de esta lección. Los sistemas administrativos burocráticos (de personal, compras, presupuestos, planificación y auditorías) constituyen un importante obstáculo para las iniciativas del dirigente destinadas a conseguir que el organismo haga la transición.

La experiencia de Bob O'Neill en Hampton es un ejemplo típico: el administrador municipal tuvo que cambiar el sistema de remuneraciones de la ciudad para que facilitara el desarrollo de la nueva cultura en lugar de obstaculizarlo. Cuando trabajaba en el Forest Service, Butch Marita se propuso reformar el sistema de presupuestos. En Madison, David Couper comenzó por cambiar el sistema de compras, que sus empleados detestaban.

No cabe desentenderse de este problema. Tarde o temprano estos sistemas deben ser cambiados. Lo que Michael Hammer y James Champy, autores de *Reengineering the Corporation*, afirman acerca del sector privado también es aplicable a la administración pública:

Por desgracia son demasiados los directores que creen que lo único que tienen que hacer para modificar los sistemas de creencias de sus empleados es articular unos cuantos valores altisonantes y luego pronunciar discursos sobre ellos. Sin unos sistemas de gestión que las apoyen, la mayoría de las declaraciones de principios empresariales son colecciones de tópicos vacíos que no hacen sino fomentar el cinismo en la organización. Para que valga el papel en el que está impresa, una declaración de principios debe estar reforzada por los sistemas de gestión de la empresa.²⁹

29. Michael Hammer y James Champy, *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business: Revolution*, Nueva York, HarperCollins, 1993, pág. 75.

12. *Haga un compromiso a largo plazo*

Como el cambio cultural es un proceso lento, los dirigentes han de hacer un compromiso a largo plazo y han de anunciarlo claramente en público. De lo contrario, a los mirones les entrará la preocupación de que cuando los dirigentes se vayan (lo cual, en opinión de los empleados, puede ocurrir en cualquier momento) el nuevo jefe pueda acabar con la nueva cultura. Además los opositores sabrán que pueden sobrevivirle.

Hay algunas excepciones a esta norma. Transformar una cultura burocrática cuesta, entre cinco y diez años. Si usted no está dispuesto a permanecer todo este tiempo al frente del organismo, más vale que se asegure de que su sucesor está totalmente comprometido con su estrategia cultural y de que los empleados lo saben.

Cuando Butch Marita, Jim Jordan y Larry Payne decidieron cambiar la cultura del Forest Service, sabían que su compromiso era a largo plazo. «Entre los tres sumábamos 80 años de experiencia», dice Jordan.

Conocíamos el organismo porque habíamos trabajado en todos sus niveles y creíamos que teníamos los conocimientos suficientes como para afirmar que no se nos iban a dar facilidades para realizar el cambio. La cultura era muy fuerte. Si decidíamos intentarlo, no podíamos dejarlo a medio camino. Tomamos una decisión de carácter profesional: mientras estuviéramos en activo, dedicaríamos nuestros esfuerzos a llevar a cabo el cambio.

PREGUNTAS QUE LA GENTE PLANTEA SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA CULTURA

P: ¿Deben fomentar culturas más empresariales todos los tipos de organismos públicos?

Sí, pero la medida en que adopten una actitud empresarial dependerá de su función. En los organismos de cumplimiento y en los reguladores, por ejemplo, puede que no resulte conveniente centrar la reforma cultural en la satisfacción del cliente. Cuando la policía o los tribunales hacen cumplir la ley, deben ser coherentes y tratar a todo el mundo igual. Por otra parte, los organismos de cumplimiento pueden aprender a centrar más su atención en la resolución de problemas y la mejora continua. La jefatura de policía de Madison (Wisconsin) promovió una cultura basada en la mejora de la calidad, la prevención de delitos y el establecimiento de relaciones sólidas con la comunidad. En Minnesota, el Department of Revenue (la Oficina Tributaria) se propu-

so conseguir que los contribuyentes cumplieran su deber voluntariamente en lugar de limitarse a hacer cumplir la ley tributaria. Este cambio exigió a los empleados del organismo que se plantearan la atención al contribuyente con una mentalidad más próxima a la del empresario. La Oficina Tributaria del Reino Unido está llevando a cabo un cambio de estrategia parecido.

P: ¿Sepuede cambiar la cultura en épocas difíciles, porejemplo, cuando se recortan los presupuestos o se reduce la plantilla?

Sí. La presión para reducir gastos trastorna el equilibrio de un organismo y proporciona a los dirigentes oportunidades para introducir una nueva cultura. En tales casos resulta más fácil convencer a la gente de que el cambio es inevitable y de que el organismo debe ser emprendedor y no reaccionario y decidir qué ha de cambiar.

Los dirigentes también pueden utilizar los valores de la nueva cultura para ayudar al organismo a soportar el malestar que suponen los recortes de plantilla. Cuando a principios de los años noventa el ayuntamiento de Phoenix afrontó la primera crisis presupuestaria que sufría desde hacía décadas y tuvo que despedir trabajadores, las autoridades públicas se esforzaron por ayudar a la gente a conseguir nuevos puestos de trabajo. A pesar inéluso de que algunas personas perdieron sus trabajos, el hecho de que la administración demostrara que estaba comprometida con el bienestar de los empleados hizo que la satisfacción del conjunto de los empleados aumentara.

Sin embargo, cuando los organismos públicos tienen problemas fiscales, resulta mucho más complicado crear una nueva cultura. La gente está tan preocupada por su supervivencia económica y por otras necesidades básicas que no concede importancia a nada más. En la Air Combat Command, las encuestas de empleados reflejaron un cambio cultural significativo, que se traducía en una mejor comprensión de la misión del organismo, un aumento de la cooperación y el trabajo en equipo y el apoyo a los principios de calidad. Pero estas tendencias no eran patentes entre los empleados afectados por el trauma del cierre de bases.

P. ¿Qué es el «desarrollo de organismos»? ¿Funciona en la administración pública?

El *desarrollo de organismos* es una expresión que se emplea para describir un conjunto coherente de herramientas creadas para establecer diagnósticos y aplicar tratamientos. Se utilizan para crear organismos más sanos y que **tengan** mejores rendimientos. Adquirió popularidad en los

años sesenta, setenta y a principios de los ochenta. En aquella época cualquier tipo de iniciativa para llevar a cabo una transformación en un organismo solía recibir el nombre de desarrollo de organismos. Luego el procedimiento preferido pasó a ser la gestión de calidad total. Después se impondría la reinención. Cada concepto hace hincapié en aspectos diferentes. Desde el punto de vista de las cinco estrategias, quienes aplican el desarrollo de organismos suelen centrarse exclusivamente en el control y la cultura, mientras que la gestión de calidad total se limita a las estrategias del cliente, el control y la cultura.

Las herramientas del desarrollo de organismos son eficaces, pero limitadas. Las demandas de cambio se han hecho más apremiantes, el alcance de los cambios que es preciso realizar ha aumentado y quienes las aplican han descubierto otras estrategias, otros procedimientos y otras herramientas. Aunque hemos incluido algunas de las herramientas del desarrollo de organismos en la estrategia de la cultura, pensamos que este procedimiento constituye un marco de referencia inadecuado para los reinventores, ya que excluye las tres fuerzas de cambio más importantes: la estrategia central, la del cliente y la de las consecuencias.

P.: ¿ Tiene importancia el tamaño del organismo público en el uso de la estrategia de la cultura?

Los organismos de gran tamaño como la Air Combat Command pueden hacer la transición a una cultura empresarial, pero sólo si se dividen en unidades más pequeñas y considerablemente autónomas. Guíese por el precepto de Bill Creech: «Piense a gran escala, pero organice a pequeña escala».

En los distritos escolares de Nueva York y otras ciudades, los reformistas de la educación están aplicando esta doctrina a las grandes «fábricas» de enseñanza secundaria, es decir, a los institutos con miles de estudiantes. Para acabar con la cultura burocrática y fomentar una «cultura del aprendizaje» en los centros de educación, están dividiendo los institutos en centros más pequeños que tengan entre 300 y 400 estudiantes.

LOS FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE LA CULTURA:
LA PERSEVERANCIA Y EL COMPROMISO

. La estrategia de la cultura no es como las otras cuatro estrategias. Para empezar, es un mecanismo de influencia mucho menos eficaz. A pesar de todo lo que hemos escrito en este capítulo, la **mejor** manera de

cambiar la cultura de su organismo es usar las otras cuatro estrategias. Cuando introduzca en su organismo la gestión empresarial, la competencia gestionada o la garantía de calidad para el cliente, su cultura cambiará.

No obstante, llegará un día en que descubrirá que no basta con las cuatro primeras estrategias. Craig Holt, que pasó ocho años reinventando el Department of Transportation de Oregón, lo expresa acertadamente:

Creo que la gente se entusiasma, empieza a tomar medidas y luego, al toparse con la cultura, ve que el asunto se complica, por lo que, en lugar de seguir luchando, empieza a mirar hacia otro lado. Así es como fracasa mucha gente. Se topan con la cultura y miran hacia otro lado en vez de seguir insistiendo una y otra vez. Todas las puertas conducen a la cultura.

Otra diferencia crucial es que la estrategia de la cultura requiere, como insinúa Holt, una perseverancia extraordinaria. Las herramientas de la cultura no permiten realizar carreras completas, como se diría en béisbol, sino solamente avanzar de base en base, de manera que es preciso batear muchas veces para ganar el partido. Como el cambio cultural es un proceso de «minorista» en el cual hay que convertir a las personas una por una, no hay un único mecanismo de influencia que permita cambiarlo todo. «La cultura no es algo concreto», dice Peter Hutchinson. «Lo es todo.»

Doug Farbrother, que ha pasado 15 años en el Ministerio de Defensa y en el National Performance Review trabajando en el cambio cultural, describe de la siguiente manera el reto que supone esta estrategia:

Hay treinta cosas que has de hacer, y debes probarlas todas. El cerebro es algo misterioso y resulta difícil saber qué va a hacerle efecto a una determinada persona. Creo que lo que quiero decir es que cuesta mucho tiempo. Además en la mayoría de los casos no se ve una transformación espectacular. A la mayoría de las personas hay que decirles repetidas veces en qué consiste el cambio para que lo asimilen.

Joe Thompson, del Veterans Affairs, uno de los reinventores del gobierno federal de los Estados Unidos que han tenido más éxito, opina algo parecido;

No existe una receta, ni tampoco un método a corto plazo. Que yo sepa, lo único que da resultado es un compromiso absoluto y una paciencia increíble. Cuesta tiempo, eso es todo. Hay una gran cantidad de técnicas que se pueden aplicar durante el proceso, pero el cambio sostenido sólo se

produce si se tiene paciencia y determinación. La mayoría de las personas a las que he visto intentarlo se han rendido demasiado pronto por esa razón. Cuando se encuentran con una pequeña dificultad, suelen dar marcha atrás y no la solucionan.

A la larga, el éxito o el fracaso del cambio cultural dependerá de la «calidad de la dirección». Si sus dirigentes han contraído un compromiso claro; si están dispuestos a aguantar hasta el final; si están dispuestos a invertir el tiempo que les va a costar dar a conocer sus planes; si pueden demostrar su valía a los empleados, tendrán éxito. «No me cansaré de insistir en la importancia del compromiso», insiste Thompson.

No se trata tan sólo de que te hayas comprometido, sino de que tus empleados lo sepan. No creo que estén dispuestos a ir más allá de donde tú te hayas comprometido a ir. Al fin y al cabo todo el asunto supone un riesgo. Si vas a cambiar la organización, el sistema salarial y todo lo demás, ellos asumen un riesgo enorme y no van a tener confianza en el proceso si sus jefes no asumen un compromiso. No van a colaborar si piensan que sus jefes están metidos en el asunto por interés propio o si sospechan que vas a darte por vencido.

Sin embargo, una vez que haya convencido a sus empleados de que ha asumido un compromiso firme (una vez que sepan que va a arriesgar toda su carrera profesional por algo en lo que cree), tendrá el poder que necesita para modificar sus hábitos, sus vínculos afectivos y su mentalidad.

El primer mando que se le asignó a Bill Creech, en la década de los cincuenta, fue el de una unidad aérea de exhibiciones llamada Skyblazers, que era la versión europea de los Thunderbirds, con la cual él ya había volado. A Creech le encantaba la precisión con que realizaban rizos, barrenas y otras maniobras por encima de la barrera del sonido. Eran cuatro aviones que hacían acrobacias tocándose con las puntas de las alas, como si fueran un solo aparato. Fue entonces cuando aprendió las lecciones más importantes sobre la confianza, la capacitación y el trabajo en equipo. Durante los cuatro años que dirigió a los Skyblazers, la unidad no perdió ni un solo aparato o piloto.³⁰

Un cuarto de siglo más tarde, durante sus primeros años en la TAC, los Thunderbirds sufrieron una tragedia. James Kitfield narra lo ocurrido en su libro *Prodiga! Soldiers*:

Un jefe de vuelo de los Thunderbirds estrelló su aparato contra el suelo, y luego se estrellaron sucesivamente otros tres aviones que participaban

30. Creech, *The Five Pillars of TQM*, págs. 78-83.

en el vuelo en un abrir y cerrar de ojos. Era el tercer accidente importante que sufrían los Thunderbirds aquel año (un nuevo ejemplo del «estilo libre de Nevada» en opinión de muchas personas), por lo que en el seno del Pentágono se creó un movimiento para disolver definitivamente aquel equipo de vuelo.

Para salvar a los Thunderbirds, Creech había ido en coche de Langley a Washington D. C. para prometer en persona a las autoridades de las Fuerzas Aéreas y al Congreso que si los Thunderbirds sufrían un solo accidente más, les presentaría su dimisión. Luego había reunido a los Thunderbirds para hablar con gran sensatez sobre el valor de la supervisión adulta, y lo había hecho con vehemencia, ganándose nuevamente la admiración de los que le estaban escuchando."

El principal motivo del éxito de Creech fue su alto grado de compromiso. Bajo su vigilancia, los Thunderbirds no sufrieron más tragedias. Las ideas rectoras que inculcaba Creech se quedaron profundamente grabadas en la TAC. Doce años más tarde, la TAC realizó una labor en la guerra del Golfo que dejó asombrados incluso a sus propios jefes. El libro de Kitfield, que cuenta cómo el ejército recuperó su esplendor tras el desastre de Vietnam, es narrado en parte desde el punto de vista de Chuck Horner, comandante de las fuerzas aéreas durante la guerra del Golfo. Horner era un piloto temerario que se había opuesto durante mucho tiempo a la doctrina de la calidad, la responsabilidad y capacitación que defendía Creech. Su epopeya de la guerra del Golfo concluye de la siguiente manera:

«¿Cómo lo hemos hecho?», preguntó Horner mirando a Hal Hornburgo No era preciso explicar las ideas que llevaban implícitas sus palabras: una táctica que permitía prever las amenazas; unos pilotos entrenados para entrar en combate el mismo día en que empezara una guerra; una tecnología y una táctica que permitían reducir las bajas y unas cifras de disponibilidad operativa de los aviones que no tenían precedentes. Pero, sobre todo, la sinergia generada por la combinación de todos estos elementos. «¿Cómo hemos conseguido coordinarlo todo?»

Los dos hombres se miraron el uno al otro. La respuesta estaba tanto en la importancia que se le había concedido a la alta tecnología y la munición teledirigida de alta precisión como en los inodoros portátiles que las fuerzas Aéreas habían utilizado en el desierto mientras el ejército cavaba agujeros en medio de la suciedad. El nombre les vino a los labios casi en el mismo momento, y los dos movieron la cabeza a la vez: «Creech»."

31. Kitfield, *Prodigal Soldiers*, pág. 181.

32. *Ibíd.*, págs. 414-415.

La perdurabilidad de la cultura que Creech les había inculcado resulta todavía más impresionante en la historia con la que Kitfield decide acabar su libro. Horner, un hombre despreocupado y aficionado a la bebida, no había podido soportar en un principio el fanatismo que mostraba Creech con respecto a las instalaciones y el equipo impolutos. Sin embargo, cuando el libro está a punto de concluir, Horner está hablando por teléfono con un amigo que ha ido a trabajar a la Military Airlift Command (Comandancia de Transporte Aéreo Militar):

-John, estaba volando en uno de tus aviones el otro día y me fijé en que alguien se había recostado en el asiento y había dejado unas marcas de bota en el techo del aparato --dijo Horner.

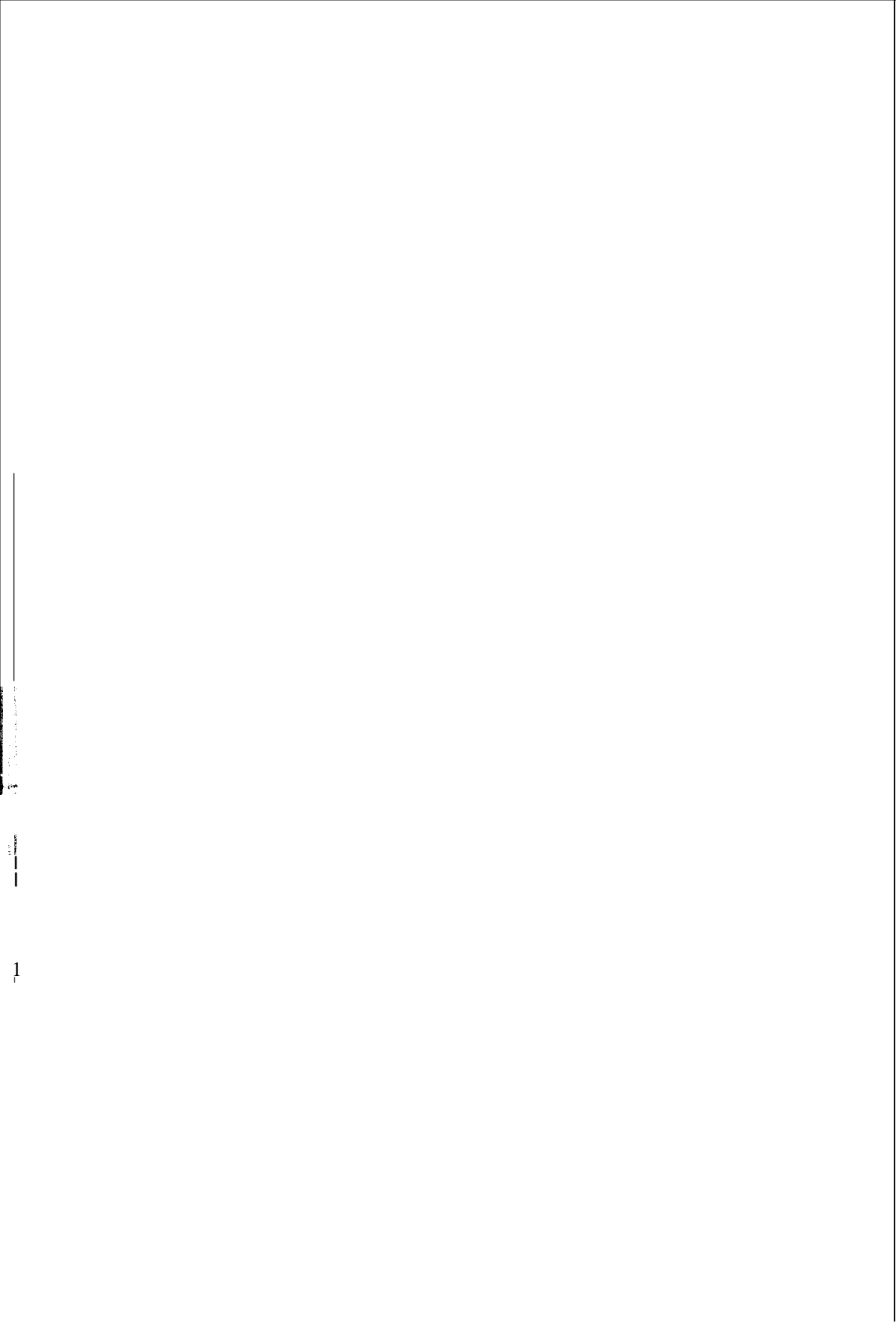
-¿Que te fijaste en qué?

Horner sabía que parecía un verdadero estúpido, pero le importaba un comino. Todas las personas que llevaban el uniforme de las Fuerzas Aéreas podían pronunciar consignas como «gestión de calidad total» y repetir fielmente toda la retórica sobre el orgullo de pertenecer a las fuerzas. De alguna manera Chuck Horner tenía que hacerle ver a su amigo que todo aquello se resumía en un par de huellas de bota en un techo.³³

33. *Ibid.*, pág. 426.

Tercera parte

EL USO DE LAS ESTRATEGIAS



Capítulo 9

CÓMO COMBINAR LAS ESTRATEGIAS

En 1988, cuando el gobierno de Margaret Thatcher empezó a crear las empresas del programa Next Steps, un miembro del Parlamento le preguntó si las nuevas empresas quedarían fuera de su programa de privatización. Ella le respondió que Next Steps estaba pensado «principalmente para aquellas actividades que van a seguir siendo competencia del Estado». Sin embargo, añadió, «no puedo descartar la posibilidad de que al cabo de cierto tiempo, las empresas, al igual que otras actividades del Estado, puedan ser susceptibles de privatización. Cuando se esté creando una empresa se habrá de decir claramente si existe la firme intención de privatizar».¹

Mientras creaba las instituciones ejecutivas, el equipo del programa Next Steps dijo claramente que, en el caso de que no se estuviera considerando seriamente la posibilidad de privatizarlas, a las empresas se les daría un periodo de varios años para «establecerse» antes de que se volviera a plantear el tema.² La norma era lo suficientemente vaga como para que la mayoría de los funcionarios que trabajaban en las empresas pensarán que sus organismos había esquivado la bala y soltaran un suspiro de alivio.

Más tarde, en noviembre de 1991, el gobierno de John Major hizo público el libro blanco titulado *Competencia en pro de la calidad*. En él se anunciaba, entre otras cosas, que las empresas serían «procesadas» de forma periódica. Antes de negociar un nuevo documento marco, lo cual se haría cada tres años (luego el plazo se cambiaría a cinco años), los departamentos llevarían a cabo un «examen de opciones previas» para determinar si se debía cerrar, vender, subcontratar o trasladar a otro organismo la empresa entera o partes de ella.

Esta nueva iniciativa supuso un duro golpe para la moral de las empresas. A la mayoría de los funcionarios les pareció «amenazadora y ofensiva», dice John Oughton, que dirigía en aquel entonces la Efficiency Unit. Muchos lo consideraron una verdadera traición. La iniciativa me-

1. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, pág. 210.

2. Entrevista mantenida en junio de 1994 con Diana Goldsworthy, que en aquel entonces era directora adjunta de la oficina del Citizen's Charter,

noscabó la confianza del empleado y frenó el ritmo de mejora de varias empresas durante varios años."

Como ya hemos indicado, para transformar las instituciones públicas los dirigentes deben usar el conjunto de las estrategias que hemos descrito o la mayoría de ellas. Los reinventores del Reino Unido, Nueva Zelanda, Phoenix, Hampton y la Air Combat Command han utilizado las cinco, mientras que sus homólogos de Australia, Sunnyvale e Indianápolis han empleado tres o cuatro. Sin embargo, conforme han ido avanzando en el proceso de cambio, estos reinventores también han aprendido que deben asegurarse de que aplican estas estrategias de manera que generen sinergia en lugar de conflictos. Deben evitar lo que les ocurrió a los ingleses, quienes, al dar comienzo a la privatización justo cuando estaban aplicando las medidas para crear las instituciones ejecutivas, frenaron la iniciativa Next Steps.

Una parte importante del arte de la reinención consiste en saber cómo se han de ordenar y coordinar las estrategias para obtener unos resultados óptimos. La Auditor General's Office (Oficina del Interventor General) de Canadá hizo hincapié en este aspecto en 1995, cuando comparó los mediocres datos de Canadá con los éxitos que había obtenido Nueva Zelanda:

En términos generales, la experiencia internacional demuestra que, para tener éxito, un programa de reformas importante debe cuajar como si fuera un conjunto integrado. Las partes han de encajar unas con otras. Algunos gobiernos han conseguido en buena medida encajar unas piezas con otras; otros no. La experiencia internacional también pone de manifiesto que es poco probable que haya coherencia y congruencia en un programa de reformas de envergadura si los dirigentes políticos no asumen un compromiso firme y continuo. No basta con asumir un compromiso político a la ligera.?

Para que la aplicación de las estrategias dé un resultado óptimo, usted debe prever cuál será el efecto que tendrán unas en otras y cuál será la manera más eficaz de coordinarlas. Aunque en este libro las hemos separado conceptualmente, en la práctica las cosas no son tan ordenadas. A veces las estrategias coinciden en parte y algunas herramientas requieren

3. Sylvie Trosa, *Next Steps: Moving On*, Londres, Office of Public Service and Science, febrero de 1994, págs. 12-13; y entrevistas con Sonia Phippard, que en aquel entonces era directora del equipo Next Steps, y Diana Goldsworthy, que era directora adjunta de la oficina Citizen's Charter, junio de 1994.

4. *Toward Better Governance*, pág. 50.

la aplicación de más de una estrategia. Algunas estrategias armonizan de forma natural, casi como conjuntos a juego. Nuestras investigaciones nos han permitido identificar las siguientes «pautas de combinación»:

1. *Cuando utilice la estrategia central para desacoplar el timón del remo, utilice también la estrategia de las consecuencias y la del control para cambiar el comportamiento de los organismos que se encargan de remar*

Es útil separar la función del timón de la del remo, porque de ese modo los organismos pueden prestar más atención a los propósitos que se han fijado. Pero la medida tendrá un efecto mucho más profundo si luego da a estos organismos el control de sus propios recursos e incentivos para mejorar sus rendimientos. Los reinventores de Nueva Zelanda y el Reino Unido se dieron buena cuenta de esto. Cuando desacoplaron las funciones, utilizaron la metaherramienta del marco flexible de rendimientos para incorporar a su plan la estrategia de las consecuencias y la del control. (Véase más adelante, págs. 374-376.)

2. *Utilice juntas la estrategia de las consecuencias y la del control; no utilice la una sin la otra*

La estrategia de las consecuencias permite ejercer una gran presión sobre los organismos para que mejoren. Pero éstos no pueden mejorar si están coartados por las normas y los trámites burocráticos. Si los empleados no tienen el poder para cambiar el funcionamiento de sus organismos, no pueden mejorar los rendimientos. Sólo pueden quejarse cuando afrontan los riesgos que comportan los malos rendimientos.

Asimismo, no tiene mucho sentido dar a los empleados más poder si no se derivan consecuencias de sus rendimientos. Como hemos explicado en el capítulo 7, la estrategia del control debería sustituir los controles jerárquicos y centralizados (que dictan lo que los organismos y los empleados han de hacer con sus recursos) por unas metas y unos incentivos claros.

En Nueva Zelanda, a los organismos que no fueron corporativizados se les dio dos años para fijar una medidas de *outputs* que se pudieran usar en los contratos de rendimientos. No les libraron de los controles centrales hasta que lo hicieron. «Esto evitó el peligro que suponía quitar los controles de *input* antes de poner en su lugar el nuevo sistema para controlar los *outputs*», dice Graham Scott, que como ministro de Hacienda ayudó a aplicar la capacitación de organismos en Nueva Zelanda.

Asumimos un verdadero riesgo. Algunos directores generales trataron de conseguir una gran libertad fijando unos *outputs* demasiado vagos. Un departamento en concreto trató de establecer un solo *output* para un organismo público grande y complejo. El resultado habría sido una ausencia absoluta de control.'

3. *Cuando haga a los organismos responsables ante sus clientes, cree también consecuencias que se deriven de sus rendimientos y déles el control*

Si los organismos públicos quieren que los criterios de servicio al cliente sean eficaces, deben establecer gratificaciones para los empleados que consigán cumplir esos criterios y penalizaciones para los que no lo consigán. De lo contrario, los criterios no servirán de motivación para mejorar el servicio durante mucho tiempo.

Para captar y mantener la atención de los empleados, es preciso que les dé gratificaciones económicas y psicológicas cuando logren que la satisfacción del cliente alcance un alto nivel. Lo mismo cabe decir de los organismos que ofrezcan a sus clientes más posibilidades de elección. Como indicamos en el capítulo 6, la libre elección sin consecuencias, aunque es bastante común, da un resultado poco satisfactorio. La mejor manera de conseguir que la libre elección resulte eficaz es decidir el destino del dinero del cliente mediante la competencia.

Por los motivos aducidos en el apartado 2, no tiene sentido hacer esto si no puede dar a los administradores y los empleados la libertad necesaria para introducir cambios radicales en su manera de trabajar.

4. *Cuando utilice la estrategia central para mejorar la función de timón, utilice además la gestión por rendimientos (la estrategia de las consecuencias) para convertir los resultados que desea obtener en metas para los organismos encargados de la función de remar*

Para mejorar sus resultados, usted debe establecer unas metas claras de gobierno. Luego, una vez que las haya fijado, debe conseguir que los organismos públicos se las tomen en serio. La mejor manera de conseguir esto es crear consecuencias que se deriven del hecho de alcanzar las metas. Los presupuestos por rendimientos vinculan las partidas presupuestarias a los objetivos, mientras que la gestión por rendimientos premia o penaliza a los organismos y empleados según hayan cumplido dichos objeti-

vos o no. No se puede hacer una cosa sin la otra: para que un sistema basado en los rendimientos resulte eficaz, se debe comenzar por las metas de resultados y pasar a continuación a las metas de procesos y de *outputs* para toda unidad y empleado de manera que se vincule hasta el trabajo más pequeño a la meta a largo plazo más ambiciosa.

5. *No se moleste en crear una cultura empresarial si no va a ceder el control a los empleados*

Usted puede cambiar la cultura de su organismo sin capacitar a sus empleados. Como indicamos en el capítulo 8 (véanse págs. 322-323), Sunnyvale creó una cultura con un talante trabajador y empresarial, pero no (al menos la última vez que visitamos la ciudad) una cultura en la que los empleados innovaran constantemente. Esto se debe, entre otros motivos, a que Sunnyvale no capacitó a la mayoría de sus operarios. Como los trabajadores tenían poco poder para tomar decisiones, tenían pocos motivos para buscar nuevas maneras de hacer las tareas que les correspondían. Cuanto menos innovaban, más se alejaban de los hábitos, los compromisos y la mentalidad de los innovadores.

En Hampton, en cambio, el administrador municipal Bob O'Neill comprendió que la capacitación y la cultura empresarial van de la mano, porque los hábitos, los vínculos afectivos y la mentalidad están fuertemente influidos por los controles burocráticos. «Si el sistema de control y el de la cultura están reñidos, el que sea más fuerte acabará imponiéndose», dice O'Neill. Como los controles más fuertes son los fiscales, «hay que introducir cambios en la competencia de la gente para obtener, asignar y entregar recursos».

EL PODER DE LAS METAHERRAMIENTAS

El método más simple para combinar múltiples estrategias de una forma coherente y que permita que se complementen unas con otras es utilizar una herramienta que permita la aplicación de múltiples estrategias al mismo tiempo. A estos instrumentos los denominamos metaherramientas.

Hemos identificado una docena de metaherramientas, aunque no cabe duda de que existen otras y de que se inventarán más en años venideros. Precisamente porque permiten la aplicación de múltiples estrategias al mismo tiempo estas metaherramientas son las más eficaces que hay en el juego de herramientas del reinventor. Constituyen la artillería pesada

del reinventor. Si usted desea hacer grandes cambios, utilícelas. No vacile en utilizar más de una: según las cuentas que hemos hecho, los reformistas ingleses las han utilizado todas.

<i>Metaherramienta</i>	<i>Estrategia utilizada</i>
Presupuesto por rendimientos	Central, consec.
Marco flexible de rendimientos	Central, consec., control
Concurso público	Central, consec.
Corporativización	Central, consec., cliente, control
Fondos de empresa	Central, consec., cliente, control
Gestión empresarial interna	Central, consec., cliente, control
Sistemas competitivos de elección	Consec., cliente
Programas de reembolsos y vales	Consec., cliente
Gestión de calidad total	Cliente, control, cultura
Reingeniería de procedimientos empresariales.	Cliente, control, cultura
Exclusión o <i>chartering</i>	Central, consec., cliente, control
Cuerpos comunitarios de gobierno	Central, control

Aunque son eficaces, la mayoría de las metaherramientas suponen un considerable gasto de recursos, tiempo y energía política. Con la excepción de la gestión de calidad total, su utilización requiere el permiso y el apoyo de los políticos.

En nuestro próximo libro trataremos pormenorizadamente de todas estas metaherramientas.

El presupuesto por rendimientos

Los «programadores» emplean el presupuesto por rendimientos para precisar los resultados y *outputs* que desean obtener con cada suma que asignan. Por ejemplo, los ministros de Nueva Zelanda negocian «acuerdos de compras» con los jefes de departamento en los que se concretan la cantidad, la calidad y el coste de lo que tenga que entregar una empresa.

Como ya indicamos en el capítulo 4, el presupuesto por rendimientos permite mejorar la función de timón (central), ya que exige a los programadores que digan con gran claridad qué resultados y *outputs* desean «comprar» y les permite ver qué obtienen a cambio de su dinero.

Esto también crea consecuencias. Permite a los políticos estudiar los rendimientos obtenidos con el dinero que han gastado en el pasado antes de asignar nuevas partidas presupuestarias. Estos políticos no deben reducir automáticamente la financiación de los organismos, cuyos rendimientos dejan bastante que desear y aumentar la financiación de aquellos cuyos rendimientos sean satisfactorios. De hecho, cabe la posibilidad de que en ocasiones lleguen a la conclusión de que un organismo no rinde de forma satisfactoria precisamente porque tiene demasiado poco dinero. Por lo general, los premios o sanciones que reciban los organismos en función del rendimiento que hayan obtenido no deben consistir en un aumento o una disminución de su financiación, sino en la utilización de la gestión empresarial, la competencia gestionada o las herramientas de la gestión. por rendimientos que hemos definido en las páginas 191-192: primas, reparto de ganancias, ahorro repartido y demás.

Con el paso del tiempo, la información sobre los rendimientos deberá llevar a los políticos a asignar dinero a los programas que ofrezcan las mejores condiciones económicas para el contribuyente. De ahí que el presupuesto por rendimientos deba, a la larga, crear consecuencias. Pero esto no es lo mismo que aumentar o reducir automáticamente el presupuesto cada año como respuesta a los niveles de rendimientos obtenidos.

El marco flexible de rendimientos

Esta metaherramienta constituye el acuerdo más común al que llegan los reinventores y consiste en dar flexibilidad a cambio de responsabilidad. Sus pioneros fueron los reinventores del Reino Unido y Nueva Zelanda, pero lo hemos visto en tantas ocasiones que le hemos dado nombre. Esta metaherramienta es la respuesta a la necesidad fundamental de mejorar el rendimiento. A menudo los reinventores encauzan este impulso mediante contratos de rendimientos en los que se indican exactamente lo que esperan que consiga cada organismo y las consecuencias que habrá de asumir tanto si tiene éxito como si fracasa. Sin embargo, no tardan en darse cuenta de que esto es algo parecido a maniatar a los gerentes y luego pedirles que trabajen más. Este sistema no dará resultado a menos que los libere y les evite molestias como normas, trámites hura-

cráticos y controles administrativos centrales. Si los administradores no disponen de flexibilidad, siempre podrán achacar sus fracasos al hecho de que no tienen el control de los presupuestos, el personal y otros recursos.

La solución (cuyo mejor ejemplo quizá sea la iniciativa inglesa Next Steps) consiste en separar las funciones de remo en organismos independientes; crear contratos de rendimientos en los que se precisen los fines del organismo, los resultados que se esperan de él y las consecuencias que se derivarán de sus rendimientos; y darles el control administrativo de sus recursos.

El marco flexible de rendimientos puede utilizarse en cualquier organismo. Nueva Zelanda utilizó esta metaherramienta incluso para reorganizar los organismos que proporcionan asesoramiento para la elaboración de los programas políticos. (Si se desea más información sobre el marco flexible de rendimientos, véanse págs. 44-51, 114-116 Y 133-137.)

El concurso público

Indianápolis y el Reino Unido han obtenido muy buenos resultados con esta metaherramienta, tal como indicamos en el capítulo 5. El concurso público obliga a los vendedores privados y a menudo a los organismos públicos a competir por la prestación de servicios. Si pueden prestar servicios de calidad al precio más bajo, ganan. Si no, sufren las consecuencias.

El concurso público también se sirve de la estrategia central. Desacopla las funciones de timón de las de remo para que los competidores que se presenten al concurso para realizar la función de remo no tengan que cargar con los gastos o los problemas que supone llevar el timón. Las funciones de timón suelen quedar fuera de este proceso, aunque cabe la posibilidad de que alguna función independiente sea sacada a concurso. Arizona lleva varias décadas adjudicando por concurso público la tarea de establecer las prioridades del servicio de salud mental y la de contratar proveedores a las administraciones locales y los organismos de la comunidad. Luego estas «entidades administrativas» se ocupan de sacar a concurso la prestación de servicios."

El concurso público no exige a los gobiernos que descentralicen el control, pero suele constituir una causa para que lo haga. Cuando los em-

pleados públicos se presentan a un concurso, pasan a tener un gran interés en el control de los factores que determinarán su suerte. De ahí que el concurso público constituya la ocasión perfecta para usar la estrategia del control.

La corporativización

La corporativización convierte a los organismos públicos en empresas de propiedad estatal que son cuasiindependientes de la administración y deben cumplir las mismas condiciones que cumplen las firmas privadas como, por ejemplo, la obtención del máximo de beneficios y rendimientos del capital invertido. Se sirve de la estrategia central para desacoplar las funciones de remo que se pueden organizar como grupos empresariales públicos, como el control del tráfico aéreo, el reparto de correos y la gestión de los bosques.

La corporativización también obliga a los organismos a obtener sus ingresos de las ventas a sus clientes. Normalmente (aunque no siempre) les obliga a hacerlo en un mercado competitivo. Al igual que las empresas, los organismos crecen o dejan de hacerlo en función de sus rendimientos. Por último, la corporativización libra a los organismos de controles burocráticos tales como el sistema de personal y el sistema de presupuestos y finanzas de la administración pública.

Como comporta la aplicación de cuatro estrategias (la central, la del cliente, la de las consecuencias y la del control), la corporativización es una metaherramienta muy eficaz. Sin embargo, tal y como hemos indicado en el capítulo 5, sólo resulta apropiada en el caso de servicios que pueden ser cobrados a los clientes.

Los fondos de empresa

Los fondos de empresa, que son una versión débil de la gestión empresarial, son organismos públicos financiados con los ingresos obtenidos de los clientes en lugar de con el dinero de los impuestos, pero que no están organizados como grupos empresariales cuasiindependientes. Se asemejan a los grupos empresariales públicos en que son responsables ante sus clientes y se diferencian de ellos en que no tienen gestión independiente. También comportan la aplicación de la estrategia central, la de las consecuencias, la del cliente y la del control, pero son pocos los que go-

zan de tanta libertad con respecto al control central como la mayoría de los grupos empresariales públicos. Por lo general operan dentro de los sistemas de auditorías, compras y personal de la administración.

La gestión empresarial interna

La gestión empresarial interna supone la utilización de las herramientas de la gestión empresarial en las unidades internas de servicio del gobierno tales como los servicios de tipografía, los servicios de informática y el parque y mantenimiento de vehículos. La gestión empresarial interna obliga a estos servicios internos a ser responsables ante los clientes, que son las agencias operativas a las que sirven. Elimina la mayoría de sus antiguos monopolios y los transforma en empresas públicas. Como sus clientes pueden decidir si desean recurrir a sus servicios y en qué medida lo van a hacer, deben mejorar la calidad y los precios a fin de seguir siendo competitivas. También se les conceden dos libertades: la mayoría de las empresas internas tienen permiso para fijar sus propios precios (a menos que sigan siendo monopolios) y para ofrecer los productos y servicios nuevos que estimen convenientes. En consecuencia, sus administradores ganan una cierta autonomía con respecto a los tradicionales sistemas de control centralizado. (Si se desea más información sobre este tema, véase el capítulo 5, págs. 179-182.)

Sistemas competitivos de elección

Cuando la gestión empresarial no resulta apropiada, a menudo los reinventares pueden seguir dando a los clientes la posibilidad de elegir entre proveedores de servicios y hacer que éstos compitan por sus ingresos. Esto es lo que Minnesota hizo cuando creó la libre elección de escuela entre distritos, tal como indicamos en el capítulo 6. Esto obliga a los proveedores a hacer caso a sus clientes y crea consecuencias derivadas de sus rendimientos.

Programas de reembolsos y de vales

Una manera de potenciar la responsabilidad ante el cliente y las consecuencias derivadas de los rendimientos es dar a los clientes «vales» (o tarjetas de crédito avaladas por el reembolso del gobierno) para «com-

prar» bienes o servicios tales como vivienda, asistencia sanitaria, servicio de guarderías o incluso alimentos. Cuando los proveedores deben competir para conseguir clientes, esta metaherramienta combina la estrategia del cliente con la de las consecuencias.

La gestión de calidad total

La gestión de calidad total es la metaherramienta más conocida y utilizada de todas. Tiene el poder de ayudar a los organismos públicos a mejorar de forma continuada y gradual la calidad de sus funciones de cumplimiento y servicios. Capacita, forma y equipa a los empleados para transformar sus métodos de trabajo. Al hacer esto, la gestión de calidad total combina tres estrategias:

- *La estrategia del cliente:* la gestión de calidad total se basa en la creencia de que sólo el cliente puede definir la calidad que un organismo debe tener. Su eficacia depende en gran medida de que se preste atención al cliente para establecer los criterios de calidad de servicios y productos. Como indicamos en el capítulo 6, ésta es una importante nueva competencia para el gobierno. Cuando se aplica bien, la gestión de calidad total sirve además para fijar los criterios de servicio al cliente, una herramienta central para la garantía de calidad para el cliente.
- *La estrategia del control:* la gestión de calidad total capacita a equipos de empleados para analizar, reformar y controlar sus propios procedimientos de trabajo. En resumidas cuentas, desempeñan un trabajo que antes estaba reservado para los administradores. De hecho, lo que caracteriza a un organismo que aplica la gestión de calidad total es que hay un gran número de equipos trabajando en la mejora de muchos procedimientos.
- *La estrategia de la cultura:* en los organismos en los que prima la calidad, los empleados dan gran importancia a las necesidades de los clientes, reconocen que es preciso adaptar constantemente su trabajo para poder satisfacer a sus clientes y toman la costumbre de colaborar los unos con los otros. Estas costumbres contribuyen a la creación de culturas fuertes y no burocráticas.

Aunque la gestión de calidad total es una herramienta muy eficaz, como mecanismo de influencia para **impulsar un** cambio generalizado

está limitado por el hecho de que se centra principalmente en los procedimientos de trabajo. Normalmente produce una mejora continua y gradual en el ámbito de los procedimientos y en el de los empleados, puesto que cambia las culturas y los procedimientos de trabajo. Si se utiliza sistemáticamente en el conjunto del organismo, la gestión de calidad total puede también tener un gran efecto en el nivel de la organización. Sin embargo, rara vez ejerce influencia en los sistemas gubernativos y administrativos.

La reingeniería de procedimientos empresariales

La reingeniería de procedimientos empresariales también se centra en la mejora de los procedimientos de trabajo; lo que le diferencia es que los modifica desde el principio para producir unos aumentos espectaculares en eficiencia, eficacia y calidad. Por lo general, la reingeniería elimina o cambia el trabajo que hace mucha gente y transforma la estructura organizativa consistente en divisiones y unidades funcionales.

Esta metaherramienta, que fue creada en el sector privado, fue popularizada por Michael Hammer y James Champy en un libro que publicaron en 1993, *Reengineering the Corporation*. Al igual que la gestión de calidad total, la reingeniería de procedimientos empresariales comporta la aplicación de la estrategia del cliente, la del control y la de la cultura. Normalmente también introduce nuevas tecnologías de la información en el proceso de reforma. Mientras que la gestión de calidad total supone la aplicación de muchos proyectos modestos de mejora a menudo al mismo tiempo, la reingeniería de procedimientos empresariales es una herramienta de gran calado. Los proyectos de reingeniería suelen centrarse en los procedimientos más importantes de los organismos, y se puede tardar un año o más en llevar a cabo cada uno de ellos. Por consiguiente, la reingeniería de los procedimientos de trabajo es una herramienta mucho más compleja y se puede utilizar en muchas menos ocasiones. Exige tener unas grandes dotes de mando y una importante voluntad política, ya que suele trastornar la forma en que están organizadas cientos de personas.

Al igual que la gestión de calidad total, la reingeniería apenas ejerce la influencia suficiente como para introducir cambios en los sistemas gubernativos y administrativos.

La exclusión o chartering

Esta metaherramienta permite que un organismo público nuevo o ya existente opere fuera de la jurisdicción de la mayoría de los sistemas de control de la administración. Los ejemplos más conocidos son las escuelas *charter* de los Estados Unidos y las escuelas subvencionadas del Reino Unido, que se han separado realmente de sus distritos. (Véase el capítulo 6, págs. 203-206, 217-219 y 224-225.) La exclusión combina la estrategia central, la de control, la del cliente y la de las consecuencias. Una escuela *charter*, por ejemplo, está «desacoplada» de su distrito; no está sujeta a la mayoría de las normas y reglamentos; debe atraer clientes para obtener ingresos; y puede crecer, sufrir pérdidas o desaparecer según la medida en que satisfaga a sus clientes y cumpla las condiciones de su estatuto. Como los programas de exclusión y *chartering* comportan la aplicación de cuatro estrategias y operan un cambio fundamental en los sistemas de administración y gobierno, constituyen unas herramientas muy eficaces. .

Los cuerpos comunitarios de gobierno

Un cuerpo comunitario de gobierno es un organismo encargado de llevar el timón pero que está controlado por la comunidad. Un ejemplo antiguo y conocido en los Estados Unidos es la junta escolar elegida. Ejemplos más recientes son las *progress boards* que se han creado en Oregón y otros estados (véase el capítulo 4), que fijan las metas a largo plazo para sus estados y comunidades. Otros ejemplos son los consejos escolares locales de Chicago y los cuerpos escolares de gobierno del Reino Unido. Estos cuerpos, integrados principalmente por miembros de la comunidad que han sido elegidos o nombrados, desempeñan el papel de timón en escuelas concretas.

Esta metaherramienta puede mejorar la función del timón (central) y de paso capacitar a las comunidades (control). Sin embargo, como no supone la aplicación de estrategias tan eficaces como la de las consecuencias y la del cliente, es una de las metaherramientas más débiles.

LA COMBINACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS Y LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Para que las estrategias resulten eficaces, tienen que ser combinadas no sólo las unas con las otras, sino también con los sistemas administra-

tivos. Si intenta reinventar un organismo o sistema de gobierno sin cambiar sus sistemas administrativos, fracasará. Los sistemas de auditorías, compras, personal y presupuestos constituirán un obstáculo continuo para sus estrategias, ya que seguirán premiando (e incluso exigiendo) el comportamiento burocrático.

Los sistemas administrativos se parecen a los sistemas que mantienen a un organismo vivo: los sistemas circulatorio, nervioso, muscular, óseo, respiratorio y orgánico. No son el ADN, ya que su forma está dictada por él. Realizan el trabajo que el ADN les encomienda, que consiste en determinar el desarrollo del organismo y mantenerlo. Los sistemas administrativos del gobierno surgieron del ADN burocrático, de manera que determinan el desarrollo de los organismos burocráticos.

Si usted quiere aplicar las cinco estrategias en sus organismos, debe reinventar estos sistemas. Si no lo hace, se encontrará con que su ADN, que es de corte empresarial, está intentando determinar la marcha de sus organismos a través de sistemas de corte burocrático, es decir, los sistemas circulatorio, nervioso, muscular, óseo, respiratorio y orgánico. Los mensajes no llegarán a su destino.

Cuando Minnesota introdujo la libre elección y la competencia para cambiar la educación pública, cambió la manera en que el estado movía los recursos económicos por el sistema. Por lo demás, dejó intactos la mayoría de los sistemas administrativos, por lo que buena parte de los mensajes no han llegado a los profesores. Algunos se sienten más responsables ante sus clientes. Pero como siguen coartados por unos sistemas de presupuestos, personal y compras rígidos y centralizados, la mayoría no ha notado que haya aumentado su control en las escuelas o que se deriven consecuencias de sus rendimientos. Éste es el motivo por el que muchos de ellos no han cambiado su manera de enseñar.

Algo parecido ocurrió en un principio con las reformas del programa Next Steps de Margaret Thatcher. Cuando las primeras instituciones ejecutivas fueron creadas, negociaron un aumento de la flexibilidad con sus departamentos. Sin embargo, los restrictivos sistemas de presupuestos y personal constituían para ellas una continua causa de irritación, y el equipo Next Steps pasó años presionando al Ministerio de Hacienda para que los cambiara. Poco a poco, de forma paulatina, el Ministerio de Hacienda fue suavizando sus controles centrales. Sin embargo, hasta que las reformas alcanzaron el punto de masa crítica, las empresas no pudieron hacer realidad la promesa que representaban sus nuevos marcos flexibles de rendimientos. En el seno de los antiguos sistemas administrativos de control no **podía** haber **flexibilidad**.

Los sistemas administrativos convierten las normas o instrucciones básicas de su sistema de gobierno en un sinfín de órdenes para los organismos. Su poder determina el funcionamiento de los tres niveles que tienen debajo: organización, procedimientos de trabajo y empleados. Usted puede cambiar su organización, sus procedimientos de trabajo y sus empleados sin cambiar sus sistemas administrativos de control, pero pronto se dará cuenta de que estos sistemas se oponen al cambio. Cuando los empleados y los administradores empiecen a reinventar, chocarán con los obstáculos que comportan sus sistemas administrativos.

Los sistemas administrativos burocráticos son incompatibles sobre todo con la estrategia de control, cuyo principio es confiar en que los empleados y los organismos hagan las cosas bien. Pero también hacen inútil la estrategia de las consecuencias, ya que no suelen premiar o sancionar a los empleados en función de los rendimientos que obtengan. No se puede utilizar la gestión por rendimientos o la gestión empresarial si los sistemas de personal y presupuestos no permiten crear incentivos para mejorar el rendimiento. Tampoco se puede utilizar la gestión empresarial o la competencia entre el sector público y el privado si uno ha de fiarse de los sistemas tradicionales de presupuestos y finanzas y contabilidad, ya que éstos no proporcionan los datos sobre los gastos que permiten fijar los precios de forma adecuada o comparar a diferentes proveedores.

Por último, con los sistemas administrativos burocráticos resulta más difícil cambiar la cultura del organismo. A menos que cambie las reglas del juego, dice el administrador municipal de Sunnyvale, Tom Lewcock, la gente no creerá que se toma en serio la reinención. «Lo importante no es lo que uno dice que va a hacer, sino lo que hace.»

No es ninguna sorpresa, por tanto, que hayamos encontrado reinventares por todo el mundo ocupados en el desmantelamiento de los cuatro sistemas administrativos de control que habían heredado. En Nueva Zelanda, el Reino Unido, Australia y Canadá, la transformación de este nivel del gobierno ha sido una parte esencial de la reinención. En 1993, la administración Clinton también convirtió la reforma del sistema administrativo en el punto de mayor interés de su National Performance Review, aunque en 1997 el Congreso todavía no había aprobado más que la reforma del sistema de compras. Muchos estados, condados y ciudades de todo el país también han comenzado a reinventar sus sistemas administrativos.

No obstante, como estos sistemas están firmemente unidos al cuerpo de **gobierno**, resultan difíciles de cambiar. Si son como el sistema que constituyen los órganos de un cuerpo, transformarlos es parecido a hacer un trasplante. En Nueva Zelanda el proceso de cambio fue rápido: los

reinventores suprimieron sistemas enteros prácticamente de la noche a la mañana, tal como explicábamos en el capítulo 4. Lo más común, sin embargo, es que las autoridades públicas trabajen por etapas y reconstruyan sus sistemas paulatinamente, pieza por pieza. Sean cuales sean el calado y la velocidad de los cambios, hay un modelo universal: los nuevos sistemas introducen incentivos para mejorar los rendimientos, ponen al cliente en el asiento del conductor y ceden el poder a los organismos y los empleados. En *La reinención del gobierno* se explicaba cómo se hace esto en el sistema de personal y en el de presupuestos y finanzas (véanse págs. 117-130, 155-165 y 236-246). En nuestro próximo libro trataremos pormenorizadamente de la reforma de todos los sistemas administrativos.

CÓMO MONTAR EL ROMPECABEZAS

A principios de los años noventa, los ingleses ya estaban utilizando tantas estrategias de reinención y metaherramientas que empezaban a tener problemas. La existencia de tres iniciativas diferentes, dirigidas por tres equipos diferentes (el equipo Next Steps, la Efficiency Unit y la oficina del Citizen's Charter) confundía a los administradores públicos. Margaret Thatcher había creado la Efficiency Unit, la cual había lanzado a su vez la iniciativa Next Steps y formado un nuevo equipo para llevarla a cabo. El siguiente jefe de gobierno, John Major, no quería dar la impresión de que deseaba frenar las iniciativas de Margaret Thatcher, de manera que dejó que la Efficiency Unit y el equipo del programa Next Steps siguieran haciendo su trabajo. Sin embargo, lanzó su propia iniciativa (el Citizen's Charter) y formó el equipo correspondiente. Mientras tanto, el poderoso Ministerio de Hacienda continuaba dando órdenes.

En 1992, los jefes de los departamentos y las agencias estaban abrumados por la cantidad de instrucciones que les llegaban de todas partes. John Oughton, que dirigía la Efficiency Unit, describía el problema del siguiente modo:

Las prioridades del gobierno central causaban una gran perplejidad a los departamentos. El Ministerio de Hacienda venía y decía: «¿Cuáles son vuestros objetivos para la privatización?». Luego aparecía mi predecesor y preguntaba: «¿Qué tal van las pruebas de mercado y la contracción?». Entonces los departamentos se sentaban y respondían: «¿Cuáles son vuestras prioridades? ¿Qué queréis que hagamos en primer lugar?». La respuesta que recibían era que debían concentrarse en todo.

Por último el gobierno unió los tres programas de reformas y creó la Office of Public Service and Science, que estaría a cargo de un ministro. (La privatización de activos seguiría siendo responsabilidad del Ministerio de Hacienda y los departamentos.) Pero la nueva oficina no pudo dirigirse de forma congruente a las empresas hasta que estableció un marco intelectualmente coherente en el que se explicaba cómo cuadraban las estrategias y las iniciativas entre sí.

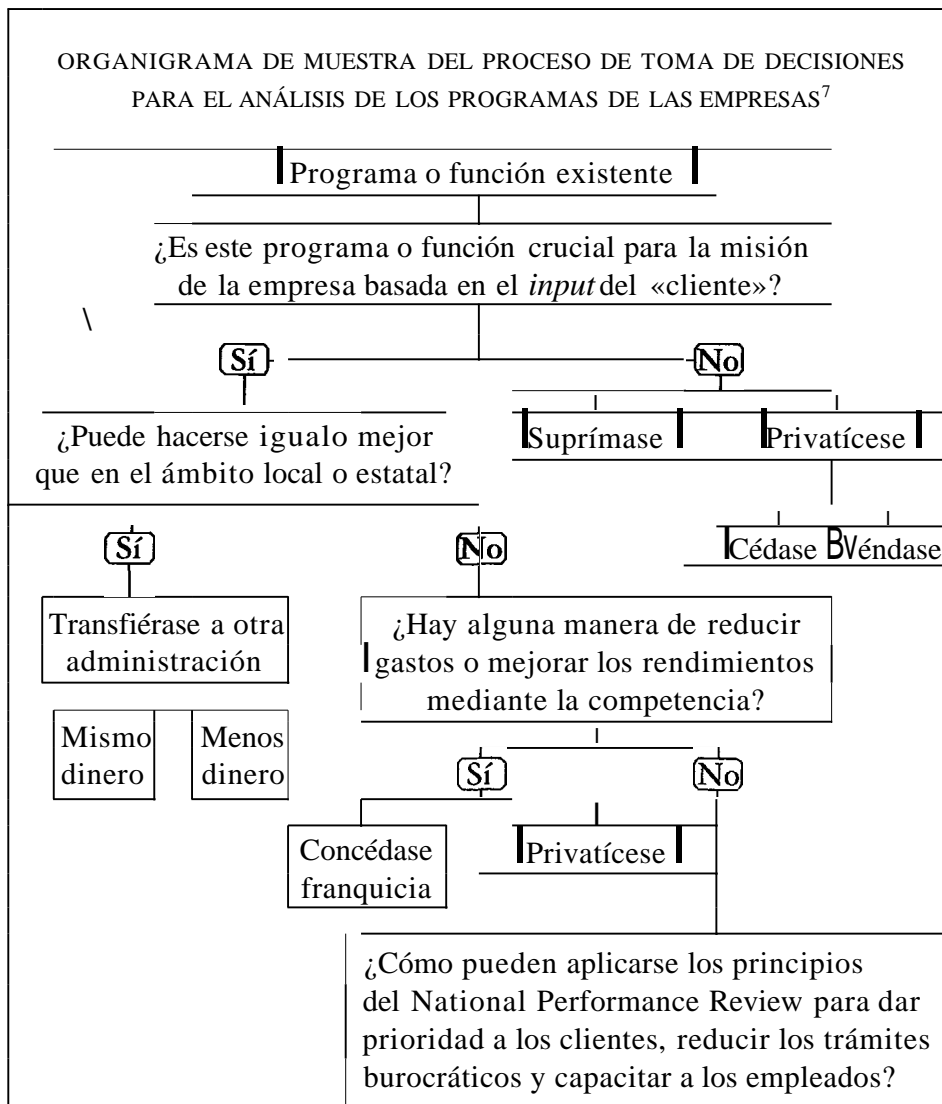
Éste es un problema común. Los reinventores suelen crear estrategias para responder a oportunidades o necesidades urgentes tales como crisis fiscales o económicas. Sin embargo, tal como descubrieron los ingleses, en algún momento deben tener una visión de conjunto coherente de sus estrategias de reforma, incluso si dichas estrategias no guardan una relación racional y ordenada entre sí. A menos que usted pueda elaborar y dar una explicación de conjunto clara de sus estrategias de reinversión, a los demás políticos, los administradores públicos y los empleados les resultará muy difícil comprender todos los mensajes que estén recibiendo.

Los ingleses y los demás reinventores han afrontado este problema creando organigramas del proceso de toma de decisiones, es decir, series de preguntas que no sólo muestran la forma en que las diferentes estrategias cuadran las unas con las otras, sino que además les ayudan a decidir qué estrategia han de utilizar en cada situación. La versión inglesa fue creada para los «exámenes de opciones previas», como indicamos en el capítulo 4. Diana Goldsworthy, directora adjunta de la oficina del Citizen's Charter, describe la secuencia lógica de preguntas que el organigrama plantea:

¿Por qué es preciso que hagas todo esto? Si es preciso que lo hagas, ¿tiene que hacerlo el gobierno? Si tiene que hacerlo el gobierno, ¿tiene que encargarse él de hacerlo todo o puede contratar a alguien para que lo haga? Si no tiene que hacerlo, ¿podemos nosotros organizarlo y estructurarlo mejor para conseguir un producto mejor a un precio más barato?

Esta serie de preguntas básicas, añade Goldsworthy, proporcionó a las iniciativas inglesas «una especie de coherencia intelectual que nos ha permitido presentar todas estas cosas como si las hubiéramos inventado ayer como parte del mismo programa político. El caso es que, en cierto sentido, es cierto que preguntamos esas preguntas básicas en ese orden».

En 1995, el National Performance Review del vicepresidente Al Gore publicó un organigrama parecido del proceso de toma de decisiones, **qué es** el que presentamos a continuación:



Tras examinar éste y otros organigramas, hemos elaborado el nuestro, en el cual se reflejan las estrategias y procedimientos que nos han parecido más eficaces. No comienza por el programa o función que se somete a examen, sino con los resultados (las metas del programa) que los políticos desean obtener. (Véanse págs. 388-389)

7. *Reinvention Roundtable*, National Performance Review, abril de 1995, pág. 7.

Este organigrama le permitirá abarcar todas las bases estratégicas mientras analiza su sistema u organización y prepara su estrategia de cambio. Le ayudará a usar y combinar las cinco estrategias.

Naturalmente la mayoría de los reinventores no pueden permitirse el lujo de proceder con esta lógica. No comienzan por la primera pregunta que se plantea en el organigrama, sino por aquel punto en el que tienen más posibilidades de realizar cambios. Si esto surte efecto, pasan al siguiente punto donde tienen posibilidades. Tarde o temprano, sin embargo, los dirigentes han de plantearse una estrategia si desean que se produzcan cambios fundamentales. Alguien ha de hacer estas preguntas y ha de hallarles respuesta. Alguien ha de decidir cómo se va a pasar de una estrategia a otra, cómo se van a coordinar las cinco estrategias, qué procedimientos y herramientas se van a utilizar en cada situación y cómo se van a combinar para que ejerzan la influencia necesaria en el proceso. Ésta es una de las cosas que hacen los dirigentes eficaces.

Por último, no se puede reinventar si no se tiene capacidad de mando. Se puede administrar un organismo sin capacidad de mando, pero no se puede reinventar. Joel Barker explica la diferencia en su libro *Paradigms*:

Se administra en el seno de un paradigma. Se dirige entre paradigmas. Déle a un buen administrador el sistema y el administrador le sacará todo el partido que se le pueda sacar. Ésta es la tarea del administrador. Se le llama refuerzo del paradigma. Sin embargo, los dirigentes deciden que lo correcto es cambiar de paradigmas y, como son los dirigentes, infunden valor a los demás para que les sigan."

ORGANIGRAMA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES
PARA LOS REINVENTORES

1. *¿Qué resultados queremos alcanzar?*

2. *¿Ha de desempeñar el gobierno algún papel en la consecución de dichos resultados?*

Si no ha de desempeñarlo, abandone, venda o ceda el activo existente o elimine la función programática, reguladora, de prestación de servicios o de cumplimiento existente.

3. *¿Ha de dirigir el gobierno la actividad?*

Si no ha de hacerlo, ¿qué solución sería la mejor? En *La reinención del gobierno* se enumeraban 36 alternativas a la prestación pública de servicios que los programadores toman a veces para alcanzar sus metas. Aquí las hemos reducido a las catorce siguientes:

- Subcontratación.
- Regulación de las actividades del sector privado.
- Incentivos o desincentivos fiscales.
- Concesión de franquicias.
- Subvenciones a productores (subsidios, préstamos, inversiones en bolsa, políticas favorables de compra, políticas favorables de inversión).
- Subvenciones a los consumidores (vales, créditos por impuestos pagados).
- Políticas que permitan el uso de la propiedad pública.
- Riesgos compartidos (seguros, garantías de préstamos).
- Información para los clientes.
- Asistencia técnica.
- Exigencia de gestión mediante tasas o impuestos.
- Persuasión.
- Catalización de la actividad voluntaria.
- Asociaciones público-privadas.

4. *Si ha de hacerlo, ¿qué nivel del gobierno debe dirigir la actividad?*

- Nacional.
- Estatal/provincial.

- Regional.
- Local.

5. *Si el gobierno ha de dirigir la actividad, ¿se pueden desacoplar las funciones públicas de «timón» y «remo»?*

Si se pueden desacoplar, caben las siguientes opciones:

- Los marcos flexibles de rendimientos.
- Los sistemas de contratación competitiva.

6. *¿Cómo se le da incentivos al organismo y se crean consecuencias que se deriven de sus rendimientos?*

Caben las siguientes opciones:

- La gestión empresarial.
- La competencia gestionada.
- La gestión por rendimientos.

7. *¿Ha de ser el organismo responsable ante sus clientes?*

Si ha de serlo, caben las siguientes opciones:

- La elección para el cliente.
- La elección competitiva.
- La garantía de calidad para el cliente.

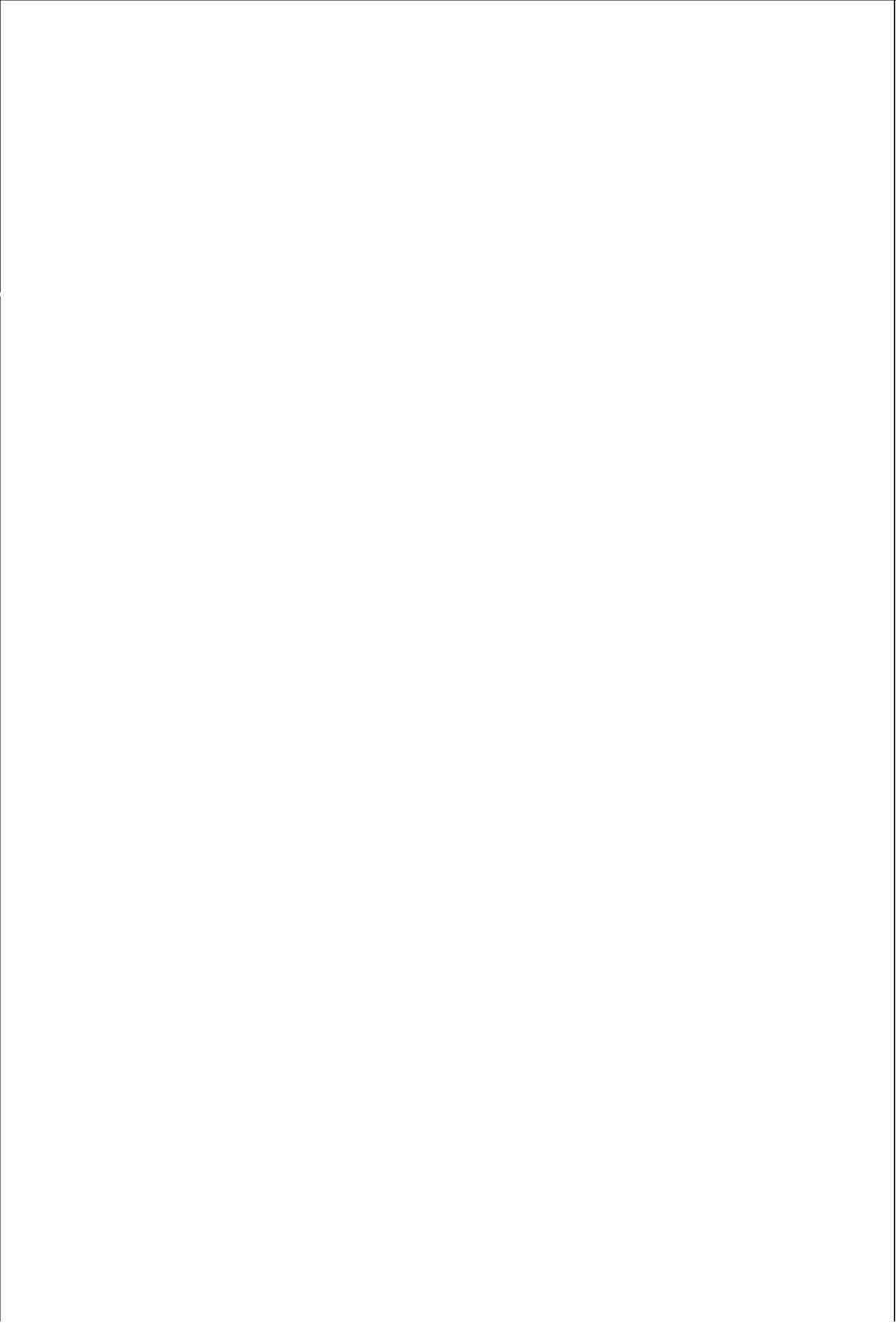
8. *¿Quién ha de tener el control de los recursos y las operaciones?*

- Los programadores y las instituciones administrativas centrales.
- Los dirigentes del organismo.
- Los equipos de trabajo que hay en el seno del organismo.
- La comunidad.
- Una combinación de los mencionados arriba.

9. *¿Cómo se ha de cambiar la cultura del organismo?*

10. *¿Qué nivel del sistema administrativo se ha de reformar para que estos cambios tengan efecto?*

- El sistema de presupuestos y finanzas.
- El sistema de personal.
- El sistema de compras.
- El sistema de auditorías.



Capítulo 10

LA VALENTÍA PARA REINVENTAR

Nunca dude que un reducido grupo de ciudadanos sensatos y comprometidos puedan cambiar el mundo; de hecho es lo único que ha llegado a hacerlo alguna vez.

MARGARET MEAD¹

En 1984, tras dos décadas de gobierno del Partido Liberal, Brian Mulroney y el Partido Progresista Conservador llegaron al poder en Canadá. Siguiendo los pasos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, Mulroney había hecho campaña a favor de la reducción del gobierno y la burocracia. Durante la campaña había soltado la bravata de que iba a repartir «combinaciones rosas y zapatillas de deporte» entre los burócratas.?

Al día siguiente de jurar el cargo, Mulroney encargó a su viceprimer ministro, Erik Nielsen, que dirigiera el equipo de trabajo ministerial que iba a examinar todos los programas del gobierno y recomendar cuáles había que eliminar o consolidar y cómo había que mejorar el rendimiento de los demás.?

Año y medio más tarde el equipo de trabajo hizo público su informe. En él se recomendaba reducir entre siete y ocho mil millones de dólares canadienses en gastos e impuestos recortando las subvenciones a empresas, eliminando programas, privatizando agencias, subcontratando funciones y transfiriendo actividades a las provincias. También recomendaba la realización de enormes reformas en el sistema de compras y una política global de «producción o compra» según la cual el gobierno estudiaría de forma sistemática opciones de contratación privada, solicitaría ofertas y elegiría las alternativas más rentables, fueran públicas o privadas."

Tres meses después de que se hiciera público el informe, Mulroney echó a Nielsen de su gobierno por responder de forma desafortunada a la di-

1. Roberts y King, *Transforming Public Policy*, pág. 92.

2. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, pág. 92.

3. *Ibíd.*, págs. 127-131.

4. *Ibíd.*, págs. 155-157.

misión de otro miembro del gobierno. «Después de aquello, el equipo de trabajo de Nielsen se dedicó a buscar apoyos en el gobierno», dice Donald Savoie en su libro *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy?* Aunque fueron remitidos a los comités del Parlamento correspondientes, los informes no tardaron en desaparecer de vista. La burocracia soltó un profundo suspiro de alivio.

La política de producción o compra, que algunos de los empresarios que formaban parte del equipo de trabajo consideraban su recomendación más importante, sí salió adelante. A mediados de 1988, los estudios piloto que se habían realizado en una docena de actividades habían mostrado que se podía ahorrar entre un 12 y un 20 por ciento. En un ejemplo típico de confusión política, alguien filtró la información de que el gobierno iba a subcontratar sus servicios cartográficos. El gobierno, al que habían cogido desprevenido, negó la existencia del informe. El ministro responsable alegó que no conocía la propuesta, ya que no había salido de su ministerio, sino de la secretaría de Hacienda.

Molesto por la controversia, el gobierno decidió que a partir de aquel momento los departamentos establecerían de manera voluntaria sus propios objetivos para la subcontratación. Esto supuso el fin de la iniciativa. En 1990, el gobierno de Brian Mulroney dejó discretamente que quedara reducida a papel mojado.

Entretanto el plan del primer ministro de vender los «principales grupos empresariales» públicos también fracasaba debido a su falta de convicción. En 1986, había creado una secretaría en el Ministerio de Hacienda para que dirigiera el proceso. Savoie cuenta cómo se llegó a su desenlace:

Mulroney hablaba a menudo de la necesidad de privatizar los principales grupos empresariales, pero cuando llegó el momento de tomar una decisión firme, se echó atrás. Un caso ilustrativo es el de Air Canada. El gobierno había acordado vender la aerolínea estatal conforme a su plan global de privatizaciones. Sin embargo, cuando salió de una reunión privada con un dirigente sindicalista de Quebec y un antiguo conocido, Mulroney anunció que había asegurado a su amigo que Air Canada no estaba a la venta.

Los planes del gobierno para usar la estrategia del control y la de las consecuencias no corrieron mejor suerte. Cuando llevaba poco más de un

año en el poder, Mulroney anunció una iniciativa llamada Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA o Aumento de la Autoridad y la Responsabilidad Ministerial)." Se trataba de un rudimentario marco flexible de rendimientos que exigía una paulatina reducción de los controles y normativas centrales así como la adopción de acuerdos entre el Ministerio de Hacienda y los departamentos para dar a éstos más flexibilidad a cambio de compromisos, objetivos e indicadores de rendimientos concretos.

Esto dio lugar a unas cuantas mejoras de poca importancia, como la que supuso la capacitación de los departamentos para recalificar cargos no directivos sin necesidad de solicitar permiso. Más tarde la IMAA lanzó otra iniciativa, elaborada evidentemente siguiendo el modelo de las reformas del programa Next Steps de los ingleses, con la que se exigía al Ministerio de Hacienda que negociara con los departamentos la creación de protocolos de intenciones con una vigencia de tres años para codificar los términos de flexibilidad y responsabilidad.

Esto supuso un modesto avance. Sin embargo, indica Savoie:

Unos seis años después de que se lanzara la iniciativa **IMAA**, sólo una tercera parte aproximadamente de los departamentos de la administración habían firmado con el Ministerio de Hacienda el protocolo de intenciones necesario para que la idea fuera realmente efectiva. Los que la han firmado no tienen una opinión muy elogiosa de la iniciativa, pues insisten en que la limitada libertad que poseen con respecto a los controles centrales no les compensa del papeleo que hay que hacer y los requisitos que hay que cumplir para presentar informes. La promesa que hizo el Ministerio de Hacienda en el momento en que se lanzó la iniciativa, que consistía en que estudiaría todas las normas dictadas por las oficinas centrales para eliminar las restricciones que supusieran un obstáculo para la buena gestión, no ha sido cumplida al parecer.'

¿Por qué se iba a paso de tortuga? «Un ex secretario del Ministerio de Hacienda muy respetado que ya se ha retirado explicaba que la causa radicaba en que "el trabajo era en buena medida responsabilidad de unas oficinas centrales que estaban poco motivadas para cambiar".»⁸

Cuando en 1988 fue reelegido, Mulroney aprobó otra iniciativa más. Esta iniciativa, denominada «Public Service 2000»,⁹ promovió la forma-

6. *Ibid.*, págs. 180-181.

7. *Ibid.*, págs. 269-210.

8. *Ibid.*, pág. 270.

9. *Ibid.*, págs. 228-231.

ción de diez equipos de trabajo cuya tarea sería recomendar reformas administrativas destinadas a mejorar el servicio al público, la gestión de recursos, la política administrativa y la estructura organizativa. Los equipos de trabajo, que estaban integrados principalmente por altos cargos de la administración pública y dirigidos por viceministros, presentaron unas 300 recomendaciones, la mayoría de las cuales tenía por fin descentralizar el control (reducir la jerarquía, reducir el número de categorías profesionales a 23, reducir los controles centrales, etcétera) y mejorar el servicio al cliente. En junio de 1991, el gobierno aprobó las leyes necesarias para llevar a cabo estas recomendaciones. Sin embargo, se negó a tomar la medida más importante, que consistía en reducir el poder del Ministerio de Hacienda, la Comisión del Servicio Público y otros organismos administrativos centrales.

Mientras elaboraba la iniciativa Public Service 2000, el gobierno canadiense envió a un equipo a Londres para que estudiara de cerca el programa Next Steps y luego anunció la creación de unas agencias parecidas llamadas *special operating agencies* (agencias operativas especiales o SOA), que darían empleo a sólo el 3 por ciento del funcionariado.¹⁰ Habían ganado algo de flexibilidad, sobre todo las que se organizaron como fondos de empresa (denominados «fondos rotativos» en Canadá). Sin embargo, tal como indicaba un informe en 1994, «el acuerdo de las instituciones operativas especiales no ha modificado de forma significativa la opinión que los departamentos anfitriones tienen de su relación con ellas si se compara con la que tienen de su relación con otras unidades de los departamentos». ¹¹

¿Por qué? Savoie echa la culpa una vez más al primer ministro: «Mulroney ni apoyó personalmente la iniciativa como lo hizo Margaret Thatcher ni nombró a un alto cargo de la administración para que supervisara cómo se llevaba a cabo». ¹²

A pesar de todas las iniciativas que lanzó, Mulroney fracasó en todos sus esfuerzos por transformar la burocracia canadiense. En todo caso, lo que logró con sus débiles esfuerzos fue que los altos cargos de la administración pública se mostraran más cínicos con respecto a la reforma que cuando fue elegido. Algunos funcionarios canadienses han declarado que muchos altos cargos de la administración pública estaban impacientes por reinventar y sentían envidia de sus homólogos británicos, pero, como los

10. *Ibíd.*, págs. 231-234.

11. Auditor General of Canada, *Special Operating Agencies*, pág. 25.

12. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search Of A New Bureaucracy*, pág. 231.

políticos no les apoyaban realmente, no podían hacerlo. «Aunque Mulroney utilizaba el mismo lenguaje que Margaret Thartcher -concluye Savoie-, carecía de su convicción.»¹³

El contraste entre Margaret Thacher y Brian Mulroney muestra de forma muy patente qué es lo que se necesita para reinventar. Margaret Thatcher recurrió a un empresario conocido en todo el país para que dirigiera su plan de reformas y le ofreció públicamente todo su apoyo. Soportó dos largas huelgas organizadas por los sindicatos del sector público sin arrugarse. Hizo caso omiso de los gritos de protesta que se profirieron cuando empezó a privatizar un grupo empresarial público tras otro. Cuando sus consejeros le propusieron la Financial Management Initiative, la aprobó. Cuando ésta resultó insuficiente, y su Efficiency Unit propuso las reformas del programa Next Steps, las respaldó incondicionalmente. Y cuando la burocracia del sector educativo trató de echar por tierra sus reformas educativas (sobre todo su propuesta de permitir a las escuelas que se «excluyeran» de sus distritos), se negó a ceder. Exigió la elaboración de las leyes que quería y luego consiguió que el Parlamento las aprobara. Durante once años no cambió de rumbo.

El Partido Laborista de Nueva Zelanda constituye un contraste todavía más espectacular. Roger Douglas y sus colegas tuvieron la valentía de arrojar por la borda décadas de doctrina de partido y privatizar buena parte del aparato estatal que habían ayudado a construir. Cuando llegó al Parlamento, Douglas era el típico adalid de la intervención del Estado.

Yo creía en la capacidad de los gobiernos para elegir a los triunfadores del mundo empresarial e industrial y consideraba justo que lo hicieran. No me parecía un problema que formaran parte del mercado de una forma práctica. Pensaba que podían fomentar el crecimiento económico dirigiendo el dinero del gobierno y los fondos privados a sectores escogidos. En 1970, durante mi primer discurso como diputado, critiqué a las fábricas de cerveza por subir el precio de la cerveza y aconsejé al gobierno que estableciera alguna forma de control del precio.¹⁴

Douglas cambió radicalmente de forma de pensar porque comprendió que no era práctica. «Me di cuenta de que mi programa no ayudaba a los pobres, los marginados y las personas que tenían menos ingresos. La desagradable verdad era que en realidad estaba empeorando la situación de las personas menos pudientes.»

13. *Ibíd.*, pág. 271.

14. Douglas, *Unfinished Business*, págs. 9-10.

Stan Rodger, que había dirigido en el pasado un importante sindicato del sector público, logró que se aprobara en 1988 una ley que acababa con prácticamente todas las medidas de protección para los funcionarios. Sus compañeros del movimiento sindical se enfadaron tanto que le hicieron devolver una medalla que le habían concedido en una ocasión. Cuando Richard Prebble se hizo cargo del departamento que controlaba al Servicio de Correos, cerró la mitad de las oficinas de correos de su propio distrito electoral. «El cierre de las oficinas produjo una gran indignación», recordaba Prebble un año más tarde. «Muchas personas aún no me han perdonado.¹⁵ Pero, al igual que Douglas, ni Rodger ni Prebble se arredraron.

En el Reino Unido, en Nueva Zelanda, en la Air Combat Command, en Indianápolis, en Minnesota, en el Forest Service y en Hampton hizo falta mucha valentía para reinventar el gobierno. En el capítulo 3 ya hemos aludido a este hecho; ahora queremos concluir este libro refiriéndonos nuevamente a él. Queremos concluirlo tal como lo hemos empezado: con una dosis de realidad. La reinención genera unos inmensos dividendos, pero no los produce con facilidad. Requiere unos cambios fundamentales y a menudo difíciles en el comportamiento de muchos elementos esenciales del sector público: los políticos, los administradores, los empleados, los sindicatos e incluso, a veces, las partes interesadas como las empresas y los medios de comunicación. Se lo **diremos** con absoluta franqueza: no tendrá éxito a menos que esté dispuesto a realizar dichos cambios. La valentía es la sexta estrategia del reinventor.

El caso de Brian Mulroney es muy común. Es el caso de un dirigente público que quiere cambios pero no está dispuesto a asumir las consecuencias. Mulroney no estaba dispuesto a aceptar las críticas de las personas que iban a salir perdiendo en el proceso de privatización. No estaba dispuesto a encargarse personalmente de la tarea de mejorar el rendimiento del gobierno y a invertir su capital político en ella. No estaba dispuesto a quitar realmente el poder a sus oficinas centrales de control. No estaba dispuesto a invertir el tiempo, la energía y los recursos (sangre, sudor y lágrimas) que requiere la reinención del gobierno. Y tampoco estaba dispuesto a mantener el rumbo, a seguir insistiendo hasta que se hicieran realidad todas sus iniciativas: la del IMAA, la del Public Service 2000 y la de las SOA.

15. Richard Prebble, «How To Privatise Postal Services: Lessons from New Zealand», conferencia pronunciada en la Canada Post Privatization Conference Toronto, junio de 1989.

En la primera parte le hemos dado tres reglas para reinventores, las cuales quedan englobadas en el tema general de este libro: sea un *estratega*. Concluimos este libro con nuestras reglas básicas para reinventores. Hay mucho más que decir sobre los retos que han de afrontar los reinventores en relación con el tema del liderazgo. Pero cometeríamos un descuido si acabáramos este libro sin hacer referencia a los retos que los reinventores *deben* afrontar si desean tener éxito cuando utilicen las cinco estrategias. Junto con las tres que ya hemos dado, estas reglas para reinventores definen claramente los temas más delicados: a qué nos referimos cuando hablamos de la valentía para reinventar.

LAS REGLAS PARA LOS REINVENTORES

1. *Sin nuevo ADN, no hay transformación*
2. *Hay cinco niveles en el juego; cambie tantos como pueda*
3. *Cuando quiera que la gente renuncie a algo, déles algo a cambio*

Como indicábamos en el capítulo 3, renunciar al poder y a la seguridad resulta difícil. Requiere valentía; requiere tener fe en los resultados; y, a menudo, requiere hacer un pacto, según el cual las personas que renuncien a algo obtendrán algo a cambio. Los dirigentes del Partido Laborista de Nueva Zelanda renunciaron al poder que tenían para decirles al servicio de correos y al de ferrocarriles a cuántas personas podían dar trabajo y qué puestos de trabajo debían asignarles. El Congreso de los Estados Unidos renunció al poder que tenía para decirle a la Región Este del Forest Service dónde y cómo debía gastar exactamente cada partida de su presupuesto. A cambio, tanto el Congreso como el Partido Laborista pudieron presentar al ciudadano unos rendimientos muchísimo mejores.

En Indianápolis, el Reino Unido y Nueva Zelanda, los empleados renunciaron a la seguridad de tener un trabajo para toda la vida, pero a cambio muchos se han visto libres de los trámites burocráticos, tienen una vida laboral mucho más rica, disfrutan de más oportunidades laborales y (en Indianápolis) pueden ganar primas gracias al reparto de ganancias.

4. *Tómese el rendimiento en serio y acepte las consecuencias*

Cuando Oregón creó el Progress Board en 1989, proceso del que nos ocupamos en el capítulo 4, lo que se pretendía era fijar unas metas de resultados a largo plazo para el estado, las llamadas «cotas de Oregón». En torno a la misma época, la oficina de presupuestos del gobernador empezó a obligar a los departamentos a evaluar sus rendimientos y a fijar metas de rendimientos. En 1993, la gobernadora Barbara Roberts se sirvió de las cotas para elaborar el presupuesto del estado. La asamblea legislativa le apoyó, aunque la mayoría de los miembros no aceptaron las cotas. Asimismo, sólo unos pocos comités se tomaron en serio las evaluaciones de rendimientos cuando asignaron fondos. Barbara Roberts abandonó su cargo en enero de 1995; cuando llegó la hora de elaborar el siguiente presupuesto bianual, ni el nuevo gobernador ni la asamblea legislativa tuvieron en cuenta las cotas.

¿Por qué? Porque la mayoría de los políticos tienen poco en cuenta el rendimiento de las instituciones públicas. Los alcaldes se preocupan del rendimiento de sus jefaturas de policía y a veces los gobernadores se preocupan del rendimiento de sus escuelas públicas. Pero, por lo demás, el político medio prácticamente no tiene en cuenta el rendimiento hasta que se produce una crisis.

Donald Savoie describe bien esta situación cuando se refiere al Reino Unido, los Estados Unidos y Canadá:

Los funcionarios veteranos saben que, aunque los políticos hablan de capacitar a los empleados y servir mejor a los clientes, lo que más les importa es cómo acabar con las crisis políticas (que nunca faltan) o cómo lograr que una nueva política o programa pase el trámite de la aprobación del gobierno y cómo empaquetarla luego para consumo público. Tener fama de buen gestor sigue estando muy mal recompensado.¹⁶

Esta situación ha cambiado en Sunnyvale, Indianápolis y otras ciudades. Está cambiando en el Reino Unido y en Nueva Zelanda, aunque hacerlo sigue suponiendo un esfuerzo. Los políticos de estos dos países disponen ahora de herramientas para centrarse en los rendimientos, pero no muchos se muestran dispuestos a ello. Margaret Thatcher, John Major, Roger Douglas y Rurh Richardson, entre otros, conceden una gran importancia a los rendimientos. A la larga, si se desea que la reinversión continúe, sus sucesores deberán sentir esta misma pasión.

16. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search Of a New Bureaucracy*, pág. 295.

El mayor obstáculo no es la oposición, sino la influencia de otras prioridades. Un alto cargo de la administración que trabajó codo con codo con Mulroney hizo la siguiente declaración a Savoie: «Le he visto poner toda su atención en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, en la unidad nacional y en unas elecciones generales cercanas, pero nunca en las reformas del servicio público».¹⁷ Los reinventores que tienen éxito ponen toda su atención en la mejora de los rendimientos.

Un segundo obstáculo lo constituye el miedo a las consecuencias: ¿qué ocurre si un dirigente fija unas metas de rendimientos y luego no consigue alcanzarlas? ¿No lo utilizarán sus adversarios en su contra cuando lleguen las elecciones? ¿Por qué ha de hacer públicos datos que pueden contribuir a su derrota? Este temor fue la causa de que los planes de la administración Clinton de negociar contratos de rendimientos con cada uno de los ministros de su gobierno no se llevaran a cabo. El National Performance Review recomendó la utilización de tales contratos, y un puñado de ministros que creían en la reinención se ofrecieron rápidamente voluntarios y elaboraron los correspondientes contratos. Sin embargo, cuando éstos ya habían sido firmados, los miembros de la Oficina de Gestión y Presupuestos se dieron cuenta de que, al fijar en estos contratos unas metas de rendimientos, estaban proporcionando a los republicanos un criterio para medir sus éxitos o fracasos, por lo que paralizaron la iniciativa de inmediato.¹⁸

¿Cómo se puede superar este miedo? Sólo con valentía. Los riesgos no son imaginarios. Los adversarios políticos utilizarán cualquier cosa que tengan a su alcance para ganar las elecciones. Si los representantes políticos quieren reinventar, no tienen más remedio que tragar saliva y asumir el riesgo. Deben tener fe en que saldrán adelante si mejoran el rendimiento y suman a sus «haberes» políticos los resultados que obtengan.

Los administradores y los empleados (que constituyen lo que nosotros denominamos el sector institucional) afrontan un reto de similares características. Ellos también deben asumir el riesgo que supone hacerse responsable de los rendimientos. Muy poca gente se ofrece a cumplir este deber. Normalmente los dirigentes políticos y sus consejeros obligan al sector institucional a cumplirlo. Sin embargo, cuando esto ocurre, los administradores y los empleados pueden elegir: pueden aceptar la responsabilidad y hacerlo lo mejor posible; pueden desentenderse de ella; o pue-

17. *Ibíd.*, pág. 272.

18. Entrevistas mantenidas con los miembros del equipo del National Performance Review.

den mostrarse de acuerdo con la iniciativa pero oponerse discretamente a ella y frenarla. La mayoría de los administradores de Sunnyvale e Indianápolis se inclinaron por la primera posibilidad, aunque no todos.

Si diéramos un premio a la valentía por aceptar la responsabilidad de los rendimientos, se lo concederíamos a Steve Fanrauzo, el dirigente sindical de Indianápolis. Como indicamos en el capítulo 5, los dirigentes de la AFSCME llevaban tiempo diciendo que, en igualdad de condiciones, los miembros de su sindicato podrían obtener unos rendimientos superiores a los de cualquier empresa privada. Cuando Goldsmith les ofreció precisamente lo que pedían (en realidad las condiciones favorecían ligeramente a los empleados), Fantauzzo y los miembros de su sindicato tuvieron la valentía de cooperar. El hecho de que convencieran a la administración para que les ofreciera alguna contrapartida, como el reparto de ganancias, fue de gran ayuda. Pero a ellos jamás se les habría ocurrido hacer aquello si no se hubieran tomado el reto en serio y no se hubiesen comprometido a conseguir sus propósitos.

La jugada salió bien. Indianápolis no ha despedido ni a un solo miembro de la AFSCME, y muchos miembros reciben ahora una prima anual gracias al reparto de ganancias. Fantauzzo y Goldsmith han conseguido que los concursos públicos sean beneficiosos tanto para el sindicato como para la ciudad.

Las partes interesadas de la administración también han de tomarse el rendimiento en serio. Los ciudadanos y buena parte de la comunidad empresarial ya lo hacen, aunque han de ser más estratégicos en lo que respecta a la manera de exigir una mejora del rendimiento. Los medios de comunicación, en cambio, rara vez lo hacen, pese a que constituyen una decisiva correa de transmisión entre el gobierno y sus ciudadanos.

Aunque hay excepciones, la mayoría de los medios de comunicación (los principales periódicos, revistas y cadenas de televisión) pertenecen a la industria del entretenimiento, no a la de la información. Su función es obtener beneficios, y lo hacen difundiendo publicidad. Para difundir más publicidad a un precio más alto, deben demostrar que tienen una gran cuota de mercado, por lo que deben entretener a sus lectores o espectadores.

Por consiguiente, los medios de comunicación buscan historias que llamen y capten la atención del público. De ahí que se centren en los conflictos, los dramas y los escándalos, no en los rendimientos.

Robert Behn, profesor de la Universidad de Duke, nos cuenta un caso ilustrativo. Cuando el gobernador Michael Dukakis estaba haciendo publicidad del éxito que había obtenido con su programa de reformas 80-

ciales, el Employment and Training Choices (ET), el programa de la CBS *Sesenta minutos* decidió preparar un reportaje sobre él.

El productor estuvo varios días recorriendo las oficinas de la asistencia social y los centros de formación del programa ET sin dejar de preguntar: ¿Dónde está el conflicto? ¿Quiénes son los malos? Al final, *Sesenta minutos* no pudo preparar nada sobre el programa ET. No logramos saber cuál era el tema del reportaje, dijo el productor; no había ningún conflicto.'?

Hace varios años, Katherine Barrett, que en aquel entonces trabajaba para la revista *Financial World*, se trasladó a Oregón para investigar las «cotas». Allí habló con miembros de los medios de comunicación del estado sobre la importancia de los criterios y la evaluación de rendimientos. Muchos periodistas le dijeron que habían oído hablar de las cotas, pero que preferían escribir sobre temas como los despidos de funcionarios.²⁰

Los reinventores han de ser conscientes de esta realidad y proporcionar información a los medios de manera que resulte interesante, tal como lo han hecho los ingleses al difundir cuadros de rendimientos en los que se comparan los resultados de diferentes ciudades, jefaturas de policía, cuerpos de bomberos, escuelas y hospitales. Pero los medios de comunicación también han de empezar a tomarse en serio el tema de los rendimientos. Resulta útil publicar datos que permitan comparar el rendimiento de diferentes ciudades y estados, pero sería asimismo conveniente que escribieran sobre lo que los gobiernos están haciendo para obtener dichos rendimientos. Si los ciudadanos no ven prácticamente ningún reportaje en la televisión o en la prensa acerca de la mejora de rendimientos en el sector público, si lo único que se les ofrece es una sesión continua de escándalos, conflictos y abusos, no cambiarán nunca de actitud, y los políticos que dediquen sus energías a la mejora de los rendimientos jamás recibirán el reconocimiento que se merecen.

5. *Haga frente a los intereses particulares*

Siempre que el gobierno anuncia la convocatoria de un concurso público, privatiza una propiedad o elimina un programa, las personas cuyos

19. Behn, «Innovation and Public Values», págs. 20-21.

20. Duncan Wyse y Michael Marsh, «The State of Oregon: Setting Measurable Standards for Progress», conferencia pronunciada en la Managing for Results: Performance Measures in Government Conference celebrada en Austin (Texas) entre el 27 Y el 29 de octubre de 1993, pág. 56.

intereses se ven **amenazados** por el cambio arman un escándalo. Ésta es una de las típicas dificultades que surgen durante cualquier proceso de reforma. Hace 500 años Maquiavelo escribió a este respecto lo siguiente:

Ninguna **tarea** resulta tan delicada de asumir, ni tan peligrosa de dirigir, ni **presenta un éxito** tan incierto como la de erigirse en dirigente para introducir **cambios**. Pues quien innova encontrará enemigos en todos aquellos que **prosperan** en el orden vigente de cosas, y sólo tibios defensores en aquellos que **podrían prosperar** en el nuevo;"

Para tener **éxito**, los **dirigentes** políticos deben tener la valentía de hacer frente a los intereses que obstaculizan el cambio. Las partes interesadas como las **empresas** o los colectivos de las comunidades a menudo pueden servir de **ayuda**. Los administradores y los empleados pueden hacerlo de vez en **cuando**, pero pocas veces pueden dirigir el ataque.

Entre los **métodos** más efectivos para imponerse a los intereses particulares cabe **destacar** los siguientes:

«*Al diablo con los torpedos; avanti a toda máquina.*» Ésta fue la actitud que adoptó el **gobernador** Perpich con respecto a la libre elección de escuela en **Minnesota**. Cuando la idea era todavía nueva y sólo una tercera parte de los **habitantes** de Minnesota encuestados la apoyaban, dio orden de avanzar a **toda máquina** porque estaba convencido de que dar a los padres la **posibilidad** de elegir la escuela pública que prefirieran era lo correcto. En lugar **de** preocuparse por el poder que tenían los sindicatos de profesores, les **plantó** cara. Le costó varios años, pero los ciudadanos no tardaron en darse **cuenta** de que la libre elección les beneficiaba, y al final los sindicatos se **echaron** atrás.

Margaret **Thatcher** adoptó la misma actitud, al igual que Roger Douglas. De hecho, **Douglas** cree que hay que hacer las cosas lo más rápido posible a fin de **evitar** que los grupos dominantes tengan tiempo para reagruparse.

No **intente** avanzar paso a paso. Defina sus objetivos con claridad y avance hacia **ellos** dando pasos de gigante. De lo contrario los grupos dominantes **tendrán** tiempo para movilizarse y le frenarán."

Plantee el debate de manera que el interés general se contraponga a los intereses particulares. Douglas también recomienda esta forma de abordar el

21. Nicolás **Maquiavelo**, *The Prince*, Nueva York, Dover Publications, 1992, **pág.** 13.

22. Douglas, «**The** Politics of Successful Structural Reform», **pág.** 14.

problema. De hecho, ésta fue la razón por la que él y el Partido Laborista siempre intentaron meter sus reformas en «grandes paquetes». En 1984, los laboristas anunciaron su primer plan general de reformas, que consistía en la eliminación de subvenciones a la agricultura, la industria, el transporte y otros sectores; subidas de precios en la mayoría de los bienes y servicios suministrados por la administración; un nuevo impuesto único del 10 por ciento (a partir de 1986) para todos los bienes y servicios, y espectaculares reducciones de los impuestos sobre la renta.

«Nadie recordaba que se hubiera hecho jamás cosa parecida», dice Douglas."

Cuando se retransmitió a todo el país el discurso de presentación de los presupuestos, que afectaban a todas y cada una de las personas que tenían intereses creados, se pudieron oír las exclamaciones de indignación en todas partes.

Lo paradójico, sin embargo, es que resulta difícil quejarse del daño que está sufriendo tu propio grupo cuando todos los demás están sufriendo al menos el mismo daño que tú y tú vas a obtener beneficios de sus pérdidas a medio plazo.

Los principales grupos dominantes se reunieron el lunes siguiente en los edificios del Parlamento. El sector del transporte por carretera se quejaba de que las tasas a los usuarios de carreteras que tenía que pagar habían subido en un 48 por ciento, lo cual era algo inaudito. Los demás grupos presentes no le dieron su apoyo; es más, le hicieron callar a gritos. Que un grupo defendiera lo suyo cuando al mismo tiempo había tantas personas que estaban saliendo perjudicadas fue considerado una muestra de egoísmo e insensibilidad.

El problema de fondo era que, perdieran lo que perdieran, todos los grupos tenían algún interés particular en el éxito de las reformas, la cuales afectaban a todos los otros grupos que había en la sala.

Con el Program Review canadiense se obtuvo el mismo resultado: como todos se sacrificaron por el bien común, nadie protestó demasiado. El vicepresidente Al Gore pretendía conseguir lo mismo con las recomendaciones que incluyó en el National Performance Review de 1993. Elaboró un ambicioso proyecto de ley con las más importantes y obligó al Congreso a debatirlo, pero como la reforma nacional de la asistencia sanitaria tenía prioridad, la administración Clinton no apoyó la idea. En consecuencia, a sus adversarios no les resultó difícil rechazar una por una las propuestas que se presentaron en el Congreso por separado.

Sírvase de las encuestas de opinión para demostrar que el interés general está de su parte. En 1995, el plan de libre elección de escuela de Boston fue objeto de las críticas de algunos padres blancos que se sentían frustrados porque los criterios de equilibrio racial habían impedido a sus hijos matricularse en las escuelas que preferían. Para defenderse del ataque, el alcalde y el Private Industry Council (Consejo de la Industria Privada) pidieron a una consultoría que realizara una encuesta para averiguar cuál era la postura del ciudadano acerca del plan de libre elección. La encuesta puso de manifiesto que el 80 por ciento de los padres estaban satisfechos con el sistema de asignación y que casi el 90 por ciento obtenían plaza en el primer o segundo centro que habían elegido."

Busque colectivos que apoyen sus reformas. Los reformistas del sistema educativo de Minnesota agruparon expresamente a una serie de colectivos que estaban a favor de la libre elección de escuela." Comenzaron por la People for Better Schools y la Citizens League. A continuación buscaron el apoyo de la Minnesota Business Partnership y luego se pusieron en contacto con las comunidades minoritarias, donde los padres tenían un especial interés en la libre elección de escuela, ya que, como no podían permitirse el lujo de pagar un centro privado, no podían impedir de otra manera que sus hijos fueran a escuelas de baja calidad. Seguidamente formaron un poderoso colectivo con los estudiantes que participaban en el programa Postsecondary Enrollment Options y sus padres, tal como hemos indicado en el capítulo 6.

El alcalde Goldsmith consiguió que los vecinos de los barrios céntricos de la ciudad y sus representantes políticos formaran un colectivo a favor de la reinversión invirtiendo los ahorros que había obtenido mediante la competencia gestionada en proyectos de infraestructura para el centro de la ciudad. Cuando el alcalde de Filadelfia, Ed Rendell, utilizó la competencia gestionada, buscó apoyo en los sindicatos del sector privado. Les mostró informes en los que se comparaban los sueldos y las prestaciones de los funcionarios con los de los trabajadores del sector privado y se demostraba que los trabajadores municipales tenían unos ingresos superiores y más vacaciones pagadas. «Me escucharon y dijeron: "Claro que sí, privatícemos"», recuerda Rendell. Según dice el alcalde, los sindicatos del sector privado se convirtieron en sus principales aliados."

24. Karen Avenoso, «Mosr Parents Back School Choice Plan, Says Bosron Survey», *Boston Globe*, 14 de diciembre de 1995, pág. 40.

25. Véase Roberts y King, *Transforming Public Policy*.

26. Discurso pronunciado por el alcalde Edward Rendell ante los altos cargos de la administrad6n Guiliani, Nueva York, Gracie Mansion, 5 de marzo de 1994.

Los dirigentes que no buscan colectivos que apoyen sus reformas no suelen tener éxito con la reinención. Cuando empezó su mandato, el gobernador de Massachusetts William Weld prometió reinventar la administración. Su primer discurso como gobernador, que pronunció en 1991, estaba basado en un artículo que David Osborne había escrito un año antes de publicar *La reinención del gobierno*. Weld estaba totalmente dispuesto a hacer frente a los intereses particulares, pero apenas movilizó a ningún colectivo que apoyara el cambio. En consecuencia, la asamblea legislativa rechazó sus propuestas repetidas veces y su impulso reinventor no tardó en perder fuerza.

6. *Proteja a sus «empresarios»: no permita que nadie desautorice a las personas que se arriesguen*

La cultura predominante en la administración siente una profunda aversión hacia los cambios, porque los políticos, los medios de comunicación y los auditores están siempre dispuestos a criticar cualquier innovación que fracase. A los políticos les encanta sacar faltas a la burocracia: el senador William Proxmire concedió durante varios años el premio Golden Fleece por este motivo y el interventor de Texas John Sharp creó el premio Silver Snout con el mismo fin. Por su parte, los partidos políticos no dejan de sacarse faltas los unos a los otros, y los administradores que caen en el fuego cruzado son bajas con las que ya contaban. A los medios de comunicación les encanta el intercambio de críticas, porque constituye un buen tema para sus reportajes. De hecho, ellos mismos se ocupan de dar alas a buena parte de dichos intercambios. Las consecuencias que todo esto tiene para la reinención pueden ser devastadoras. Como dice Bob Behn: «Un error puede frustrar toda una iniciativa»;

Es posible que este comportamiento no cambie jamás. Para combatirlo, los dirigentes que quieran reinventar deberán tener la valentía para proteger a sus empresarios. Cuando se filtró la noticia de que el servicio cartográfico de Canadá se iba a realizar por contrata, por ejemplo, Mulroney y su gobierno deberían haber dado un paso al frente y encajado las críticas. Al negar la existencia del informe, frenaron una iniciativa prometidora.

Esto es algo que ocurre continuamente en la política. Los políticos se deshacen de los innovadores polémicos para desvincularse de las controversias. Cuando Mario Cuomo era gobernador de Nueva York, se distin-

guió como innovador al dar alojamiento a los pobres y las personas que carecían de vivienda. El hombre que hizo esto posible fue Bill Eimicke, su «zar» de la vivienda entre 1983 y 1988. Al cabo de unos años, Cuomo empezó a hacer publicidad de sus logros. Su oficina de presupuestos decidió anunciar en el discurso sobre la situación del estado cuántas viviendas para personas con pocos ingresos había subvencionado la administración Cuomo desde que el gobernador había comenzado su mandato. Eimicke se opuso, consciente de que, si proporcionaban una cifra, la asamblea legislativa o la prensa les obligaría a demostrar que era correcta. Además sabía que, sin medios informáticos, conseguir aquella información costaría una enorme cantidad de trabajo.

Eimicke perdió la batalla y, como cabía prever, cuando el gobernador afirmó que había subvencionado más de un millón de viviendas, los periodistas le pidieron pruebas. El equipo de Eimicke pasó un año examinando documentos escritos a mano y confeccionando una lista de todas las viviendas que el estado había construido o rehabilitado y aquellas en las que había invertido. Eimicke relata lo que ocurrió cuando dieron a conocer la lista:

Toda la prensa cogió la lista y empezó a visitar las viviendas. La octava vivienda que figuraba en la lista se encontraba en el número 32 de la calle 42 Oeste o algo así, pero la dirección estaba equivocada; se trataba de un error tipográfico, y lo que en realidad debía figurar en el documento era el número 42 de la calle 32 Oeste o algo parecido. El caso es que el *Daily News* fue allí y encontró un solar. Si hubieran ido a la otra dirección, habrían podido comprobar que todo lo que decíamos que existía existía de verdad. Pero no lo hicieron. Publicaron una fotografía del solar en el periódico y allí acabó el asunto. Los demás periódicos hicieron lo mismo.

Las acusaciones se multiplicaron y los periódicos no tardaron en acusar a Eimicke de mentir acerca del millón de viviendas. Cuomo guardó silencio y sus ayudantes empezaron a decirle a Eimicke que lo iban a echar. Consciente de que se había convertido en una carga, Eimicke presentó su dimisión. Tres años más tarde, después de pasar los documentos a soporte informático, la administración dio a conocer unos datos que demostraban que en realidad Eimicke se había quedado corto en sus cálculos."

Cuando un dirigente permite que uno de sus ayudantes más creativos asuma las consecuencias en este tipo de situaciones (simplemente porque se ha empeñado en dar información a los medios de comunicación), pro-

vaca un escalofrío en todo el organismo. Tras ver algo así, nadie más va a jugarse el tipo por hacer cambios. La administración Cuomo no volvió a lanzar ningún plan de vivienda.

A veces el ataque no procede de los periodistas, sino de los auditores. A mediados de los años ochenta, cuando era subsecretario adjunto del Ministerio de Defensa para instalaciones, Bob Stone eliminó cientos de normas para la construcción de bases militares, con lo que consiguió reducirlas de 380 a 4. Al inspector general, cuya plantilla tenía la función de hacer cumplir dichas normas, no le gustó aquello. Cuando Stone llevó las nuevas normas a la oficina de ordenanzas para que las imprimieran, la mujer encargada se negó a hacerlo porque el inspector general había protestado. Stone sabía que él tenía la autoridad, de modo que hizo lo que hacen los empresarios: arreglárselas sin ella.

Íbamos a tener una reunión y yo quería repartir las nuevas normas, de modo que le dije a una persona que trabajaba para mí: «Mira, aquí tienes un cheque de 200 dólares. Ve a una imprenta y pregunta cuántas te pueden hacer por este dinero». Los miembros de mi plantilla se indignaron cuando vieron que iba a pagarlo yo todo, de manera que empezaron a contribuir. Creo que al final recuperé 160 dólares. Era dinero de particulares; no tenía que ver con ningún presupuesto. Reunimos 300 dólares, imprimimos 1.900 de copias de las normas y las mandamos por correo a todas partes: a todos los generales y a todos los ingenieros de las bases.

Aquello no fue del agrado del inspector general; le habíamos ganado la partida. También envié una copia a Taft (el jefe de Stone, William Howard Taft IV), y se quedó encantado. El inspector general escribió a Taft y le dijo que me había extralimitado y que probablemente había violado la ley: Creo que el último recurso de los bribones cuando has hecho algo que no es de su agrado es decir que has violado la ley.

Hay una ley, según dicen, que limita la impresión del sello del Ministerio de Defensa. Sólo el Ministerio o las personas autorizadas pueden imprimirlo. Si vas a Washington y quieres un vaso o un cenicero con el sello grabado, hay un sinnúmero de sitios donde puedes conseguirlo. Sin embargo, el inspector general dijo que yo había violado la ley.

Cuando el inspector general le dijo a Taft que me había extralimitado, Taft debería haberme llamado y haberme concedido una medalla. Lo que hizo en cambio fue remitir la queja al consejo general. Me salvé por los pelos.

(Si concediéramos premios a la valentía, el segundo se lo daríamos a Bob Stone, que es la **persona** que **conocemos** que más ha hecho por la reinención y que más inconvenientes ha tenido para ello.)

Es posible que los políticos nunca acepten meteduras de pata que les supongan un coste político. Sin embargo, alguien ha de proteger a los «empresarios» de la administración como Stone que se saltan las normas absurdas, cometen equivocaciones bienintencionadas o simplemente chocan con los medios de comunicación, la prensa o el partido de la oposición. Si desea lanzar una iniciativa basada en la reinención, no tiene elección. Si no protege a las personas que le siguen, no tardará en quedarse sin seguidores.

Cuando Mitch Roob convocó el primer concurso público de Indianápolis y el equipo municipal de asfaltado lo ganó, sufrió fuertes presiones para anular el concurso, como ya hemos comentado en el capítulo 5. El alcalde Steve Goldsmith había hecho campaña a favor de la privatización y algunos de sus asesores políticos querían a toda costa que el primer contrato fuera adjudicado a una empresa privada. Pero Roob se mantuvo en sus trece y Goldsmith le respaldó. Si hubiera anulado la decisión, hoy en día no se podría hablar del éxito que ha significado la política municipal en Indianápolis.

En 1974, el distrito escolar número 4 de East Harlem (un distrito pionero en la libre elección de escuela pública) inauguró su primera escuela primaria alternativa, la Central Park East. Pronto un grupo de padres empezó a quejarse al jefe del distrito de la forma en que la directora estaba dirigiendo la escuela. El jefe encargó inmediatamente a Sy Fliegel, que dirigía la nueva Oficina de Escuelas Alternativas del distrito, que se ocupara del problema.

Lo primero que hizo Fliegel fue visitar a la directora, Deborah Meier. «Por su forma de mirarme, me di cuenta de que no se fiaba de mí», recuerda. «Para ella yo no era más que otro molesto burócrata enviado por la oficina del distrito para meter las narices en sus asuntos.» Luego se reunió con los padres en tres ocasiones.

Lo cierto es que, cuando acabé la investigación, llegué a la conclusión de que Debbie Meier estaba dirigiendo una escuela excelente. Trataba a los niños como individuos, un planteamiento que, debido a mi propia experiencia como docente, estaba convencido de que era esencial. Se interesaba por los jóvenes y por su educación, y había reunido a una plantilla que sentía entusiasmo por la educación. No hay mucha gente así en el mundo, de modo que cuando encuentras a personas como Debbie Meier, personas que están haciendo un verdadero esfuerzo por hacer algo, tienes que apoyarles. Cometerán errores y causarán polémica, pero, al final, siempre acaba mereciendo la pena proteger a personas como Debbie y a escuelas como la Central Park East.

En consecuencia hablé con los padres y les dije de la manera más agradable posible que, incluso a pesar de que algunas de sus quejas tenían razón de ser, era mucho más importante el hecho de que Central Park East fuera un excelente centro educativo para niños. Meier iba a conservar su cargo, les dije, pero yo iba a hacer todo lo posible por trasladar a sus hijos a otro centro si así lo deseaban. Al final decidieron abandonar la Central Park East quince familias. La crisis terminó, la credibilidad de la nueva Oficina de Escuelas Alternativas quedó reforzada y yo trabé una sólida amistad con Debbie Meier.

Yo también había aprendido una lección importante. Cuando las cosas se ponen difíciles, hay que proteger a la gente que vale.'?

Los dirigentes también pueden proteger a sus «empresarios» inculcándoles contra los ataques con premios y honores. El vicepresidente Al Gore lo hace de una manera muy eficaz con los laboratorios de reinención y los premios Hammer. «No hay nada como la magia que tiene el nombre del vicepresidente», dice Joe Thompson, director de la oficina regional de Veterans Affairs de la ciudad de Nueva York, antiguo laboratorio de reinención y ganador del premio Hammer. «Ha dicho y hecho cosas que nos han favorecido, yeso facilita las cosas en la burocracia. Si el vicepresidente apoya tus iniciativas, muchas veces consigues la ayuda de gente que de lo contrario quizá no estaría dispuesta a ayudarte.»

Las partes interesadas también pueden ayudar a inocular a los innovadores. Varias organizaciones, entre las que destacan la Ford Foundation, el Fund for the City of New York y el Bastan Management Consortium (un consorcio integrado por 150 empresas de la zona de Bastan) otorgan premios a aquellos empleados u organismos del sector público que hayan demostrado tener unos rendimientos extraordinarios o una forma de trabajar innovadora.

7. *Inspire confianza poco a poco*

La mayoría de las instituciones públicas nadan en el mar de la política, un mundo en el que la confianza es poco común. Los administradores no confían en los políticos, por ejemplo. Un antiguo funcionario inglés hablaba por boca de muchas personas cuando en una ocasión dijo que los políticos eran: «unos necios irresponsables que se dedican al autobombo. Encarnan todo lo que mi formación me ha enseñado a evitar: la ambición,

el prejuicio, la falsedad, el egoísmo, la irresponsabilidad del frívolo y la mendacidad del malvado». ³⁰

Los políticos a menudo tienen una opinión igual de severa de los funcionarios y emplean un lenguaje igual de expresivo. (Muchos políticos estadounidenses repiten la descripción favorita de George Wallace: «Burocratas con la cabeza vacía».) Muchos políticos piensan que los funcionarios son burócratas egoístas y perezosos que tienen por costumbre negarse a hacer lo que la gente y sus legisladores quieren y que lo hacen con impunidad porque no pueden ser despedidos.

Por su parte, los empleados desconfían de los administradores y los administradores desconfían de los empleados. Los sindicatos desconfían de los administradores y los administradores desconfían de los sindicatos. Por último las partes interesadas (ciudadanos, empresarios, sindicatos del sector privado, asociaciones de vecinos y medios de comunicación) desconfían de todos.

Sin embargo, si usted quiere reinventar, no puede hacerlo en un ambiente de desconfianza, a menos que tenga un enorme poder para dar órdenes y asegurarse de que se cumplen. Puede que éste haya sido el caso, al menos en cierta medida, del Reino Unido y en Nueva Zelanda, pero en los Estados Unidos no ha ocurrido prácticamente nunca. Además, incluso en el Reino Unido y Nueva Zelanda la desconfianza fue perjudicial para el proceso de reinvención. Cuando a finales de los años ochenta desapareció la confianza entre el primer ministro David Lange y el ministro de Economía Roger Douglas, el Partido Laborista salió muy perjudicado. Este hecho dio lugar a una desagradable serie de disputas públicas, frenó el ímpetu de la reforma y culminó en la dimisión de Douglas, a la que siguió la de Lange seis meses más tarde. Además fue uno de los factores que contribuyeron a la derrota electoral que sufrieron los laboristas en 1990.

En el Reino Unido, Margaret Thatcher nunca confió en la burocracia, de modo que sus miembros le devolvieron el favor. Tampoco los medios de comunicación depositaron una gran confianza en el gobierno conservador. Estos dos factores perjudicaron a John Major cuando dio a conocer el Citizen's Charter. Los medios de comunicación lo rechazaron de inmediato por considerarlo un truco para ganar las elecciones que se iban a celebrar aquel mismo año. Muchos funcionarios hicieron lo mismo.

Inspirar confianza es importante porque la reinvención requiere fe. Para apoyar el cambio, la gente debe tener fe en que va a salir bien. Si des-

30. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, pág. 112. Savoie extrae esta cita de David Dilks, *The Cadogan Diaries*, Londres, Cassell, 1971, pág. 22.

confía de las personas que lo han propuesto y van a dirigirlo (o de las personas con las que vas a tener que trabajar para que se produzca), nunca dará ese gran salto en el que se traduce la fe. Si desean superar este obstáculo, los reinventores deben conseguir que haya confianza mutua.

¿Cómo se inspira confianza? Demostrando, paso a paso, que se puede confiar en uno. Cuando el alcalde Goldsmith decidió usar la competencia en Indianápolis, el sindicato de funcionarios, la AFSCME, se mostró totalmente contrario a la medida. Paulatinamente el alcalde y sus colaboradores se ganaron su confianza. Mitch Roob dio el primer paso al ofrecer a los trabajadores del sindicato la oportunidad de presentarse al concurso público para conservar su trabajo. Luego dio otro más cuando reconoció que había un número excesivo de supervisores en los cuadros intermedios del Departamento de Transportes y despidió a 18, la mayoría de ellos republicanos, para dar a sus trabajadores la oportunidad de competir. Roob y Steve Fantauzzo, dirigente de la AFSCME, empezaron a buscar puntos en común, «una manera ---dice el dirigente sindical- de defender nuestros principios pero evitar el enfrentamiento». Roob inspiró un poco más de confianza al sindicato cuando se negó a anular el concurso, que había sido ganado por los trabajadores municipales, pese a la intensa presión a la que le estaba sometiendo su partido.

«Mitch desempeñó la labor de intermediario entre nosotros y el alcalde», dice Fantauzzo.

El alcalde se comprometió a celebrar reuniones regulares y de carácter personal con nuestros dirigentes. Éstos se dieron cuenta de que no era tan desalmado como lo pintaban. Y él se dio cuenta de que ellos no eran tan estúpidos y vagos como creía.

El sindicato concedió una gran importancia al hecho de que Goldsmith, Roob y otros altos cargos de la administración empezaran a tomar medidas para evitar que se despidiera a ningún miembro del sindicato como consecuencia del concurso público. «Aquello constituyó una prueba de que habían cambiado de filosofía», dice Fantauzzo. Empezó a ponerse de manifiesto, añade el dirigente sindicalista, que Roob y Goldsmith sabían «qué tenía importancia para el sindicato y cómo podían sacar partido de ello».

El sindicato respondió colaborando. «La postura que adoptamos no fue: "Vamos a oponernos a la privatización" -añade Fantauzzo--, sino: "Ya que no queda otro remedio, vamos a plantearlo correctamente",» Los sindicalistas hicieron un esfuerzo sincero por reducir gastos. Cuando pro-

pusieron buenas ideas a la administración, ésta respondió. Cuando propusieron el reparto de ganancias, Goldsmith y sus colaboradores accedieron a ello.

Aunque no todo fue sobre ruedas, lo cierto es que en 1995 los empleados municipales pertenecientes a la AFSCME se mostraron dispuestos a apoyar la reelección de Goldsmith. (Permanecieron neutrales, como explicamos en el capítulo 5, porque los profesores se opusieron al alcalde.)

El factor más importante a la hora de inspirar confianza es la franqueza. La verdadera franqueza puede tener un considerable efecto en la gente, sobre todo en el medio político. Peter Hutchinson, el asesor de la firma Public Srraregies Group que ocupó durante tres años el cargo de director de educación de Mineápolis, habla a menudo del poder que tiene «decir la verdad por amor», es decir, decir la verdad por amor hacia las personas con las que uno está tratando. Hutchinson se acuerda de un grupo que se formó para estudiar los problemas del distrito. Estaba integrado por partes interesadas: profesores, directores de escuela, padres, estudiantes, miembros de la junta escolar, representantes del sindicato y miembros de la comunidad. Durante un retiro, el grupo empezó a hablar de por qué los resultados de algunos centros dejaban siempre bastante que desear. Algunas personas echaban la culpa a los profesores. El grupo estaba de acuerdo en que el distrito no hacía nada con los profesores cuya labor resultaba insatisfactoria y decidió (con gran agitación, dice Hutchinson) plantear el problema ante la junta directiva del sindicato de profesores. Hutchinson se temía que lo único que se iba a conseguir con la reunión era que el sindicato se pusiera a la defensiva.

Pero no fue así, porque la gente dijo la verdad «por amor». La gente empezó simplemente a contar sus experiencias personales con malos profesores en la escuela. Todo el mundo tenía alguna historia que contar: los miembros de la junta escolar, los padres e incluso un miembro del sindicato. «Aquello parecía no tener fin», recuerda Hutchinson.

De repente, las personas que estaban hablando hicieron participar a los miembros de la junta directiva. Ellos también tenían historias que contar. Fue el momento decisivo: tanto dentro como fuera del sindicato estábamos observando la misma realidad.

Después del retiro, Hurchinson y el sindicato lograron llegar a un acuerdo para cambiar las condiciones de los contratos a fin de resolver rápidamente los problemas con los profesores conflictivos.

Para inspirar confianza, usted tiene, además, que mostrarse vulnerable. Goldsmith y Roob lo hicieron y tuvieron que pagar un precio político en el seno de su partido. Y eso que la iniciativa podría haber tenido consecuencias perversas, ya que el sindicato podría haberles engañado para luego salirse con la suya. Esto ocurre a menudo en política. En Mineápolis, los dirigentes del sindicato de profesores tuvieron que mostrarse vulnerables, pese a que la dirección podría haberles engañado fácilmente.

En el mundo de la política, resulta muy difícil mantener una postura de franqueza y vulnerabilidad. Cuando lo haga, es posible que en alguna ocasión salga escaldado. Si en ese momento se retira, probablemente su proyecto fracase. Una de las cosas más difíciles que un reinventor ha de hacer es seguir mostrándose franco y vulnerable cuando ha salido escaldado.

Babak Armajani, director general del Public Strategies Group, recuerda que salió escaldado cuando fue comisario adjunto del Department of Revenue (la Oficina Tributaria) de Minnesota. Entre las medidas que él y sus compañeros querían tomar para reformar los procedimientos de trabajo básicos del departamento estaba una importante inversión en tecnologías de la información. A fin de reunir un millón de dólares para las nuevas inversiones, confeccionaron una lista de propuestas para introducir recortes en otras partes del departamento. Cuando presentaron el nuevo presupuesto a la comisión de gastos, recibieron la típica respuesta: los recortes le parecían bien, pero no así las nuevas inversiones. Lo único que hizo la comisión fue recuperar el millón de dólares.

«Fue el momento más doloroso del cambio», dice Armajani. «Nuestros jefes nos habían crucificado por hacer una propuesta. ¿Cómo habíamos podido ser tan estúpidos?» Pero Armajani no se rindió. Propuso organizar un retiro de dos días para hablar tranquilamente de la situación. Por suerte, la comisión aceptó. «Nos peleamos mucho, pero al final lo solucionamos. Gracias a ello, nuestras relaciones con la comisión mejoraron enormemente. Desde entonces nos han ayudado mucho y se han mostrado orgullosos del departamento. Ahora la comisión dice a las demás oficinas que deben ser como la Oficina Tributaria. Y pensar que antes nos desacreditaban.»

Otra clave para inspirar confianza es lo que denominamos «el poder de la confesión». Si está dispuesto a reconocer sus errores, a disculparse y a encajar el golpe, se quedará asombrado del efecto que tiene en su entorno. La confesión puede ser profundamente catártica. Y, francamente, a menudo no hay ningún golpe que encajar. La gente se siente tan asombrada y agradecida cuando oye una disculpa sincera que acaba perdonando la transgresión.

Todo lo que hemos dicho acerca de la confianza en la administración es también aplicable a las relaciones con el ciudadano. La mayoría de los ciudadanos tienen unos «detectores de mentiras muy buenos», como dice Hemingway. Pueden averiguar si un funcionario está siendo sincero con ellos o no. Cuando observan muestras continuas de sinceridad, establecen un vínculo de confianza con ese funcionario.

Si usted quiere reinventar, aconseja Roger Douglas, «evite caer en la trampa de subestimar al ciudadano». Douglas censura a los políticos que, ante la necesidad de reinventar, «dicen en confianza cuando están a solas con otra persona: "Yo sé que es necesario, pero el resto de la gente no lo sabe". ¡La política es el arte de lo posible!».

Nadie se para a pensar que, posiblemente, lo que la gente quiere en el fondo es que haya políticos con la imaginación y el valor suficientes para ayudarles a crear un país mejor para sus hijos en el año 2000 y en los siguientes.

Una reforma estructural que dé resultado sólo es posible si usted confía en sus electores, les respeta y les informa. Tiene que ponerles en una situación que les permita hacer juicios fundados sobre lo que está sucediendo.

Diga a los ciudadanos (y nunca deje de hacerlo) lo siguiente con absoluta claridad:

- En qué consiste el problema y cómo ha surgido.
- Qué perjuicio está teniendo en sus intereses particulares.
- Cuáles son los objetivos que se ha fijado para abordarlo.
- Cuáles van a ser los costes y los beneficios de dichas medidas.
- Por qué su método va a tener mejor resultado que otros.

Es posible que el común de la gente no comprenda todos los detalles técnicos de la situación, pero tiene la experiencia de toda una vida pasada en el trabajo y en casa para separar el grano de la paja. La gente sabe cuándo no se están eludiendo los temas fundamentales. Puede percibir cuándo le están tratando con condescendencia o le están estafando. Respeta a las personas que responden con franqueza a sus preguntas.³¹

8. *Invierta en el cambio*

Lareinvención no sale gratis. Cuesta dinero, cuesta tiempo y cuesta capital político. Si usted no está dispuesto a hacer esta inversión, no se mo-

31. Douglas, «The Politics of Successful Structural Reform», pág. 27.

leste en comenzar. Cuando hablamos con los dirigentes de los organismos que han realizado las reformas más importantes (la Air Combat Command, Sunnyvale, Phoenix, Hampton, la oficina de empleo del Reino Unido), todos nos dicen que se han mostrado dispuestos a hacer una gran inversión en el proceso de cambio. En la ACC, el general Creech organizó una «universidad» en todas las bases de la TAe. También creó unos cursos de una semana de duración para que el personal de operaciones asumiera una mayor responsabilidad e impartió la mayor parte de los cursos él mismo. Mike Loh creó una Escuela de Calidad y formó coordinadores de gestión de calidad total a tiempo completo para todas las bases de la TAe. Destinó millones de dólares y cientos de puestos fijos a esta iniciativa sin disponer de partidas presupuestarias extraordinarias y justo en el momento en que se estaba reduciendo la plantilla. No pidió ni permiso ni dinero. Simplemente encontró la manera de ahorrar dinero en otras partes y lo dedicó a la formación de calidad.

Cuente con que tendrá que invertir el 5 por ciento del presupuesto general anual (sin contar los recursos asignados como las subvenciones, las prestaciones sociales y demás) en el proceso de cambio. Esto no podrá hacerlo inmediatamente, ya que cuesta tiempo encontrar los ahorros que se necesitan para generar tales fondos. Sin embargo, pasados unos años deberá gastar al menos un 5 por ciento de su presupuesto general en apartados como:

- Formación.
- Planificación estratégica.
- Cambio de cultura.
- Programas experimentales.
- Estudios de mercado.
- Estudios de inspecciones internas.
- Premios y reconocimiento.
- Comunicación interna y externa.

9. *Dirija la transición humanamente: reinvente mostrando una actitud humana*

A excepción de Nueva Zelanda y el Reino Unido, que dejaron a miles de personas en el paro porque corporativizaron o privatizaron a toda velocidad, la mayoría de los gobiernos que están a la cabeza de la rein-

vencción han despedido a pocos trabajadores. Se han servido de sus tasas naturales de desgaste para mantener vacantes y luego han trasladado a dichos puestos a los empleados cuyas actividades iban a desaparecer. Cuando esto no ha resultado suficiente, han exigido a las empresas privadas que contraten a los empleados o han lanzado iniciativas de recolocación y han ayudado a los trabajadores a encontrar trabajo.

Indianápolis ha hecho todo esto, y se calcula que en cuatro años ha despedido sólo al 4 o el 5 por ciento de sus empleados. Los gobiernos locales y nacionales del Reino Unido han empleado prácticamente todos los recursos que recomendamos en el capítulo 5 para suavizar el efecto de la transición (véanse págs. 175-178). El Reino Unido redujo el funcio-nariado de la administración civil del Estado en una tercera parte en un plazo de 18 años, pero realizó pocos despidos. Phoenix ha exigido a las empresas privadas que contraten a los empleados y les ofrezcan unas pres-taciones equivalentes y al mismo tiempo ha creado una bolsa de empleo para aquellos que prefieran quedarse en la ciudad. Filadelfia ha hecho lo mismo. «Así es como se gana esta batalla», dice el alcalde Ed Rendell. «Mostrándote humano.»³³

10. Continúe hasta el fin

Como indicamos en el capítulo 3, la reinvencción es un camino largo y penoso. Cuesta como mínimo entre cinco y diez años transformar un orga-nismo. Phoenix, Sunnyvale y Hampton llevan trabajando en ello unos 20, 16 y 12 años respectivamente, y siguen mejorando y empleando nue-vas estrategias y herramientas. En sistemas más grandes, cuesta aún más. Los dirigentes del Reino Unido y Nueva Zelanda llevan trabajando en ello 18 y 12 años respectivamente. La reinvencción más rápida que cono-cemos es la de la Tactical Air Command, donde Bill Creech duplicó la efectividad de la comandancia y aumentó la productividad en un 80 por ciento en cinco años. Pero incluso allí el proceso ha continuado: los suce-sores de Creech llevan 12 años insistiendo en él y siguen planteándose nuevos retos y hallando nuevas maneras de responder a ellos.

Para tener éxito durante periodos de tiempo tan largos, los dirigen-tes han de tener lo que el pionero en gestión de calidad W. Edwards De-ming denominaba «lealtad a un propósito», Deben insistir mucho, y du-rante mucho tiempo, en la misma dirección. Deming no estaba seguro de

33. Discurso pronunciado por el alcalde Edward Rendell ante los altos cargos de la administración Guiliani, Nueva York, **Gracie Mansion**, 5 de marzo de 1994.

que los políticos fueran capaces de mostrar tallealdad. Nadie lo está. Solemos imaginarnos a los políticos con un dedo levantado tratando de averiguar en qué dirección está soplando el viento. Los reinventores, en cambio, deben crear el viento que barra los restos del gobierno burocrático.

Para hacer esto han de perseverar y persistir. La reinención no es para los pusilánimes ni para los que carecen de aguante. Los reinventores deben aporrear la puerta una y otra vez. Si no consiguen abrirla, han de entrar por la ventana.

«El factor clave es la valentía», dice Don Forbes, uno de los reinventores de Oregón que más éxito ha tenido gracias a su trabajo al frente del Department of Transportation.

y valentía significa que uno tiene que seguir trabajando durante mucho tiempo. Me parece que lo que ocurre en los organismos es que la gente empieza con las mejores intenciones («Ésta es la nueva iniciativa») y al cabo de un año o año y medio tropiezan con la resistencia del organismo y se echan atrás. Al echarse atrás fomentan una cultura suspicaz y cínica, según la cual hay que resistir siempre, porque hacerlo da resultado. Hay que estar preparado para recibir muchas críticas, algo que suele suceder cuando se lleva uno o dos años trabajando en las reformas.

Forbes podría estar describiendo al gobierno de Brian Mulroney, que se dedicó a lanzar una iniciativa tras otra para luego echarse atrás cada vez que hallaba resistencia. Tanto si es usted un político, como si es un administrador, un empleado o una parte interesada, no podrá salir adelante si no logra vencer la resistencia. Cuando llevaba un año en el cargo, Steve Goldsmith se propuso sacar a concurso público la administración de sus instalaciones para el tratamiento de aguas residuales y tropezó con una enorme resistencia. Las instalaciones ya estaban ganando premios, le dijeron los administradores. ¿Qué necesidad había de meterse en líos? Los ecologistas se opusieron a la medida. El sindicato se enfadó tanto que acabó yendo a los tribunales. Y cuando la consultoría elegida por Goldsmith, Ernst & Young, estudió la posibilidad de convocar el concurso público, pronosticó unos ahorros de sólo el 5 por ciento.

Pero Goldsmith creía en el poder de la competencia. Tenía lealtad a un propósito. Insistió y el contrato que se concedió finalmente le supuso a la ciudad unos ahorros del 29,5 por ciento, es decir, más de 65 millones de dólares en cinco años.

Incluso las partes interesadas deben continuar hasta el fin cuando participan en la reinención. Piénsese en los reformistas del sistema

educativo de Minnesota, de los que hemos hablado en el capítulo 6. Nancy C. Roberts y Paulaj. King han escrito un libro sobre ellos titulado *Transforming Public Policy: Dynamics Of Policy Entrepreneurship and Innovation*. Cuando las autoras concluyeron la investigación, preguntaron a las seis personas que habían desempeñado un papel fundamental en la reforma cuáles habían sido las claves del éxito. Varias mencionaron la necesidad de continuar hasta el fin, y una de ellas con especial elocuencia:

El cuarto «empresario» que había apoyado aquella política, al reflexionar sobre su experiencia en la iniciativa a favor de la libre elección de escuela pública, insistió en que «no hay nada como tener una estrategia. Con ser optimista no basta». La estrategia ha de ser verosímil y «una vez que uno se ha comprometido a aplicarla, debe defenderla en todo momento, sean cuales sean los obstáculos que le surjan en el camino». Esta persona indicó que mucha gente «queda atrapada en una guerra táctica y se apartan del camino marcado por la estrategia». Uno debe fijar «la atención testarudamente en aquello que se ha propuesto hacer e impedir que cualquiera le aparte de ello». «A menos que tenga una suerte excepcional, esta clase de cosas requieren una paciencia y una persistencia extraordinarias desde el momento en que se hacen las primeras declaraciones públicas al respecto.» El «empresario» indicó que al grupo le había costado casi tres años llegar a la situación en que un político de peso se arriesgara a aceptar la idea. Luego les costó tres años más conseguir que la idea quedara consolidada en forma de ley. «Tuvimos muchas oportunidades de conformarnos con menos, pero eso no se puede hacer.»³⁴

El activista podría haber añadido que tras los seis años que les costó que se aprobara una ley a favor de la libre elección, él y sus compañeros han tardado ocho años más en conseguir un proyecto de ley para las escuelas *charter*, reforzar el proyecto de ley, asegurarse de que los nuevos programas van a ser evaluados con eficacia y honradez, comunicar los resultados y defender sus reformas de los contraataques. Cuando la ley a favor de la reforma fue aprobada, su trabajo no había hecho más que comenzar.

34. Roberts y King, *Transforming Public Policy*, pág. 219.

DIEZ REGLAS PARA REINVENTORES

1. Sin un nuevo ADN, no hay transformación.
2. Hay cinco terrenos de juego; cambie tantos como pueda.
3. Cuando quiera que la gente renuncie a algo, déles algo a cambio.
4. Tómese el rendimiento en serio y asuma las consecuencias.
5. Haga frente a los intereses particulares.
6. Proteja a sus «empresarios»: no permita que nadie desautorice a las personas que se arriesguen.
7. Inspire confianza poco a poco.
8. Invierta en el cambio.
9. Dirija la transición humanamente: reinvente mostrando una actitud humana.
10. Continúe hasta el fin.

No HAY OTRO REMEDIO

Ningún partido conserva el poder eternamente. Tarde o temprano todos acabamos desbancados. Así son las cosas en una democracia. Más vale que empleemos el tiempo en hacer algo que merezca la pena.

ROGER DOUGLAS³⁵

Puede que esperar todo esto parezca excesivo. ¿Franqueza? ¿Confianza? ¿Inversión? ¿Perseverancia? ¿Valentía? ¿En política?

Quizá lo sea. En tal caso, estamos condenados a ver cómo aumenta aún más la ineficacia del gobierno, lo cual significa que muchos de los problemas más graves que tenemos se agravarán aún más.

La mayoría de los gobiernos democráticos del siglo de la información se encuentran en un grave aprieto. Pocos ciudadanos creen que estén realizando una gran tarea. Cuando John Kennedy era presidente, el 76 por ciento de los estadounidenses decían que creían que el gobierno federal hacía lo correcto en la mayoría de las ocasiones. En la década de los noventa, ya sólo lo decía el 20 por ciento." En una encuesta realizada en

35. Roger Douglas, «The Politics of Successful Structural Reform», *Wall Street Journal*, 17 de enero de 1990.

36. Gore, *From RedTape to Results*, pág. 1.

1995, el 72 por ciento de los encuestados estuvo de acuerdo en que «el gobierno federal crea más problemas de los que resuelve». Aproximadamente un 49 por ciento dijo que su principal prioridad (sobre cualquier otro apartado) debería ser «mejorar la administración». (Sólo el 9 por ciento eligió «eliminar programas».)³⁷ En septiembre de 1993, cuando el presidente Clinton hizo público su informe sobre la reinvención del gobierno y su plan de asistencia sanitaria, el 51 por ciento de los encuestados dijo que debería dar prioridad al primero y sólo el 43 por ciento declaró que debería dárselo al segundo.³⁸

Debido en parte a lo hartos que estaban de su gobierno, los ciudadanos estadounidenses empezaron la década de los noventa quitando el poder a los políticos en funciones en tres elecciones seguidas. En 1990, el objeto de la ira de los votantes fueron los gobernadores. En 1992, lo fue el presidente. Y en 1994, lo fue el Congreso. Hemos sufrido una enorme convulsión en nuestro panorama electoral. Canadá y Nueva Zelanda han tenido prácticamente la misma experiencia.

No hay otro remedio. Los políticos pueden echar la culpa del problema a otra persona, a otro partido, a los despreciables burócratas o al Estado de bienestar. Y si sobreviven a las siguientes elecciones, pueden continuar gobernando como siempre lo han hecho. Los administradores y los empleados pueden hacer lo mismo. Pero esta solución no será válida durante mucho tiempo. El gobierno burocrático no es eficaz en el siglo de la información, así de sencillo. Tarde o temprano el ciudadano abandonará a los políticos que no comprendan esto y hagan algo al respecto. La gente quiere mejores resultados.

Nuestros dirigentes deben tener la valentía para reinventar, Incluso si tienen que separarse de sus antiguos socios políticos, como se separó Rudy Perpich de los sindicatos de profesores de Minnesota, Incluso si tienen que renunciar a ideas defendidas desde hace mucho tiempo, como lo hizo Roger Douglas y sus compañeros del Partido Laborista de Nueva Zelanda. Incluso si tienen que aprender a fiarse de los sindicatos de trabajadores y de los funcionarios, como lo hizo Steve Goldsmith en Indianápolis.

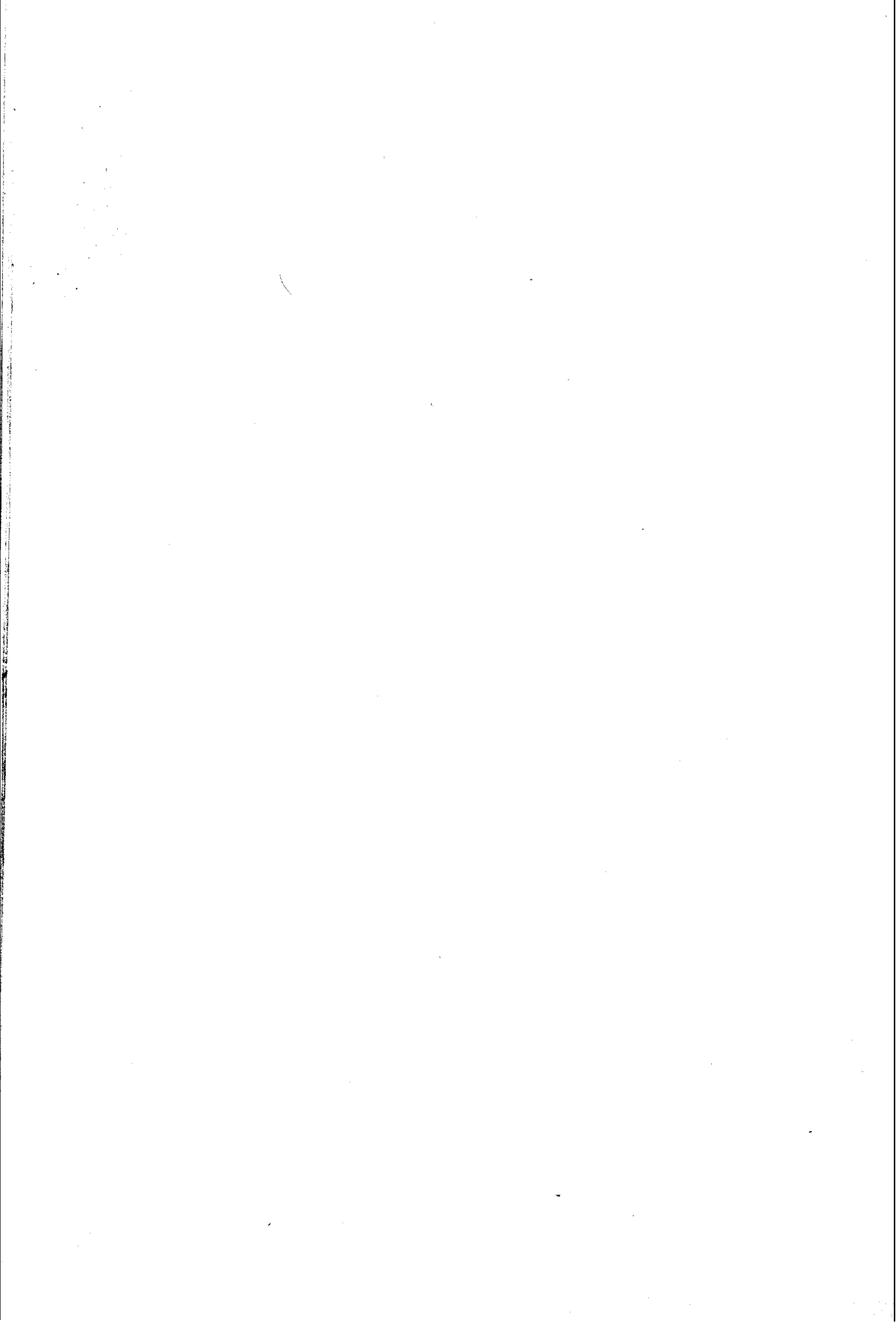
37. Memoria de Peter D. Hart y Robert M. Teeter correspondiente a 112 de abril de 1995 para el Council for Excellence del gobierno que contiene los resultados de una encuesta de ámbito nacional llevada a cabo en un segmento de 1.003 adultos de los Estados Unidos entre el 16 y el 18 de marzo de 1995, «para averiguar cuáles son las actitudes de los estadounidenses con respecto al papel del gobierno en la sociedad».

38. Encuesta de *USA Today*, CNN y Gallup, de la que se informa en Richard Benedetto, «Poll: People Want Government to Work, Periods, *USA Today*, 16 de septiembre de 1993.

Para facilitar la tarea, le hemos ofrecido un mapa de carreteras de las cinco estrategias que dan resultado. Comprendemos lo larga que es la carretera, lo grandes que son los retos y lo difícil que es la tarea. Sin embargo, esto no es, en nuestra opinión, un motivo para desanimarse. Al contrario, es un motivo para empezar el viaje hoy mismo.

El presidente Kennedy contó en una ocasión la historia de un general francés que había ordenado a su jardinero que plantara un árbol. «Pero este árbol crece con gran lentitud», le respondió el jardinero. «Tardará cien años en desarrollarse.»

«No hay tiempo que perder», le dijo el general. «Plántelo esta tarde.»



Apéndice A

LOS PRINCIPIOS DE LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO

El gobierno catalizador: llevar el timón en lugar de remar

Los gobiernos catalizadores separan las funciones del «timón» (programáticas y reguladoras) de las del «remo» (funciones de prestación de servicios y de cumplimiento). Luego emplean muchos métodos diferentes (contratos, vales, subvenciones, incentivos fiscales, etcétera) aparte de los organismos públicos para alcanzar sus metas, y eligen el método que mejor satisfaga sus necesidades de eficiencia, eficacia, igualdad, responsabilidad y flexibilidad.

El gobierno comunitario: capacitar en lugar de servir

Los gobiernos comunitarios quitan el control de los servicios a la burocracia y se lo entregan a la comunidad. Al financiar y capacitar a las comunidades para que resuelvan sus propios problemas, consiguen que haya un mayor compromiso, que se tenga más cuidado y a menudo que haya más creatividad para resolver los problemas. También disminuyen la dependencia.

El gobierno competitivo: inyectar competencia en la prestación de servicios

Los gobiernos competitivos exigen a los proveedores de servicios que, basándose en los rendimientos y los precios, compitan para atraer clientes. Son conscientes de que la competencia constituye una fuerza fundamental que no deja a los organismos públicos otro remedio que mejorar. (Esto no es aplicable a la función reguladora y a la programática.)

*El gobierno inspirado en la consecución de objetivos: **transformar** los organismos basados en las **normas***

Los gobiernos inspirados en la consecución de objetivos liberalizan su estructura, eliminando muchas de sus normas internas y simplificando

radicalmente sus sistemas administrativos como el de presupuestos, el de personal y el de compras. Exigen a todos los organismos que sepan claramente cuál es su objetivo y luego dan libertad a los administradores para que encuentren la mejor manera de cumplir dicho objetivo dentro de los límites establecidos por la ley.

El gobierno dedicado a la consecución de resultados: financiar los resultados, no los inputs

Los gobiernos dedicados a la consecución de resultados traspasan la responsabilidad de los *inputs* («¿Cumplió las normas y gastó el dinero ajustándose a las partidas presupuestarias asignadas?») a los resultados o *outcomes*. Evalúan el rendimiento de los organismos públicos, establecen metas, recompensan a los organismos que alcanzan o rebasan dichas metas y utilizan los presupuestos para precisar el nivel de rendimiento que los legisladores esperan que se alcance por el precio que están dispuestos a pagar.

El gobierno dedicado a la satisfacción de los clientes: atender las necesidades del cliente, no las de la burocracia

Los gobiernos dedicados a la satisfacción de los clientes tratan a las personas a las que sirven (los padres a cuyos hijos enseñan, las personas que guardan cola para renovar el permiso de conducir o el ciudadano en general) como si fueran clientes. Se sirven de encuestas y grupos de debate para conocer la opinión de sus clientes; establecen criterios de servicio al cliente y ofrecen garantías; y siempre que pueden permiten a los clientes elegir entre varios proveedores de servicios. Con este *input* y estos incentivos, reforman sus organismos para ofrecer a sus clientes las mejores condiciones económicas.

El gobierno emprendedor: ganar en lugar de perder

Los gobiernos empresariales dedican sus energías no sólo a gastar dinero sino a ganarlo. Cobran tasas de usuario y tasas de «impacto»; exigen que sus inversiones sean rentables; y usan incentivos como los fondos de empresa, el reparto de ganancias o los fondos de innovación para animar a los administradores a prestar tanta atención al hecho de ganar dinero como la que prestan al hecho de gastarlo.

El gobierno previsor: más vale prevenir que curar

Los gobiernos previsores procuran prevenir los problemas en lugar de prestar servicios para solucionarlos. Emplean la planificación estratégica, la previsión de futuro y otras herramientas para estar mejor preparados. Para conseguir que las personas encargadas de tomar decisiones tengan una mayor perspectiva de futuro, reforman los sistemas de presupuestos, los sistemas de contabilidad y los sistemas de gratificación para cambiar los incentivos con los que trabajan.

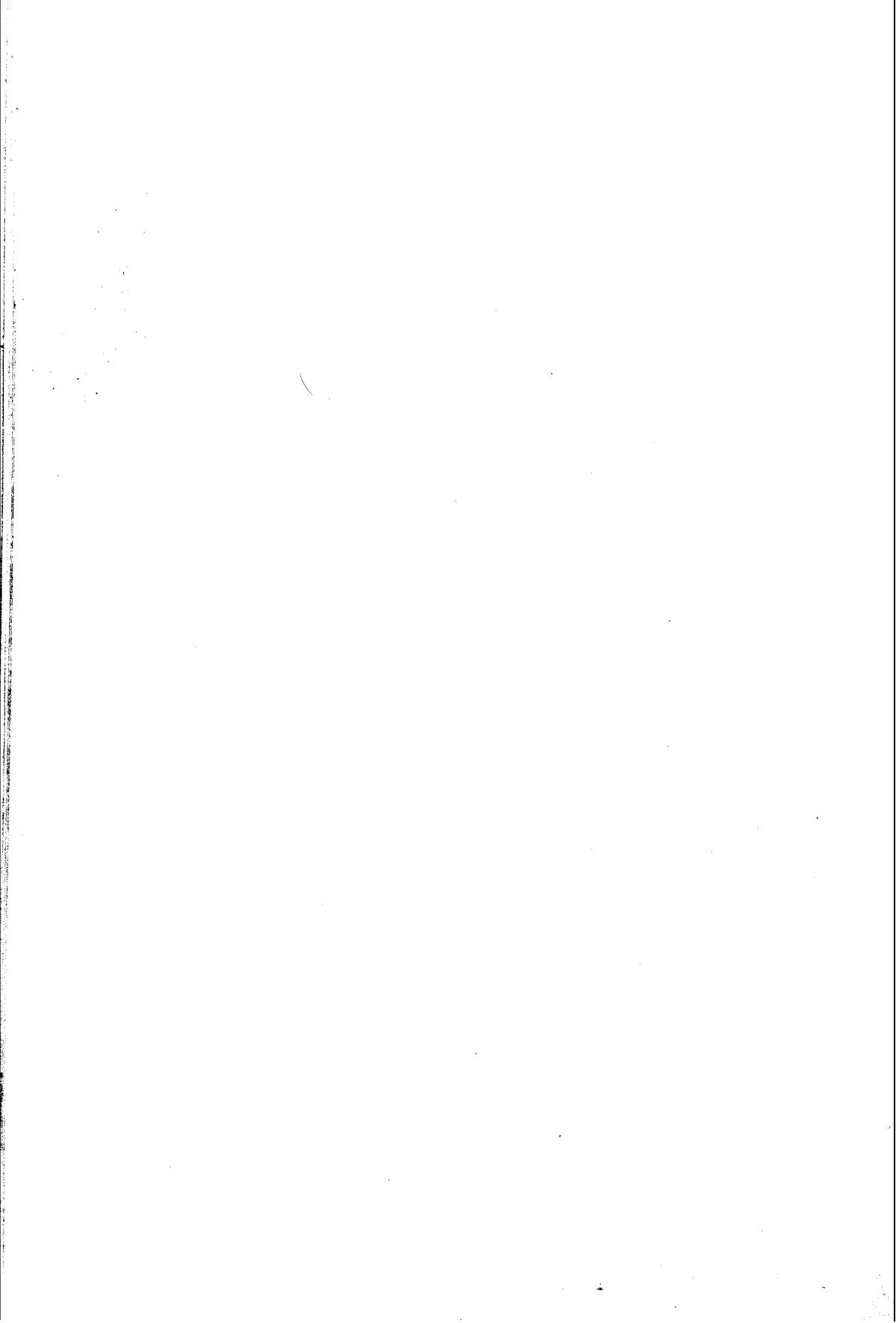
El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo

Los gobiernos descentralizados ceden la autoridad a los niveles inferiores del organismo o sistema y animan a las personas que tratan directamente con los clientes a dar más importancia a las decisiones que tomen. Reestructuran los organismos para ceder a los empleados de primera línea el poder que tienen los silos funcionales como las oficinas de compras y las unidades de mantenimiento. Capacitan a los empleados mediante la eliminación de categorías en las jerarquías organizativas, la utilización de equipos y la creación de sociedades de administradores y trabajadores.

El gobierno orientado al mercado: hacer el cambio gracias a la influencia del mercado

Los gobiernos orientados al mercado a menudo reestructuran los mercados privados para resolver problemas en lugar de emplear mecanismos administrativos como la prestación de servicios o la regulación del control y el mando. Crean incentivos económicos (como las tasas «residuales», las tasas «verdes» y los incentivos fiscales) que animan a las organizaciones privadas y los particulares a observar comportamientos que permiten resolver problemas sociales.

Si se desea más información sobre estos principios, véase *La reinvencción del gobierno*.



Apéndice B

RECURSOS PARA REINVENTORES

El manual del reinventor

Como hemos mencionado anteriormente, pronto publicaremos otro libro en el que indicaremos de forma pormenorizada cómo se usan las más de 90 herramientas y metaherramientas que se enumeran en la segunda parte. Sirviéndonos de las cinco estrategias como marco de referencia, daremos ejemplos del uso de estas herramientas y explicaremos además el modo de empleo, las «lecciones aprendidas», lo que hay que hacer, lo que no hay que hacer, los escollos y otros conocimientos prácticos para reinventores.

El libro contendrá capítulos dedicados a cada uno de los 15 procedimientos de los que hemos hablado en *La reducción de la burocracia*, así como capítulos sobre la evaluación de rendimientos, la gestión de calidad total y la reingeniería de los procedimientos empresariales. También tratará pormenorizadamente de la forma en que se transforman los sistemas administrativos de control del gobierno: el de presupuesto y finanzas, el de personal, el de compras y el de auditorías, que son los elementos distintivos del gobierno burocrático. Por último, describiremos seis nuevos sistemas de gestión apropiados para el gobierno del siglo XXI: el del timón, el de las pruebas de mercado, el de la gestión de rendimientos, el de las relaciones con el cliente, el de la cooperación entre la administración y el trabajador y el del aprendizaje organizativo.

El manual de la reinención del gobierno

Este manual, que será publicado en 1997 por Jossey-Bass Publishers, está concebido para dar a conocer a los trabajadores de primera línea las ideas fundamentales de la reinención del gobierno. Sus autores son David Osborne y Victor Colon, y en él se incluyen partes de los diez principios expuestos en *La reinención del gobierno*, de David Osborne y Ted Gaebler. Se puede pedir a Jossey-Bass Publishers.

Dirección: 350 Sansome St., San Francisco, CA 94104

Número de teléfono: 8009567739

Número de fax: 800 605 2665

El vídeo de la reinención del gobierno

David Osborne y Ted Gaebler han realizado un vídeo de una hora de duración concebido para difundir las ideas básicas de la reinención del gobierno y ayudar a la gente a comprender su potencial. Tiene formato de documental y entrelaza las apreciaciones de David Osborne y Ted Gaebler con las historias de cuatro reinenciones de gran calado: la Air Combat Command, los concursos públicos de Indianápolis, la libre elección de escuela pública en Minnesota y la administración de los vecinos en la urbanización Cabrini Green de Chicago. El vídeo se puede obtener en Video Publishing House.

Dirección: 930 Norrh National Pkwy., Suite 505, Schaumburg, IL 60173-9921

Número de teléfono: 8008248889/847 5178744

Número de fax: 847 517 8752

El Public Strategies Group

David Osborne es uno de los socios gerentes del Public Strategies Group, una de las consultorías más importantes de los Estados Unidos especializadas en la reinención. Está integrada por expertos en gestión del sector público y dirigida por Babak Armajani, coautor de *Breaking Through Bureaucracy*. El Public Strategies Group ha trabajado para clientes de todas las partes de los Estados Unidos y del mundo. En 1993 empezó a proporcionar servicios de dirección a las escuelas públicas de Minnesota en la función de jefe del distrito. Además de su labor práctica de consultoría, la firma ofrece conferencias, seminarios y talleres de trabajo sobre varios temas relacionados con la reinención, así como libros y otros productos para uso de las personas que la practiquen. El Public Strategies Group también dirige una red de consultorías con experiencia en varios aspectos de la reinención llamada Reinventing Government Network.

Dirección: 275 E. 4th St., Suite 710, Sto Paul. MN 55101
Número de teléfono: 612 223 8371
Número de fax: 612 292 1482
Correo electrónico: reinvent@psgrp.com
Dirección Internet: <http://www.psgrp.com>

Si se desea más información sobre el Public Strategies Group, véase pág. 401

On Purpose Associates

Peter Plastrik es cofundador de On Purpose Associates, una empresa sin ánimo de lucro que ayuda a los organismos públicos, los centros de educación, las organizaciones sin ánimo de lucro y las fundaciones que estén dispuestos a cambiar. Peter Plastrik trabaja con John Cleveland y Joann Neuroth, expertos innovadores en gestión y dirección del sector público. On Purpose Associates lleva trabajando desde 1991 con organismos públicos de ámbito federal, estatal y local, distritos escolares, universidades comunitarias y fundaciones nacionales, a los que ofrece servicios de consultoría, talleres de trabajo y conferencias. Los expertos de On Purpose Associates son especialistas no sólo en reinención sino también en desarrollo económico, reforma educativa y desarrollo sostenible de comunidades.

Dirección: 1716 E. Michigan Ave., Lansing, MI 48912
Número de teléfono: 517 371 2517
Número de fax: 517 3712601

Alliance for Redesigning Government

Esta organización, cofundada en 1993 por David Osborne, es una red de enseñanza sin ánimo de lucro que reúne a agentes de cambio para que pongan en común ideas, inquietudes y prácticas. Publica una hoja informativa (véase más abajo), tiene una base de datos en línea sobre la reinención (véase más abajo) y patrocina laboratorios de proyectos para la creación de nuevas herramientas para la reinención, así como conferencias y talleres de trabajo. La Alliance for Redesigning Government es un programa de la National Academy of Public Administration.

Dirección: 1120 G St., NW, Suite 850, Washington, D.e. 20005

Número de teléfono: 202 INNOVTR (466 6887)

Número de fax: 202 347 3252

Correo electrónico: ARGNET@aol.com.

Si se desea más información sobre esta organización, véase pág. 399.

The Public Innovator

The Public Innovator es una hoja informativa quincenal publicada por la Alliance for Redesigning Government con información que usted puede utilizar para mejorar el rendimiento de su organismo. Sus artículos, de estilo vivo y conciso, están llenos de sugerencias y lecciones de los reinventores de éxito y contienen los nombres, números de teléfono, números de fax y direcciones electrónicas correspondientes para que usted pueda ponerse en contacto con ellos y obtener más información. La dirección y el número de teléfono son los mismos que los de la Alliance for Redesigning Government que se indican arriba. Si desea un ejemplar gratuito, vea la página 399.

The Public Innovator Learning Network

La página de Internet de la Learning Network, que ofrece miles de breves casos prácticos, es el lugar adecuado para empezar a buscar la información necesaria para reinventar. Si desea saber cómo se evalúan los rendimientos o cómo hay que escuchar a los clientes, en esta página encontrará breves ensayos, casos prácticos, bibliografía y caminos para encontrar más información, todo ello gratis. Basta con apretar la tecla de un ratón para tener acceso a otras bases de datos llenas de información útil relacionada con la reinención como las de la National Performance Review, la revista *Goerning* y la revista *Gouemment Executiue*.

Dirección Internet: <http://www.dearlake.ibm.com/Alliance/>

LECTURAS RECOMENDADAS SOBRE LA REINVENCIÓN

Estudios generales

- Michael Barzelay y Babak Armajani, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- Bill Creech, *The Five Pillars of TQM: How to Make Total Quality Management Work for You*, Nueva York, Truman Talley Books/Dutton, 1994.
- Al Gore, *From Red Tape to Results; Creating a Government that Works Better and Costs Less; Creating a Government that Works Better and Costs Less: Status Repon; Common Sense Government: Works Better and Costs Less; y The Best Kept Secrets in Government* (Informes anuales del National Performance Review), Washington D.C., National Performance Review, 1993, 1994, 1995, 1996.
- Al Gore, *Reaching Public Goals: Managing Government for Results: Resource Guide*, Washington, D.C., National Performance Review, octubre de 1996.
- Michael Hammer y James Champy, *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Nueva York, HarperCollins, 1993.
- Tom Peters, *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Nueva York, Knopf, 1988.

Las cinco estrategias

La estrategia central

- Diana Goldsworthy, *Setting Up Next Steps*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1991.
- E. S. Sayas, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House, 1987.

La estrategia de las consecuencias

- Audit Comission, *Realising the Benefits of Competition: The Client Role for Contracted Services*, Local Government Repare no. 4 (Informe n° 4 del gobierno local), Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1993.
- Howard Davies, *Fighting Leviathan: Building Social Markets that Work*, Londres, The Social Market Foundation, 1992.

John D. Donohue, *The Privatization Decision*, Nueva York, Basic Books, 1990.

Ron Jensen, *Managed Competition: A Tool for Achieving Excellence in Government*. Artículo de la Alliance for Redesigning Government's Public Innovator Learning Network, una base de datos en línea disponible en la dirección de Internet <http://www.clearlake.ibm.com/Alliance/>

Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1993.

La estrategia del cliente

Seymour Fliegel, *Miracle in East Harlem: The Fight [or Choice] in Public Education*, Nueva York, Times Books, 1993.

Joe Nathan (comp.), *Public Schools by Choice*, St. Paul, Minnesota, Institute for Learning and Teaching, 1989.

Joe Nathan, *Charter Schools: Creating Hope and Opportunity for American Education*, San Francisco, Jossey-Bass, 1996.

The Citizen's Charter: The Facts and Figures, Cm. 2970 (documento gubernamental presentado al Parlamento), Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1995.

La estrategia del control

Peter Block, *Stewardship: Choosing Service over Self-Interest*, San Francisco, Berrett-Koehler, 1993.

Gifford y Elizabeth Pinchot, *The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization*, San Francisco, Berrett-Koehler, 1993.

La estrategia de la cultura

Joel A. Barker, *Paradigms: The Business of Discovering the Future*, Nueva York, HarperBusiness, 1992.

William Bridges, *Transitions: Making Sense of Life's Changes*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1980.

William Bridges, *Managing Transitions: Making the Most of Change*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1991.

- Robert W. Jacobs, *Real Time Strategic Change: How to Involve an Entire Organization in Fast and Far-Reaching Change*, San Francisco, Berrett-Koehler, 1994.
- James M. Kouzes y Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge: How to Keep Getting Extraordinary Things Done in Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1995.
- Kathleen D. Ryan y Daniel K. Oestreich, *Driving Fear Out of the Workplace: How to Overcome the Invisible Barriers to Quality, Productivity and Innovation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1991.
- Peter M. Senge, Charlotte Roberts, Richard B. Ross, Bryan]. Smith y Art Kleiner, *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*, Nueva York, Doubleday, 1994.
- James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989. Véase el capítulo 6, «Cultura».

Publicaciones extranjeras

Estudios generales

- Premio Carl Bertelsmann de 1993: Democracy and Efficiency in Local Government*, volumen 2, Gütersloh, Alemania, Bertelsmann Foundation Publishers, 1994.
- Donald Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh y Londres, University of Pittsburgh Press, 1994.
- U.S. General Accounting Office (Contaduría General de los Estados Unidos), *Managing for Results: Experiences Abroad Suggest Insights [or Federal Management Reforms]*, Washington, D.C., U.S. General Accounting Office, 1995.

Australia

- Task Force on Management Improvement (Equipo de trabajo para la mejora de la gestión), *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1992.
- Patrick Weller y Glyn Davis (comps.), *New Ideas, Better Government*, Sto Leonards, Australia, Allen & Unwin, 1996.

Nueva Zelanda

Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Nueva Zelanda, Oxford University Press, 1996.

Roger Douglas, *Unfinisbed Business*, Auckland, Nueva Zelanda, Random House, 1993.

Office of the Auditor General of Canada (Oficina del Interventor General de Canadá), *Toward Better Governance: Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada*, Ottawa, Minister of Supply and Services (Ministerio de Suministros y Servicios), 1995.

Graham Scott, *Gouernment Reform in New Zealand*, de próxima publicación.

Reino Unido

The Civil Service: Continuity and Change, Cm. 2627 (documento gubernamental presentado al Parlamento), Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1994.

Next Steps Agencies in Government: Review 1995, Cm. 3164 (documento gubernamental presentado al Parlamento), Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1996.

ÍNDICE ANALÍTICO Y DE NOMBRES

- Acontecimientos vinculantes, 237
Actitud de los empleados, 16-17,87,314
Acuerdos de compra, 374-375
ADN del organismo, 61-66, 72, 90-91
AFSCME, *véase* American Federation of State, County, and Municipal Employees
Ahorro repartido, 191
Air Combat Command (ACC), 31-32,85-87, 89, 93, 94, 173, 231, 274, 285, 355, 362
Air New Zealand, 103, 111
Airman Leadership School, 97
Alemania, 150
Alves, Michael, 237, 243
American Federation of State, County, and Municipal Employees (AFSCME), 153, 154, 157,159,160,161,163,399,411
Apresamiento del productor, 132
Argentina, 298, 299
Armajani, Babak, 29, 335, 413
Asignaturas de idiomas extranjeros, 215
Asistencia sanitaria, 242
Asociaciones entre comunidad y gobierno, 293
Asunción de riesgos, 323, 353,406-409
Austin (Texas), 335-336, 344
Australia:
 reforma de la administración civil del Estado, 22, 24-25
 Y estrategia de la cultura, 322, 348-349
 y estrategia de las consecuencias, 179-180, 184, 192-193, 196
 Y estrategia del control, 275-276, 277,282-283
Autoridad para reprogramar, 258
Avalos de calidad, 249
Ayuntamientos capacidores, 136

Banyard, Steve, 346
Barker *loel*, 326, 387.
Barnett Cami Ue, 336

Barrett, Katherine, 401
Bases militares:
 privatización, 201-202
- reinversión organizativa, 31-32, 85-86, 88, 351
Beer, Michael, 60
Behn, Robert, 196,320,401,405
Berra, Yogi, 62
Beta sises, 279
Bienes privados, 242
Birch, Liz, 200
Bolsas de empleo, 175-176
Brandl, John, 221
Brasil, 298, 299
Bridges, William, 95, 329, 342, 357
British Airways, 42
British Rail, 55-58, 244, 247-248, 250
Broderick, Otro, 316
Bunting, Mary, 301, 310, 313, 314, 332
Burocracias:
 como monopolios, 33-34,236,320-321
 como sistema anticuado, 34
 cultura, 294-295, 219-221, 359
 invención, 32-33
 y capacitación de la comunidad, 294-295
 y la substitución de su lenguaje, 341
 y sistemas administrativos, 382-384
 y sistemas de control, 268-270
 Véase también Organismos públicos

Cairns, John, 211
Callaban, Joni, 203
Cámara de comercio, 290
Cambiar de mentalidad, 338-340
Cambio cultural:
- y compromiso, 363-366
 y paradigmas culturales, 327-331
 y reducción de plantilla, 360-361
 efectos que produce, 311-316
 y organismos públicos, 293-294, 321-324

- lecciones para los dirigentes al respecto, 343-360
- e influencia, 76, 362-363
- Y proceso de reinversión, 19-20
- Cambio de hábitos, 332-334, 340
- Cambios:
 - en el lugar de trabajo, 337\
 - en el nivel de la organización, 74, 78, 87
 - en el nivel de los empleados, 74, 76
- Canadá:
 - encuesta pública sobre el gobierno, 33-34
 - gobierno de Brian Mulroney, 124, 391-399, 416-417
 - reforma de la administración civil del Estado, 90-91, 124, 135-136, 391-394, 403
 - Y estrategias del control, 276, 277
- Capacidad de adaptación, 30
- Capacitación:
 - de la comunidad, 66, 97-98, 275, 288-294
 - de los clientes, 228, 251-252
 - de organismos, 274-282, 306-307, 371
 - del cliente, 228, 251-252
 - del empleado, 168, 261-262, 264, 270-272, 274-275, 282-288, 322, 373
 - individual, 86-87, 92
- Carlson, Larry, 205
- Carter, jimmy, 185
- Carter, Michael, 168
- Carver, julianne, 205
- Celebración de los éxitos, 314-315, 337
- Centralización, 282, 287-288
- Centros de formación propios, 341
- Ceremonias, 337
- Cesión, 128
- Champy, james, 27, 359, 380
- Chiles, Lawton, 280, 323
- Cinco estrategias:
 - aplicación óptima, 369-373
 - e influencia, 67-68, 73-77
 - metaherramientas creadas a partir, 374-382
 - visión de conjunto, 62-66
 - y organigrama del proceso de toma de decisiones, 385-389
 - y su combinación con sistemas administrativos, 382-384
- Ciudad de Nueva York, 75, 76, 344, 358, 406, 408
- Claridad en la **dirección**, 137-144
- Clarke, Michael, 42
- Cláusula de «prioridad en la contratación», 176
- Cláusulas de transitoriedad (*sunset*), 279
- Cliente principal, 232-234
- Cientelismo, 298-300
- Clientes:
 - como colectivos, 252-253
 - comparados con cumplidores, 233
 - definición, 230-234
 - reunión con, 333
 - secundarios, 232-234
- Clinton, Bill, 25, 126, 202, 233, 248, 335, 346, 419
- Codd, Mike, 283
- Código genético de los organismos, 61-66
- Colaboración:
 - y competencia, 200
 - Y estrategia de la cultura, 308
 - proyectos, 293
- Colectivos:
 - creación, 404
 - formados por clientes, 252-253
- Comisión de supervisión, 187-188
- Comisiones especiales, 123-124
- Competencia:
 - e incentivos, 63
 - gestionada, 173, 185-188, 197-198, 201-202, 300
 - Y competencia gestionada, 173, 185-188, 197-198, 201-202
 - Y elaboración, 200
 - y estrategia de las consecuencias, 171-178
 - y gestión empresarial, 173, 179-185
 - Y gestión por rendimientos, 173-174, 189-196
 - Y libre elección de escuela, 219-222
 - y monopolios, 33-34, 171-172
 - y prestación de servicios públicos, 52-53
 - y privatización, 156-157, 159-169
- Comportamiento modelo, 346-348
- Compromiso/s:
 - afectivos, 335-336
 - a largo plazo, 360
 - y cultura del cambio, 363-366
 - y proceso de reinversión, 416-418
- Comunicar:
 - excusas típicas **para** hacerlo, 357
 - su importancia, 357-358
- Comunidad Económica **Europea**, 104, 177

Comunidades:

- capacitación, 66, 97-98, 275
 - Y procesos de planificación, 288-289
- Concursos, 333
- públicos, 134-135, 156-157, 159-167, 172, 185-188, 376-377
 - obligatorios, 40-41, 171, 187-188

Confesión, 413

Confianza:

- infundir, 410-414
- y cambios de paradigma, 329-330
- y controles burocráticos, 268-270

Consejos comunitarios, 147

Contabilidad por acumulación, 141

Contratos de rendimientos, 191, 306-307

Controles autoritarios, 274, 286-287

Conversaciones y colaboraciones, 333

Corbitt, Lynn, 282

Corlett, Clive, 297, 355, 358

Corporatización, 108, 112, 180, 299, 377

Corrección política, 355-356

Correos:

- Estados Unidos, 256
- Nueva Zelanda, 107-109

Corrupción, 188-189, 298-300

Costa Rica, 299

Cotas, 130-140, 173, 186, 341, 398, 400

centrales, 139

de competencia, 173, 186, 197

de rendimiento, 341

urgentes, 139

Couper, David, 269, 287, 346, 349, 351, 359

Covey, Stephen R., 334

Credle, Walt, 308, 336, 338, 339.

Criterios de servicio al cliente, 249

Crook Barry, 344

Cuerpos comunitarios de gobierno, 293, 381-382

Cultura:

burocrática del sector público, 318-319

de aprendizaje, 362-363

de los organismos:

cambio de paradigma, 327-331

cambio, 321-324

descripción, 316-318

factores que determinan, 324-327

lecciones para dirigir el cambio, 343,

360

Y burocracias públicas, 319-321

- Y compromisos afectivos, 335-336

- - y hábitos, 332-334

- - y sistemas administrativos, 383

Cumplidores, 233-234

Cuomo, Mario, 406

Cursos avanzados, 210

Daniel, Thomas, 310

Daniels, Mitch, 172

Datos:

- comparativos, 253
- sobre los rendimientos, 278

Davies, Howard, 187

Declaración de principios (*mission statement*):

- y estrategia de cultura, 341

Declaración de principios (*values statement*), 312

Dejarse ver, 349-350

Deming W. Edwards, 27, 416

Democracia, 286

Desarrollo de organismos, 361-362

Descentralización, 57, 149, 272, 279, 285

- de organismos, 285

- federal, 129-130

Desempleo, 104, 121, 175, 415-416

Desestratificación de la gestión, 285

Desgaste, 175-176

Desregulación:

- de organismos, 279, 283

- intergubernamental, 279

Día del *Big Bang* (Nueva Zelanda), 107-111

Dirección de Formación y Empleo, 317-318

Dirección de la Seguridad Social, 30

Dirigentes:

- compromiso necesario para ser, 363-366

- de transiciones culturales, 343-350

Dirigir transiciones, 415-416

Disciplina progresiva, 194-195

Disonancia, 328-329, 332, 342-343

Distritos escolares en zonas rurales, 214

Dividendos de eficacia, 51, 191, 282

Doubell, Evan, 350

Douglas, Roger, 105, 107, 108, 111, 116, 268, 395, 402, 410, 414, 419, 420

Drucker, Peter, 27, 91, 129, 149

Dukakis, Michael, 400

Eason, James, 21, 304, 305, 308, 314, 321, 325

Ecologistas, 161-162, 418

Educación:

- y empleados, 195, 414-415

- y escuelas charter, 204, 206, 218
 - Yescudianres marginados, 215-218
 - 'y libre elección de escuela, 21-22, 68, 94, 203-222, 237-238, 371
 - y libre matriculación, 208-209, 213-215, 220,221
- , Eficacia:
- comparada con la inteligencia, 27, 53-54
 - y capacitación de empleados, 285-286
- Eficiencia, 27, 53
- Eisenstar, Russell, 60
- Elaboración de un plan común (*sharedvision*), 309-311, 341
- Elección:
- competitiva, 235, 241-244
 - responsabilidad y, 235-237
- Elmicke, Bill, 406
- Empleados numerarios, 52
- Empleados:
- cambio de cultura, 311-313, 322, 345-346
 - cambio de hábitos, 332-334
 - capacitación, 168,261,262,264,270-275, 282-288,322,373
 - como parte interesada, 255
 - encuesta anual, 87
 - formación, 195,414-415
 - moral, 16-18,314,361
 - programas de sugerencias, 285
 - y controles burocráticos, 269
 - y declaración de principios (*mission statement*), 309-311
- Empleo:
- idea de pleno, 104
 - y políticas destinadas a evitar los despidos, 175-178
- Empresarios cívicos, 28
- Empresas:
- comparadas con el gobierno, 28-29
 - el gobierno como propietario, 111
- Encuestas:
- a los clientes, 236, 253, 404
 - a los empleados, 87
- Entidades administrativas (Arizona), 376
- "Equipo de escucha», 358
- Equipos:
- de expedición, 312
 - de funciones **cruzadas**, 78-79
 - de trabajo, 285
 - - autogestionado,285
- Errores**, 295-296, 320, 323
- Escrutinios de eficacia, 40-41
- Escuelas:
- Montessori, 203-205
 - piloto, 224-225
 - públicas, *véase* Educación; Libre elección de escuela
 - subvencionadas, 224-225
- Esrados Unidos:
- garantía de calidad para el cliente, 248-249
 - libre elección de escuela, 224-225
- Estatuto:
- del paciente, 58
 - del pasajero, 58
- Estimaciones de rendimientos, 195-196
- Estrategia:
- central, 103-150
 - aplicación, 95-96, 145-146
 - aplicación óptima, 370-371
 - caso práctico, 103-122
 - descripción, 62-63
 - integración de los procedimientos, 144-145
 - metaherrarnientas, 373-374
 - preguntas habituales al respecto, 146-150
 - tres procedimientos básicos, 122-123
 - y claridad en el papel, 128-137
 - y claridad en el propósiro, 124-128, 146
 - y claridad en la dirección, 137-144
 - y gestión por rendimientos, 372-373
 - y gobierno local, 149-150
 - de la cultura, 301-366
 - aplicación, 98
 - casos prácticos, 81-82, 87,301-316
 - descripción, 66-67
 - lecciones para los dirigentes, 343-360
 - metaherramientas,373-374
 - perseverancia y compromiso, 363-366
 - preguntas habituales al respecto, 360-362
 - procedimientos, 331-332, 340, 342-343
 - su necesidad, 321-324
 - y cambiar la mentalidad, 338-340
 - y cambio de hábitos, 332-334
 - y cambio de **paradigma**, 327-331
 - y capacitación del empleado, 373
 - y cultura de los **organismos**, 316-318
 - y declaración de principios (*misión statement*), 309-311

- y gestión de calidad total, 379
- de las consecuencias, 153-202
 - aplicación, 96-97
 - caso práctico, 153-169
 - descripción, 63
 - metaherramientas, 373-374
 - nuevos procedimientos, 201-202
 - preguntas habituales al respecto, 198-200
 - procedimientos, 172-174
 - y capacitación de la comunidad, 292
 - y competencia, 171-172
 - Y competencia gestionada, 173, 185-188, 197-198
 - Y estrategia del control, 272-273, 292, 371
 - Y gestión empresarial, 173, 179-185, 197
 - Y gestión por rendimientos, 173-174, 189-196, 198, 372-373
 - Y organismos de cumplimiento, 71
 - y políticas destinadas a evitar los despidos, 175-178
- definición, 47-48
- del cliente, 203-256
 - aplicación, 96
 - caso práctico, 203-222
 - definición de cliente, 230-234
 - descripción, 63-65
 - metaherramientas, 373-374
 - poder de, 255-256
 - preguntas habituales al respecto, 252-255
 - procedimientos, 234-238
 - y elección competitiva, 235, 241-244
 - Y estrategia del control, 237-238
 - Y garantía de calidad para el cliente, 235-236, 244-251
 - Y gestión de calidad total, 339-340
 - y libre elección de escuela, 203-228
 - y procedimiento de la libertad de elección para el cliente, 235, 239-241
 - Y responsabilidad, 222-229
 - y voz del cliente, 236
- del control, 257-300
 - aplicación, 97-98
 - capacitación de organismos, 274-282
 - casos prácticos, 79-80, 86-87, 257-266
 - cinco pasos, 271-272
 - descripción de, 66
 - rneraherrarnienras, 373-374
 - preguntas habituales al respecto, 295-298
 - procedimientos, 274-275
 - y capacitación de la comunidad, 275, 288-294
 - Y capacitación del empleado, 274-275, 282-288, 322, 373
 - y confianza, 268-270
 - y estrategia del cliente, 237-238
 - y gestión de calidad total, 379-380
 - Y organismos de cumplimiento, 71, 296-297
 - Y organismos programáticos, 297-298
 - Y organismos reguladores, 297-298
 - Y países en vías de desarrollo, 298-300
 - y responsabilidad, 272
 - y sistemas administrativos, 383-384
 - y sistemas burocráticos, 267-270
- elaboración de la, 141-142
- organigrama del proceso de coma de decisiones, 385-389
- y estructura del organismo, 92-93
- y selección de herramientas, 92-93
- Estructura de organismos, 91-92, 287-288
- Estudiantes:
 - emocionalmente trastornados, 216-217
 - en situación de riesgo, 212-213, 215-218
 - marginados, 215-218
- Examen:
 - de opciones previas (*prior options review*), 52, 128
 - de rendimientos, 125-127
- Exámenes:
 - de programas, 124, 128
 - homologados, 221-222
- Experiencias prácticas de organización, 333
- Fantauzzo, Steve, 153, 158, 160, 163, 167-169, 186, 400, 411
- Farbrother, Doug, 88, 363
- Farnham, Rick, 163
- Favoritismo, 17-18
- Fiander, Alan, 96
- Fifth Discipline, The* (Senge), 339, 340
- Financial World*, 400
- Five Pillars of TQM, The* (Creech), 88
- Flanagan, Jim, 172, 185
- Fliegel, Sy, 344, 408
- Fogden, Michael, 50

Fondos de inversión en la comunidad, 293

Forbes, Don, 278, 417

Formación:

- del empleado, 195,414-415

- laboral, 195,414-415

Franqueza, 412

Fuerzas de mercado:

- frente a fuerzas políticas, 183-185.

— Y estructura administrativa, 240-241

Fuerzas políticas frente a fuerzas de mercado, 183-185

Funciones:

decumplimiento, 44-45, 63, 128-137, 147-148, 197, 233-234, 241, 406-407

de prestación de servicios, 44-45, 63, 128-137, 241-242, 254-255

de programación, 132-133

de «remo», 44-45, 63, 112, 114-115, 128-137, 146, 148-149

del «timón», 44-45, 62-63, 95, 112, 114, 119-120, 122, 128-137, 143, 146, 148,

Fundación Bertelsmann, 150

Gaebler, Ted, 76, 123, 346, 427

Gallagher, Kevin, 301, 302, 310, 312, 314, 315, 344

Garantía de calidad, 235-236, 244-251

Garet, Michael, 214

Gastos de explotación (*operating costs*); 49-50

Gestión:

de resultados, 138

directa, 279

empresarial, 71, 173, 179-185, 197, 242, 277

empresarial interna, 180, 377-378

en la administración civil, 43-44

por rendimientos, 173-174, 189-196, 198, 238-239, 300, 306-307, 372-373

reinvención en el nivel de la organización, 78-87

responsabilidades de la, 112

y dejarse ver, 349-350

y estrategia central, 145-146

Gilchrist, Mark, 203

Gill, Derek, 121

Glynn, Tom, 317

Gobierno:

asociado con comunidad, 293

catalizador, 129-130, 423

cinco mitos de la reforma, 29

como propietario de empresas, 111

comparado con empresa, 28-29

competitivo, 423-424

comunitario, 423

dedicado a la consecución de resultados, 424

dedicado a la satisfacción de los clientes, 25-26

descentralizado, 425

empresedor, 424-425

empresarial, 30, 31, 313, 314, 360, 373, 418

funciones más apropiadas para, 147-148, 197

inspirado en la consecución de objetivos, 424

orientado hacia el mercado, 425

principios de la reinvención de, 423-425

y estructuración del mercado, 240-241

y funciones de timón, 147-148

y sistema de elección competitiva, 243

Véase también Burocracias; Organismos públicos

Gobiernos:

basados en la combinación de corporación y administración, 69

locales:

basados en la combinación de corporación y administrador, 69

privatización, 153-169

reinvención, 123-124, 149-150, 304-308

municipales, *véase* Gobiernos locales

Godfrey, Bill, 319

Goldschmidt, Neil, 138, 139

Goldsmith, Sreve, 20, 153-174, 201, 202, 251, 400, 404, 408, 411, 412, 417, 420

Goldsworthy, Diana, 54, 57, 248, 251, 385

Gore, Al, 25, 88, 89, 134, 276, 355, 385, 403, 409

Gratificación psicológica, 191

Greene, Tharon, 195, 303, 311, 312, 315, 316

Grupos:

de aprendizaje, 341

- especializados en resolver problemas, 307-308

Guerra del Golfo, 78, 83, 148, 365

Guerra fría, 83

Gurley Donald, 301, 302, 304, 308, 313, 314

Hammer, Michael, 27, 359, 380

Handy, Charles, 270

Harvard Business Review, 60

Herman Miller, 76

Herramientas de la reinención, 92-93

para cambiar de mentalidad, 341

para capacitar a la comunidad, 293

para definir su meta, 141-142

para desacoplar el timón del remo, 134-135

para despejar el camino, 128

para el cambio de hábitos, 333

para la capacitación de organismos, 279

para la capacitación del empleado, 285

para la competencia gestionada, 186

para la elección competitiva, 244

para la garantía de calidad para el cliente, 249

para la gestión de rendimientos, 191

para la gestión empresarial, 180

para la libertad de elección para el cliente,

241

para tocar corazones, 337

Véase también Metaherramientas

Herzberg, Fredrick, 192

Heseltine, Michael, 42

Historias en el cambio de cultura, 337

Holewa, Bob, 223

Holt, Craig, 278, 363

Horner, Chuck, 365

Hunr, Michelle, 76

Hutchinson, Peter, 318, 335, 347, 350, 363,
412

Ibbs sir Robin, 43-45

Ideas rectoras, 338-340

In Search of Excellence (Peters y Waterman), 269,
272

Incentivos:

consecuencias como, 63, 116

para rendir, 272-273

psicológicos, 190, 192

uso, 190, 193-196

Y cambio de cultura, 345, 352

Y elección competitiva, 243

Industria:

de las telecomunicaciones, 109-110

- del carbón, 107, 109

- forestal, 108, 109

Inflación, 39, 104

- de valoraciones, 196

Influencia:

aumento, 67-68

- cambio cultural, 76, 362-363

consecuencias como, 172, 238-239

jerarquía, 73-77

libertad de elección para el cliente, 238-239

responsabilidad como, 235

y cinco estrategias, 62-66, 73-77

Innovación, 68, 89, 198, 312, 406-409

Inspector general, 89, 187-188, 407

Inspectores de calidad, 249

Integración racial, 229-230, 243-244

Intereses particulares, 402-404

Intermediarios:

para informar al cliente, 241

- Y sistemas de información para el cliente,
241

Inversiones:

- en el proceso de reinención, 415

James, Ed, 352, 356

James, William, 192

Jefaturas de policía, 198, 269, 286-287, 296,
352, 360

Jensen, Ron, 171, 185, 187

Jerarquía:

de influencia, 73-77

de necesidades humanas, 192-193

decidir hasta que punto la necesita un or-
ganismo, 286-287

y capacitación de los empleados, 274-275,
282-284

Y organismos públicos, 258-259, 261-262,
320

Johnson, Curtís, 211

Johnson, Verne, 211

Jordan, James, 264, 265, 354, 360

Keillor Garrison, 196

Kemp, Peter, 45, 46

Kennedy, Joan, 288, 291, 294, 315

Kennedy, John, 419, 420

Kettl, Donald F., 183, 184

King, Paula], 418

Kirk, David, 118

Kitfield, James, 355, 364, 365

Kitzhaber, John, 139

Kolderie, Ted, 59, 206, 210, 211

Kotter, John, 321

Kuhn, Thomas, 325-329

Lange, Cheryl, 217, 219, 237

Lange, Dañd, 116, 410

- Latinoamérica, 299
- Lealtad a un propósito, 416-417
- Lenguaje por señas estadounidense, 217-218
- Levi, Connie, 208
- Levin, Marrin, 270, 345
- Lewcock, Tom, 138,227,322,383
- Liberalización, 279, 283-284
- Libre elección de escuela, 203-228
 resultados, 21-22, 219-222
 y escuelas *charter*, 204, 206, 218, 277
 Y estrategia del control, 237-238, 371
 y estudiantes marginados, 215-218
 y libre matriculación, 208-209, 213-215, 220-221
 Y responsabilidad, 222-229
- Libre matriculación, 208-209, 213-215, 220, 221
- Lobitz, Sabine, 349
- Logan, Basil, 117, 118, 130
- Lohn, John Michael, 83-89, 94, 231, 274, 286, 351, 355, 415
- Loritz, Dan, 60, 206, 207, 228
- Los diez mandamientos de la administración, 320
- Lugar del control, 271-272
- Madison, James, 267
- Major, John, 22, 52, 54, 55, 73, 226, 236, 244, 251, 369, 384, 410
- Making Goovernment Work* (Levin y Sanger), 270, 345
- Malaisia, 299
- Managing Transitions: Making the Most of Cban-ge* (Bridges), 95, 329, 357
- Manual de la reinvencción del gobierno, El* (Osborne y Colon), 427
- Manual del reimenter; El* (Osborne y Plasrrik), 427
- Maquiavelo, Nicolás, 402
- Marco flexible de rendimientos, 133-134, 273-274, 371, 375-376, 392
- Marita, Floyd «Burch», 258, 259, 263-266, 269, 270, 281, 283, 284, 295, 343, 350, 359, 360
- Manin, Donald «Pepper», 262
- Masch, Jim, 194, 322
- Maslow, Abraham, 190
- Masterson, Michael, 269, 270
- Mead, Margaret, 391
- Medidas de rendimiento de calidad, 274
- Medios de comunicación, 400-401
- Meier, Deborah, 408
- Mercado social, 242
- Metáfora del organismo, 61
- Metaherramientas, 68, 374-382
 concursos públicos, 134-135, 156-157, 159-167, 172, 185-188, 376-377
 corporatización, 108, 112, 180, 299, 377
 cuerpos comunitarios de gobierno, 293, 381-382
 fondos de empresa, 180, 377
 gestión de calidad total, 27, 68, 74-75, 83, 92, 233, 255, 283, 346, 361-362, 378-379
 gestión empresarial interna, 180, 378
 marcos flexibles de rendimiento, 133-134, 273-274, 371, 375-376
 presupuestos por rendimientos, 139-141, 191, 374-375
 programas de reembolsos y vales, 244, 378
 reingeniería de procedimientos empresariales, 27, 68, 74-75, 92, 283, 380
 sistemas competitivos de libertad de elección para el cliente, 244, 378
- Metas:
 a largo plazo, 119-120, 137-139, 142, 143
 de *output*, 118-119, 137, 138
 de resultados (*outcomes*), 119-120, 137-139, 142, 144, 388
- Métodos de cuasiprivatización, 128
- Mettke, Karl, 266
- Microgestión, 255, 269, 288, 306-307
- Miedo, 353
- Mito:
 conservador, 19
 de la gente, 29
 del empleado, 29
 empresarial, 29
 liberal, 29
- Modelos mentales, 338-340
- Monopolios:
 como burocracias públicas, 33-34, 236, 320-321
 problemas, 171-172
 regulación, 179
- Monteith, Michael, 289, 307, 309, 311
- Moral del empleado, 16-18, 314, 369
- Morse, Eric, 259-263, 265**
- Motivación, 192-193
- Muldoon, Robert, 103

Mulroney, Brian, 124,391-394,396-397,399, 417

Musgrave, Terrence, 136, 177

Nathan, Joe, 208, 211, 215, 219, 221, 371

Nation At Risk A, 207

Nielson, Erik, 124,391

Niveles del gobierno, 73-77

empleados, 73, 76

organismos, 73, 75

procedimientos de trabajo, 73, 75

sistemas administrativos, 73-74

sistemas gubernativos, 73-74

Norbin, Jane, 204, 205, 222

Nueva Zelanda:

controles burocráticos, 267-268, 383-384
gobierno local en, 149-150

libre elección de escuela en, 223-224

marco flexible de rendimientos en, 273-274,376

metas a largo plazo para, 119-120

presupuesto por rendimientos en, 374-375
privatización en, 103-113

reforma de la administración civil del Estado,22-23, 114-118, 121, 131, 136, 137

Y estrategia de las consecuencias, 179, 180, 184, 198

Y la estrategia de control, 276, 277, 290, 292

Y la estrategia del cliente, 223-224

Nuevos pactos, 335

Nuevos símbolos/historias, 337

O'Leary, Bob, 323

O'Neill, Bob, 21,190,501,305-316,321,325, 338,344,346,359,373

O'Neill, Terry, 294

Ombudsman, 187-188,247,249

Operación Tormenta del Desierto, 78, 83

Opositores, 344, 353-354

Organigramas del proceso de toma de decisiones, 385-389

Organismos:

de cumplimiento, 69-71, 253-254, 296-297,360

de servicio, 69-71

gestionados por la comunidad, 293

programáticos,69-71,254,297-298

públicos:

- cambio de cultura, 294

capacitaciones de los, 274-282

cuatro tipos, 69-71

cultura, 292, 319-321, 359

funciones más idóneas, 147-148,197

gestionados por la comunidad, 293

tamaño, 362

y competencia gestionada, 173, 185-188, 198

Y estrategia de cliente, 255-256

y gestión empresarial, 173, 179-185, 197

Y gestión por rendimientos, 173-174, 189-196,198

Véase también Burocracias

regulatorios, 69-71, 254, 297-298

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 23

Osborne David, 404, 427

Oughton, John, 369, 384

Pactos, 335

Paga por rendimientos, 191

Países en vías de desarrollo, 298-300

Palmer, Geoffrey, 108, 113

Panzer, Ed, 301, 303, 307

Paradigmas:

- cambio, 327-331

- explicación, 325-327

Paradigms (Barker), 326, 387

Partes interesadas, 232-233, 290,409, 416-417

Passi, Marcia, 218

Passport Office (Reino Unido), 56,248

Path to 2030 (Kirk), 119

Paton, Richard, 125

Patrocinadores institucionales, 333

Payne, Larry, 258, 264, 360

Penalizaciones económicas. 193-194

Pérdida de puestos de trabajo, 176-177

Perfecr, Mark, 49

Performance-based organizations (PBO u organismos basados en el rendimiento), 134-135

Perkins, Susan, 172

Permisos:

- de entrada, 333

- de salida, 333

Perpich, Rudy, 206-215, 252,402,420

Peters, Tom, 27

Peterson, **Max**, 259

Petronio, 89

- Phippard, Sonia, 146
- Piedras de toque, 331
- de toque culturales, 331
- Pillow, George, 167
- Pinchot, Gifford, 257, 258
- Pioneros, 342-343, 351-352
- Plak, Nigel, 244, 323
- Planes de elección, 236-237
- Planificación:
- en colaboración, 293
 - estratégica, 141-142, 146, 333
 - y capacitación de la comunidad, 289-295
- Poder:
- acumulación, 286-287
 - cesión a los empleados, 283-284
 - para votar, 65-66, 251-252
 - Y estrategia de control, 66
 - Véase también* Capacitación
- Polícraras, 145
- Políticas destinadas a evitar los despidos, 175-178, 411, 415-416
- Políticos, 18, 47, 64, 65, 143, 229, 252, 277, 319-320, 399, 409, 420
- Ponerse en la piel del cliente, 333
- Powers, Bill, 227
- Prácticas comerciales, 243, 355-356
- Prebble, Richard, 108, 396
- Premiar el éxito, 355-356
- Premios:
- Hammer, 355, 409
 - por el rendimiento, 191
 - de los compañeros, 195
- Presupuestos:
- a largo plazo, 141-142, 181-182
 - globales, 261-262, 264, 266, 275
 - para gastos de explotación, 275-276
 - por rendimientos, 139-141, 191, 374-375
 - y cambio de cultura, 360-361
 - y gastos corrientes, 275-276
- Prima por satisfacción del cliente, 312
- Primas, 191, 196, 312
- «Principio de Noé», 305
- Privatización:
- de activos, 41-42, 128, 299
 - en Argentina, 299
 - en bases militares, 201-202
 - en el Reino Unido, 41-42, 369
 - en Indianápolis, 153-169, 411
 - en **Nueva Zelanda**, 103-113, 121
 - funciones idóneas**, 146-148
 - y competencia, 156-157, 159-169
 - Y reinversión, 27
- Procedimiento:
- de la elección competitiva, 235, 241-244
 - de la garantía de calidad para el cliente, 235, 244-251
 - de la libertad de elección para el cliente, 235, 239-241
 - para «fomentar el cumplimiento», 253
- Proceso:
- de contratación:
 - y concursos públicos, 134-135, 156-157, 159-167, 172, 185-188
 - de desacoplamiento, 128-137, 148-149
- Prodigal Soldiers*, (Kitfield), 365
- Productividad:
- y gestión por rendimientos, 190-196
 - Y reparto de ganancias, 168
- Producto interior bruto (PIB), 104, 121
- Programas:
- de dispensas, 279
 - de reembolso, 244, 378
 - de vales, 244, 378
 - segunda oportunidad, 215-216, 221-222
- Propósito:
- claridad de, 124-128, 146
 - de los organismos, 62-63
- Protocolos de intenciones, 393
- Proxmire, William, 405
- Pruebas de mercado, 52, 146
- Pryde, Paul, 238
- Quality Policing* (Couper y Lobirz), 349
- Quie, Al, 211
- Radicación en la comunidad de las funciones de cumplimiento y regulación, 293
- Randall, Ruth, 210
- Rayner, sir Derek, 40, 42, 43
- Reagan, Ronald, 57, 391
- Rebelión contra los impuestos, 23-24
- Recursos para reinventores, 311-318
- Reducción de plantilla, 27, 87, 175, 360, 415-416
- Reengineering the Corporation* (Hammer y Champy), 359, 380
- Reestructuración, 87-88
- Reforma del trabajo, 333, 337
- Regulación, 179, 293
- Reichgott, **Ember**, 212

- Reichlin, Douglas B., 164
- Reino Unido:
- libre elección de escuela, 224
 - reforma de, 144
 - reforma de la administración civil del Estado, 22, 24-25, 39-57, 95, 98, 131, 136, 137
 - Y estrategia de la cultura, 205-206, 352, 353, 355, 358, 360
 - y estrategia de las consecuencias, 171, 177, 185, 190
 - Y estrategia del cliente, 224-226, 240, 244-249
 - Y estrategia del control, 276, 277, 282, 290, 292
- Reinvención del gobierno, La* (Osborne y Gaebler), 16, 20, 25, 30, 31, 34, 78, 123, 129, 130, 140, 171, 234-236, 240, 291, 305, 384, 388, 405, 427
- Reinvención:
- aplicación de estrategias, 369-373
 - compromiso, 416-418
 - definición, 26-30
 - laboratorios, 279, 355-356, 408-409
 - organigrama del proceso de toma de decisiones, 385-389
 - principios, 423-425
 - reglas, 397-418
- Rendel, Ed, 177, 404
- Reorganización, 91-92
- Reparación al cliente, 249
- Reparto de ganancias, 167, 168, 172, 191, 400
- Responsabilidad:
- dual, 228-229, 255
 - tres procedimientos básicos, 234-238
 - y consecuencias, 372-373
 - y elección competitiva, 235, 241-244
 - Y estrategia de control, 63-65, 96, 222-229, 234-238, 272, 292
 - Y garantía de calidad para el cliente, 235-236, 244-251
 - Y gestión empresarial, 181-182
 - y procedimiento de la libertad de elección para el cliente, 235, 239-241
 - Y voz de cliente, 236
- Reunirse con los clientes, 333
- Revolución del cliente, 352
- Richardson, Ruth, 117
- Rivlin, Alice, 23
- Robb, Mitch, 153, 154, 408, 411
- Roberts, **Barbara**, 139, 143, 398
- Roberts, Nancy, 418
- Robertson, F. Dale, 257, 259, 260, 264, 265, 268
- Rodger, Stan, 114, 396
- Roosevelt, Teddy, 257
- Ross, Doug, 282, 291, 318, 339
- Rotación de trabajos, 333
- Saboteadores, 353
- Sanger, Mary Bryna, 270, 345
- Sargeant, Don, 347-349
- Savoie, Donald, 91, 392, 393, 394, 398
- Say, J.B., 31
- Scott, Graham, 105, 108, 112, 113, 117, 120-122, 132, 140, 273, 371
- Sedgwick, Sreven, 322
- Sedio, Darryl, 209
- Segregación, 243
- Senge, Peter, 339
- Separación comprador/vendedor, 146
- Servicio al cliente, 55, 244-251, 314
- Sharp, John, 125, 405
- Símbolos culturales, 337
- Sindicatos:
- de profesores, 210-212
 - de trabajadores:
 - y privatización, 153-164, 166, 168-169
 - Y libre elección de escuela pública, 210-212
- Singapur, 299
- Sistema/s:
- administrativos:
 - y su combinación con las estrategias, 382-384
 - y transiciones culturales, 359
 - descripción, 74
 - basados en el congreso, 127
 - competitivos de elección de escuela, 244, 378
 - de auditoría:
 - y concurso público, 187-188
 - innovación, 89
 - y controles organizativos, 300
 - y garantía de calidad, 246-247
 - de conrabilidad, 141
 - de información de la, 300
 - de la administración civil del Estado:
 - reforma en Australia, 22, 24-25
 - reforma en Canadá, 90-91, 124, 135-136, 391-394, 403

- reforma en Nueva Zelanda, 114-118, 121, 131, 136, 137, 148-149, 395, 402-403
 reforma en el Reino Unido, 39-57, 95, 98, 131, 136, 144
 de reclamaciones para el cliente, 249
 «flexible y rígido», 272
 «gubernativos», 73-75
 parlamentarios, 69, 120, 123-124, 127
 públicos de elección, 24
 públicos:
 alternativas a los, 130-131
 funciones idóneas, 147-148, 197
 influencia, 73-77
 reescritura del código genético, 61-66
 que se renueva a sí mismo, 30
 tributario:
 - reforma en Nueva Zelanda, 105-106
 - Y cumplimiento, 253-254, 297, 360
 Smokeyel Oso, 257
 Sneed, Chris, 304, 315
 Sociedades de administradores y trabajadores, 285
 Spector, Berr, 60
 Spence, Jeanie, 87
 Stayron, Michael, 159, 160, 161, 165, 170
 Stitt, Charles «Skip», 156, 160, 166, 167, 169, 176
 Srokes, Robbie, 352
 Stone, Bob, 88, 407
Strucmre 01Scientific Revolutions, The (Kuhn), 325
 Sturgess, Gary, 32
 Subcontratación, 167
 Subidas de pagas por méritos, 196
 Sucesión de dirigentes, 82-83
 Suecia, 134
 Suiza, 147

 Taft, William Howard, 88, 407
 Tasas de usuario, 180
Technology schoo/s (Reino Unido), 224
 Tenbusch, James, 214
 Texas, 125-126, 336, 344

 Thatcher, Margaret: .
 reinviención del gobierno por, 22, 39-43, 52, 57, 63, 65, 73, 111, 394-395
 Y partes interesadas, 401-402
Thstcber, Reagan, Mu/roney: In Search 01a New Bureaucracy (Savoie), 392
 Thomas, Jeffrey, 166
 Thompson, Joe, 76, 357, 363, 364, 409
Tota/Quality Management in Government (Cohen y Brand), 232
 Trabajo en equipo, 200
Transforming Public Po/icy: Dynamics 01Po/icy Entrepreneurship and Innovation (Roberts y King), 418
 Tratamiento de aguas residuales, 159-164

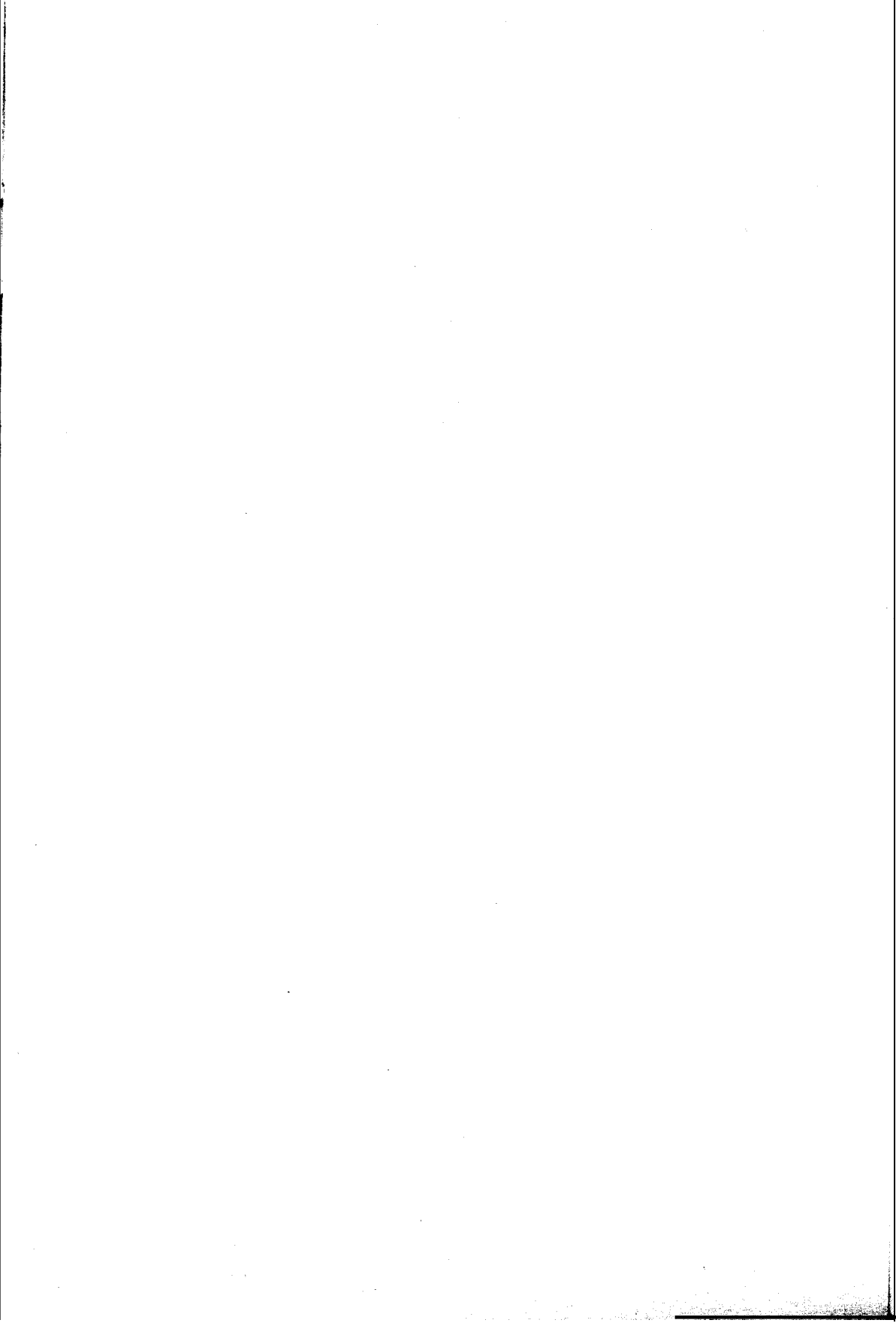
 Utilización de un nuevo lenguaje, 341

 Valentía, 395-396, 416-417
 «Valentines», 338
 Valoración de fracasos, 337
 «Vender» el éxito, 355
 Visitas a las instalaciones, 341
 Volker, Derek, 276, 349
 Voz del cliente, 236
 Vulnerabilidad, 412-413

 Waiters Gail, 323
 Waldegrave, William, 321, 322
 Wallace, George, 410
 Watts, Ben G., 275
 Weber, Max, 33
 Weld, William, 404
 «Why Change Programs Don't Produce Change?», (Beer, Eisenstadt y Spector), 60
 Wirtz, Art, 261
 Wisconsin, 259, 263, 269, 286, 346, 351, 360
 World Competitiveness Report (Informe de la Competitividad Mundial), 121
 Wyse, Duncan, 139

 y sseldyke, James, 216

 Zona neutral, 330-331



INAD

/350.003/0a
OSBORNE, DA
LA REDUCCIOI

FECHA DE ENCUENTRO	

/350.003/08:
OSBORNE, DA\
LA REDUCCIOt

PRESTA
SA.

Desde su arrollador éxito con *La reinención del gobierno*, también publicado por Paldós, **David Osborne** ocupa el cargo de primer asesor del vicepresidente estadounidense Al Gore. Ha sido consultor de los directores del sector público de los Estados Unidos en todos sus niveles, desde la escuela hasta la Casa Blanca, y consejero de líderes de todo el mundo, de Gran Bretaña a Brasil.

Peter Plastrik ocupó, en la década de los ochenta, los cargos de delegado jefe del Departamento de Comercio y presidente del Fondo Estratégico de Michigan durante el mandato del gobernador Jim Blanchard. En la actualidad trabaja como asesor para numerosas fundaciones y organismos públicos.

«Algunos de los principios de *La reinención del gobierno*, como el del "gobierno dedicado a la satisfacción de los clientes", también sirven para definir las estrategias clave que se pueden usar para impulsar la transformación. Pero no sirven todos. *La reinención del gobierno* era fundamentalmente descriptivo, mientras que este libro es prescriptivo. Proporciona conocimientos prácticos que usted podrá aplicar tanto si es un político como si es un funcionario o un simple ciudadano. La reinención de las instituciones públicas es una tarea hercúlea. Para tener éxito en ella hay que disponer de la capacidad de influencia necesaria para mover montañas. Hay que encontrar las estrategias que causen reacciones en cadena en sus organismos o sistemas, las fichas de dominó que hagan caer a las demás. En resumidas cuentas, se debe ser un estratega. En este libro se exponen las estrategias que han resultado más eficaces y se explica cómo se han servido de ellas los "reinventores" que han tenido más éxito en el mundo.»

DAVID OSBORNE Y PETER PLASTRIK

ISBN 84-493-0514-4



9 788449 305146



45056

05/NOV/93
gandhi
PRECIO LISTA \$395.00
DESCUENTO 30%
REDUCCION DE LA BUROCRACIA
PRECIO gandhi \$277.00

35
08