

David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison Wesley Publishing, 1992, 405 pp.

Alejandro Herrera Macías

Este libro, de muy reciente publicación, ha comenzado a impactar a los lectores estadounidenses. Elaborado —según los autores— en un periodo de cuatro años, muestra una señal de alerta sobre la forma como se manifiesta el gobierno de la nación todavía más poderosa en el mundo: Estados Unidos. Es sumamente alentador ver en el mercado editorial libros que contengan un sentido dinámico del acontecer político sin caer en el fanatismo ideológico tan nocivo en nuestros días, o en el simplismo teórico-conceptual.

El texto se compone de 11 capítulos claramente desarrollados. La introducción así como el prólogo le dan un carácter más alentador e invitan al lector —aun al más escéptico— a adentrarse en el mundo de las políticas públicas de Estados Unidos. Un hecho que enriquece la obra es la inclusión de dos anexos que conforman métodos, formas, ejemplos y demás cuadros que complementan y amplían los comentarios desarrollados en los capítulos; sobresale el anexo que incluye los métodos en la prestación de servicios como alternativas que hay que considerar. El título del texto corresponde precisamente a la ne-

cesidad que a juicio de los autores requiere Estados Unidos. Reinventar el gobierno es imaginarlo a futuro, no en un sentido fantasioso, sino más bien que sea capaz de responder a los nuevos requerimientos que imponen día con día las sociedades occidentales.

Osborne y Gaebler escriben, a manera de justificación, el porqué sacar al mercado ese libro. Ambos creen en la necesidad de la existencia del Estado y que una sociedad civilizada no puede funcionar sin un gobierno eficiente; que la gente que está en el gobierno no es el problema, lo son los sistemas en que trabajan; creen que ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales tienen mucha relevancia en los problemas que hoy enfrentan los gobiernos, entre otras cuestiones.

La reinención del gobierno corresponde al nuevo modelo que ha venido desarrollando Estados Unidos, y tiene un espíritu empresarial.¹ A *grosso modo* es el uso de los recursos en nuevas for-

¹ En inglés la palabra es *entrepreneurial spirit*. Su traducción más próxima es el "espíritu empresarial", no en un sentido peyorativo o de capitalismo rapaz, sino en la serie de retos e imaginativa que puede desarrollar el empresario como ser que

mas de maximizar productividad y efectividad, no es la búsqueda de riesgos, sino más bien la de oportunidades. La crítica que hacen estos autores abarca los tres niveles de gobierno: federal, estatal y local. Esta última de una forma clara y lúcida. No es su intención mostrar qué es lo que hacen, sino cómo lo hacen (el denominado *knowhow*). En este sentido, el fracaso del gobierno se debe a los medios no a sus fines.

No es ninguna casualidad que los primeros gobiernos en adoptar el espíritu empresarial hayan sido los locales (80% de los burócratas de Estados Unidos están en las esferas estatal y local de gobierno del total de los tres niveles). Los gobiernos locales, núcleo de la sociedad democrática y participativa, vieron afectadas sus finanzas a raíz de la crisis de 1982. Ante esta situación se vieron en la disyuntiva de mantener el nivel que entonces presentaban o bien adoptar alternativas de financiamiento a fin de elevar y mejorar la prestación de los servicios públicos; afortunadamente algunos optaron por la segunda. El gobierno pasa a ser el catalizador de intereses y el ente que direcciona la vida de la sociedad (*steering*) más que el que implanta el método (*rowing*), el gobierno debe guiar la embarcación, no remar. El sentido de propiedad debe ser trasladado a la comunidad por parte de la burocracia y no ser ésta la que se apodera de él.

La competencia entre gobiernos, señalan Osborne y Gaebler, es sana ya que eleva su eficiencia y tiende a reducir sus costos. Esta competencia debe darse en

asume riesgos y oportunidades en un mundo de alta turbulencia.

la prestación de los servicios públicos, bajo distintas ópticas y métodos. Citan para ello un ejemplo, el servicio de correo (*US Postal*) tiene alrededor de 760,000 empleados en todo el país, gastan alrededor de 80% de su presupuesto en el personal, comparado con la compañía UPS que sólo gasta 60%. Una ventaja que tiene la competencia es que promueve la innovación en quienes la practican. La privatización entendida como una contratación en la prestación de servicios públicos a la iniciativa privada empieza a cobrar auge en los gobiernos locales, cerca de 27% de los gobiernos han adoptado esta modalidad. Pero la iniciativa de competir no se limita a los servicios, sino también al ámbito educativo. Las escuelas primarias públicas de Estados Unidos tienen un sistema en el que los alumnos son atendidos de acuerdo con la zona en la que habitan, es decir, por distritos. Al elaborar el texto los autores notaron diversos ejemplos en los que se comenzaba a gestar la noción de incentivo para la competencia interescolar, dejar que los padres de familia decidan dónde mandar a sus hijos. Los casos más representativos de esta modalidad están en algunas zonas de Nueva York y Chicago. Además de la libre elección de la escuela, los padres de familia junto con representantes de la comunidad y de las autoridades de la escuela han creado una especie de consejo de dirección colectiva. Sus resultados han sido sumamente alentadores y de gran simpatía entre los padres de familia al ver que sus hijos elevan los índices de educación más allá de la media nacional.

El gobierno se ha guiado por las reglas que le imponen el sistema y la pre-

supuestación en lugar de haberse guiado una misión. El optar por esta última traería una mejora en su actividad. Las organizaciones guiadas por la misión son la clave del desempeño eficaz del gobierno. El gobierno debe basarse en ello y no en las obligaciones que desplazan la creatividad e imaginación de sus empleados.

El texto menciona, entre las ventajas más notorias de la direccionalidad con base en una misión, efectividad, eficiencia, innovación y flexibilidad. Es poco probable que esto se lleve a cabo en las organizaciones controladas en exceso por el presupuesto. El ejemplo más típico es que cuando llega a existir superávit en un organismo gubernamental éste no queda como remanente para la organización que lo ejerció. Un ejemplo de éxito ha sido el caso de Fairfield, California, en donde se ejerce el presupuesto y el superávit se queda en sus manos como un ahorro e inversión que se elabora bajo una fórmula sencilla: cantidad anterior + inflación + crecimiento poblacional; además de tener un presupuesto guiado por una misión. Esta modalidad permite que los empleados tiendan a ahorrar, dándoles ideas y mayor autonomía para responder a las circunstancias cambiantes. Un ejemplo patético de cómo se presupuesta es el del Departamento de Defensa (la burocracia más grande de Estados Unidos), que lo hace con tres años de adelanto. Es decir, el gobierno empresarial debe encontrar los valores que le den pertenencia a sus miembros en una cultura organizacional. La misión mejora la calidad del trabajo.

Una crítica que hacen Osborne y Gaebler es la que se refiere a que los

políticos tienden a preocuparse de la percepción que la ciudadanía tiene de ellos en lugar de su desempeño, por ejemplo en los servicios que presta. El control en el proceso de políticas públicas es parte nodal en su desempeño eficaz. Sin embargo, los encargados de hacer tan relevante labor sólo se han limitado a medir el desempeño desde el punto de vista de las demandas (*inputs*) bajo la lógica de la teoría de sistemas, en lugar de medir los resultados (*outcomes*) que se contienen, que es lo más importante en el desempeño de un gobierno. Los gobiernos que han medido los resultados han logrado elevar la eficiencia entre sus empleados bajo el siguiente razonamiento general: bajo parámetros previamente establecidos a los empleados que alcancen 20% de lo planteado se les entregará un bono sobre su salario.

Un capítulo muy representativo es el que se refiere al gobierno dirigido por el consumidor y no por la burocracia. El tema es ya de entrada revelador. El sentido de consumidor se da bajo el esquema de los individuos que consumen algún bien y/o servicio que presta el gobierno. Esta situación responde al creciente desarrollo que ha logrado manifestar la sociedad estadounidense. Es ilustrativo que para 1950 cerca de las dos terceras partes de las personas con trabajo lo tenían en áreas que no requerían el desarrollo de habilidades, y que sólo una tercera parte requería de un desarrollo intelectual; hoy día esta situación es la inversa, por lo que los grados de las relaciones gobierno-sociedad se hacen más complejos ya que la sociedad tiene mayores expectativas de sus gobernantes.

En cuanto al área de presupuesto, los autores destacan que muchos empleados gubernamentales (la mayoría) están entrenados para gastar, pero que pocos lo están para hacer dinero. Ante tal premisa surge en un conjunto de gobiernos locales la posibilidad de financiar el servicio de parques y jardines con publicidad, y de que la policía sea contratada en los eventos especiales. Toda esta serie de ejemplos de un gobierno con espíritu empresarial serían impensables sin la necesidad obligada de contar con funcionarios que piensen con el susodicho espíritu. Los grandes requisitos que forman a un funcionario *ad hoc* para esta nueva forma de gobernar deben incluir al menos las siguientes características: el empleado debe tener la posibilidad de ser beneficiario de algunos incentivos, el presupuesto debe estar guiado por la misión (ya que ésta le permite ahorro e inversión), se deben llevar dos tipos de presupuesto: uno operacional (que sería el tradicional) y el innovador (éste permite la incorporación de alternativas por parte de los empleados a fin de mejorar la gestión).

Los servicios públicos son una de las partes medulares de la gestión gubernamental. Osborne y Gaebler han encontrado que muchos gobiernos no saben ni siquiera lo que cuesta prestar un servicio. La cuota que establecieron 68 gobiernos locales para algunos debería elevarse a cerca de 30% de sus costos. Para lograr establecer la eficiencia, en un primer momento, en la dotación de los servicios, hay que reflexionar en los siguientes lineamientos: saber el costo del servicio y hacerlo rentable.

Una de las funciones que manifiesta el gobierno con el espíritu empresarial

es la que se refiere a la anticipación de los tiempos: un gobierno previsor en lugar de curador. Con base en distintos ejemplos, los autores llegan a argumentar que es más barato prever que tratar el problema futuro. El ejemplo al que mayor tratamiento le dan es el del servicio de bomberos ya que en Estados Unidos se apagan fuegos pero no se prevén. Si se les diera a las estaciones de bomberos el dinero para que lo ahorrarán, lo destinarían a tan importante labor. Es decir, gastar ese excedente en visitar lugares públicos o de alto riesgo al fuego y cobrar una cuota por cada inspección para incrementar sus ingresos. El ejemplo señala inclusive, la posibilidad de acordar con empresas de seguros un riesgo compartido por parte de los gobiernos.

El sistema de salud es tratado en el texto. Muestran que Estados Unidos es uno de los países con mayor índice de mortalidad entre los países desarrollados. Alemania destina menos de su presupuesto anual a este rubro y logra mejores resultados. Para resolver el problema de salud se argumenta la imperiosa necesidad del consumidor de contar con mayores mecanismos de información por parte del gobierno, que lo orienten acerca de cómo está conformado el sistema. Pronosticar el futuro no está exento en todos los ejemplos que citan a menudo los autores.

El sentido de planeación en los gobiernos cobra un tinte distinto al empresarial, ya que además de la complejidad en su instrumentación se incluye el elemento político, que hace que las decisiones no sean tan sólo de carácter técnico sino consensual. Lo importante en la planeación no es tanto el plan sino el

acto de planear. Hay que reconocer, señalan Osborne y Gaebler, que la planeación estratégica es la antítesis de la política. En el momento de planear, y sobre todo en el caso de la salud, se debe pensar en un sentido regional más que municipal.

La descentralización también se destaca en el texto como un elemento importante para este nuevo tipo de gobierno. Existen diversos estudios respecto al tema, y en este caso señalan los efectos que puede traer una excesiva centralización del aparato gubernamental. La historia de las instituciones gubernamentales en Estados Unidos muestra que la centralización era necesaria ante la escasez de mecanismos efectivos de información. Con la llegada de la revolución en las telecomunicaciones las decisiones tuvieron que hacerse de forma descentralizada, además de desarrollar nuevos polos demográficos que requirieron de tratamientos especiales. Existen dos formas en la toma de decisiones descentralizadas: contratar especialistas en el tema (*staff*) o bien, dejar a la periferia de la organización que lo haga; este último es el estilo empresarial), que suele tener mayor efectividad por las crecientes complejidades. Las ventajas más argumentadas en el texto acerca de la descentralización son: la flexibilidad que se tiene ante el cambio, la mayor efectividad, la mayor innovación, el aumento del sentido moral y del compromiso, lo que se refleja en una mejora de la productividad. Un ejemplo de lo que puede ser la centralización fue el caso del Departamento de Defensa cuando estuvo bajo las órdenes de Robert McNamara, que era un individuo ampliamente convencido de la centralización ad-

ministrativa. Hasta los años sesenta promovió en esta dependencia este tipo de administración; la consecuencia, según los autores, fue la concentración de decisiones durante la guerra de Vietnam. Esta guerra se centralizó en la personalidad de Johnson. En este departamento era tan centralizada la administración que para poder mover un avión del tipo F-15 y proveerlo de sus requerimientos eran necesarias 243 inscripciones en 13 formas distintas, lo que representaba 22 personas en 16 horas-hombre para administrar el procedimiento y llevar un registro de lo efectuado. Ante esta situación, un oficial de la fuerza aérea comprendió el espíritu empresarial y lo llevó a cabo en la re-formulación de algunas áreas del Departamento de Defensa.

La administración participativa comienza a tener una fuerza inusitada en algunas organizaciones gubernamentales, como los departamentos de policía, las escuelas, y otras, en una coparticipación gerencia-sindicatos. La fuerza sindical es reconocida como un factor decisivo en las decisiones gubernamentales, ya que ante algunas políticas se deben garantizar los derechos de los sindicalizados. Donde hay participación en la organización hay trabajo de equipo. Los autores muestran que existen diversas técnicas y variaciones de participación administrativa.

Una ventaja de la participación administrativa es la perspectiva de la organización desde distintos puntos de vista que enriquecen el trabajo administrativo. La función de los gobiernos ante esta situación es la de proteger y fomentar la existencia del trabajo en equipo. Esta forma administrativa funciona únicamente cuando los líderes están dispues-

tos a invertir en sus empleados. El gobierno federal debe definir la misión y las salidas que requiera el sistema, pero debe dejar que los gobiernos estatales y locales sean quienes definan sus necesidades y las adapten a su contexto.

El mercado es un mecanismo eficaz de la oferta y la demanda por excelencia. El gobierno debe accionar la palanca del cambio a través del mercado. Los programas que desarrolla el gobierno deben estar dirigidos a los consumidores y no a los distritos electorales, guiados por una política, no por la política. Los servicios se deben proporcionar en forma regional y no fragmentada. Cabe destacar que los programas no son autocorregibles, el gobierno es antes que nada un catalizador de las necesidades y aspiraciones ciudadanas. Es claro que el gobierno puede llenar los vacíos del mercado (un ejemplo: podría ser intermediario entre la banca y el eventual deudor en los préstamos a negocios medianos y pequeños que requieran financiamientos, y cobrar una cuota por esta labor de acercamiento entre oferente y demandante). En este ejemplo, los autores mencionan que los gobiernos locales pueden ser una especie de *brokers*.

Los mercados no existen sólo en el sector privado sino también en el público, éstos son conocidos como sistemas. Es necesario el cambio de incentivos que modifiquen el manejo del gobierno; orientar al gobierno hacia el mercado junto con las comunidades.

Un punto relevante del libro es la consideración de las ideas políticas que han dominado el escenario político es-

tadunidense: conservadurismo y liberalismo. Los precursores del primero apoyan el mercado como el mecanismo más eficaz en el desarrollo político-comunitario; los segundos, tienden a apoyar más el desarrollo de las comunidades. Para ambos estas aristas son métodos y no direccionalidad del gobierno. En este sentido los autores reiteran que el libro señala cómo trabaja el gobierno y no qué hace.

El último capítulo da una muestra de cómo reunir los elementos, los ejemplos y demás, vertidos a lo largo de la obra. Recuperan los ejemplos de los sistemas de salud, criminalidad y educación, entre otros. Para poder comprender de una mejor manera el desempeño del gobierno es necesario tener un nuevo marco de referencia: hacia un nuevo paradigma, señalan Osborne y Gaebler. Es necesario un mayor interés en las políticas más que en la política. A juicio de estos estudiosos, el ascenso del gobierno con espíritu empresarial es inevitable en el mundo desarrollado, tanto en Estados Unidos (que es su principal objeto de estudio) como en Gran Bretaña, Francia, etcétera.

El reflejo más concreto del nuevo tipo de gobierno lo constituye la competencia que se gesta en la prestación de los servicios públicos. El futuro comienza a tomar forma con algunos gobiernos que han adoptado esta modalidad, por ello, para hacerlo es menester tener una nueva visión del gobierno. Al finalizar su texto los autores hacen una invitación a los estudiosos y actores gubernamentales a reinventar el gobierno.