

REINVENTING GOVERNMENT: NUEVA RETÓRICA, VIEJOS PROBLEMAS

*Dr. Leonardo Santana Rabell**

*Dr. Mario Negrón Portillo***

El libro de **David Osborne** y **Ted Gaebler**, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*,¹ se ha convertido en un éxito de ventas sin precedentes en el campo de la Administración Pública en los Estados Unidos. Sus planteamientos fueron adoptados rápidamente por varios gobiernos estatales y municipales, creándose en ese país un gran movimiento cívico, constituido por oficiales electos y funcionarios de carrera, para *reinventar* el gobierno.

La influencia intelectual de este texto fue tan difundida que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre Servicio Público Estatal y Local (*National Commission on State and Local Public Service*) formulaba una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de **Osborne** y **Gaebler**. Así, se crearon múltiples equipos de trabajo, laboratorios y redes de información en toda esa nación para *reinventar el gobierno*.

Cabe destacar además que para ese tiempo **David Osborne** se había convertido en el asesor principal del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del *Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional*, (*National Performance Review-NPR*). El objetivo de esta nueva política es transformar el funcionamiento del gobierno federal y abaratar sus costos utilizando la estrategia del llamado *gobierno empresarial*. Con la implantación de este plan se espera economizar hasta **\$108 mil millones** y reducir el personal en **252 mil** empleados en cinco años. Los cuatro principios básicos del *NPR* son: **a)** reducir el papeleo innecesario (*red tape*); **b)** dar prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de

* Profesor y Coordinador de Asuntos Académicos, **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

** Director de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

¹ (Reading, Md.: Addison-Wesley Publishing Company, 1992). Se ha publicado una versión en español, la cual usamos como referencia en este escrito: David Osborne y Ted Gaebler, *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Barcelona: Ediciones Paidós, 1994).

los servicios públicos; c) otorgarle mayor poder (*empowerment*) a los empleados en la toma de decisiones; y d) reducir a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.²

El momento culminante de este nuevo *paradigma* para *reinventar* el gobierno ocurrió el 7 de septiembre de 1994, cuando en una suntuosa ceremonia en el patio sur de la Casa Blanca —en la cual se presentaba como trasfondo dos montacargas repletos de reglamentos federales— Al Gore le entregó al presidente estadounidense Bill Clinton la copia final del *NPR*. Así, las ideas de **Osborne** y **Gaebler** se convierten oficialmente en el marco conceptual y filosófico que orientará la reforma gubernamental a todos los niveles del sector público. Ciertamente, nunca se había logrado en los Estados Unidos un apoyo tan generalizado a un conjunto de ideas sobre la reforma del gobierno federal desde los tiempos de las dos Comisiones Hoover.

La euforia con el proyecto de *reinventar* el gobierno, esto es, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales.

La *crisis de gobernabilidad* —que parece afectar por igual tanto a los países *subdesarrollados* como a las sociedades industrializadas— se origina en una multiplicidad de factores externos e internos. Los más importantes de ellos son bien conocidos: la globalización de la economía e integración de los mercados, procesos de producción, consumo y financiamiento a nivel mundial; la revolución tecnológica (y su impacto en los sistemas de información-comunicación); el nuevo orden mundial que emerge de las cenizas del socialismo soviético; y los diversos intentos por sustituir o eliminar al Estado Benefactor como la forma legítima de dominación política.³

² Executive Office of the President, *National Performance Review: From Red Tape to Result: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1993).

³ Existe abundante literatura disponible sobre el tema de las nuevas tendencias económicas, políticas, sociales, culturales y tecnológicas que están transformando a los países del capitalismo avanzado en sociedades postindustriales, estructuradas en el conocimiento y la información; así como la obsolescencia del modelo burocrático para enfrentarse a los retos que plantea esta nueva forma de organización social. Entre los autores más reconocidos podemos mencionar a Peter Drucker, Alvin Toffler y John Naisbitt. Para un resumen de los planteamientos principales véase: Saul J. Pratts, *La privatización del pacto social* (San Juan, P.R.: Ediciones Porta Coeli, 1994), pp. 95-121; y Leonardo Santana Rabell, *Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico* (Río Piedras, P.R.: Editorial La Torre del Viejo, 1994), pp. 33-55.

Esas *nuevas realidades* cuestionan las premisas del modelo de organización burocrática que todavía rigen la gestión administrativa tradicional del sector público. Mientras tanto, el sector empresarial experimentaba con nuevas ideas y formas de organización para responder con agilidad y eficiencia a los cambios del entorno como la única alternativa para mantener la competitividad a nivel internacional. No obstante, de manera solapada, el *espíritu empresarial* también estaba *reinventando* al sector público de los Estados Unidos; **Osborne** y **Gaebler** descubren esas instituciones exitosas e innovadoras y nos narran la historia en un libro estimulante y ameno. El objetivo de este ensayo es evaluar los planteamientos generales de esta nueva retórica administrativa y auscultar los problemas y limitaciones que plantea a la disciplina y profesión de la Administración Pública.

A. ¿QUÉ SIGNIFICA REINVENTAR EL GOBIERNO?

En un artículo reciente, el profesor **Richard P. Nathan**, de la Universidad del Estado de Nueva York (*State University of New York-SUNY*) trata de contestar esa pregunta. Nos narra que para solucionar el problema llamó a **Osborne** para indagar sobre el origen de la palabra *reinvencción* que aparecía como parte del título del libro. La palabra brotó como resultado de un *impulso momentáneo*, fue su respuesta. De acuerdo con Osborne, él y **Gaebler** estaban buscando un título que fuera impactante; habían elegido tentativamente, *In Search of Excellence in Government* (el cual parafraseaba la famosa obra de **Tom Peters** y **Robert Waterman**), pero no estaban completamente satisfechos. De pronto, Osborne vio en un anaquele de su biblioteca el libro de **John Naisbit**, *Reinventing the Corporation* —y aunque no lo había leído— sintió que la primera palabra del título le daba un sentido de cambio dramático y no sólo superficial; era una forma novedosa de llevar el mensaje.⁴

La elección es acertada y audaz, pues el texto recoge una serie de experiencias exitosas de una nueva manera de conducir las organizaciones en el sector público que estaba emergiendo en todo el país, especialmente en los gobiernos locales. Estas experiencias, paradójicamente, se producían dentro de un contexto de deterioro y descrédito general de la administración pública. La experiencia y el conocimiento abstraído de

⁴ El texto en inglés dice: *...he felt the first word of the title gave a sense of dramatic change, not just tinkering, and was a fresh way of making their point.* Cf. Richard P. Nathan, "Reinventing Government: What Does It Mean?" *Public Administration Review* 55:2 (marzo-abril 1995): p. 213.

estas organizaciones le permitieron integrar los elementos comunes y elaborar un nuevo modelo, o *paradigma*, para gobernar. Como ellos mismos lo expresan:

...Lenta, silenciosamente, lejos de las candilejas, comienzan a surgir nuevos tipos de instituciones públicas. Son directas, descentralizadas e innovadoras; son flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficazmente posible. Y son nuestro futuro.⁵

La expresión *gobierno empresarial* describe ese modelo que surge de la realidad organizacional, cuyos *principios* —de ser implantados adecuadamente— conducirían, sin lugar a dudas, a la *reinvención* del gobierno. En este aspecto los autores se consideran como los voceros, sintetizadores —o *evangelistas*— de las ideas y experiencias de la nueva revolución gerencial o *Perestroika* norteamericana, la cual puede comprobarse en ciudades y comunidades como Visalia, Sunnyvale, St. Paul, East Harlem, Fairfield, Phoenix, Orlando y en estados (Minnesota, p. ej.) e instituciones públicas, como el Departamento de la Defensa, entre otros.

El concepto *empresario (entrepreneur)* lo utilizan los autores con su significado original, tal como fuera acuñado por el economista francés **Jean Baptiste Say**; reelaborado por **Joseph Schumpeter**; y profundizado por **Peter Drucker**: es la persona con la capacidad de cambiar o trasladar recursos (económicos, humanos, tecnológicos y de conocimiento) desde zonas de baja productividad, a áreas de mayor productividad y rendimiento. Desde esta óptica, la característica que define al *entrepreneur* es la búsqueda del cambio, responde a él y lo explota como una oportunidad.⁶ La fuerza generadora de este cambio es la innovación empresarial para crear nuevos productos, métodos de producción y mercados. Ello implica desarrollar la capacidad para analizar el cambio, buscar oportunidades, evaluar los riesgos y diseñar las estrategias de innovación organizacional más apropiadas a cada situación. **Osborne y Gaebler** están convencidos que este concepto se puede aplicar al sector público, debido a que todos los gerentes tienen la función de trasladar recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento:

...Cuando hablamos de empresarios públicos nos referimos precisamente a la gente que actúa de esta manera. Cuando hablamos de modelo

⁵ D. Osborne y T. Gaebler, *La reinvención...Op. cit.*, p. 26.

⁶ Véase Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles* (New York: Harper and Row, 1985).

empresarial, aludimos a las instituciones del sector público que actúa *habitualmente* de esta manera, que usa constantemente sus recursos según nuevas maneras para mejorar su eficacia y sus resultados concretos.⁷

El problema de los gobiernos contemporáneos —según **Osborne** y **Gaebler**— no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias, el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia. El objetivo de la *reinención* no es cambiar los fines (el *qué* y *para qué*) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. El problema entonces es uno instrumental; es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría de gobernabilidad, proponen una *microgerencia pública*.⁸ En sus propias palabras:

Nuestra tesis es sencilla. El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funciona muy bien. Lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y la economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información y animada por una intensa actividad cognoscitiva... Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar.⁹

En la sociedad postindustrial los gobiernos no tienen que ser grandes, robustos, centralizados o burocráticos, por lo tanto su tarea consiste en conceptuar una nueva forma de pensar o entender al gobierno. Este modelo, designado como *gobierno empresarial*, se fundamenta en diez

⁷ D. Osborne y T. Gaebler., *La reinención...*, *Op. cit.*, pp. 20-21.

⁸ Cuando se utiliza el concepto *microgerencia*, nos referimos al aspecto de la gerencia pública más influenciado por la administración de negocios. Constituye el nivel micro-organizacional y los aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia interna. De acuerdo con Bouckaert y Halachmi, en la *microgerencia* el sector público puede imitar, adoptar y adaptar métodos, técnicas y estrategias de la administración de negocios. A nivel macro-gerencial la situación es más compleja dado las variables políticas que determinan el contexto de la administración pública. Véase Geert Bouckaert y Arie Halachmi, eds., *The Enduring Challenge in Public Management* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995).

⁹ *Ibid.* p. 39.

principios, cuya aplicación constituye la base para la *reinención del gobierno*. De éstos, los primeros seis fueron elaborados por **Osborne** y **Gaebler** directamente de sus investigaciones y conceptuados de estas experiencias, los restantes cuatro son mayormente extrapolaciones del sentido común, según lo expresara uno ellos en un artículo posterior.¹⁰ A continuación presentamos una breve descripción de cada uno de esos *principios* e incluyendo además una explicación de sus elementos más importantes.

1. *Gobierno Catalizador*

Este es el principio básico de la propuesta para *reinventar el gobierno*. El mismo implica transformar el gobierno tradicional como uno proveedor directo de servicios en uno facilitador, promotor, coordinador, y que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y otras organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Para lograr ese objetivo se tiene que separar —o diferenciar— las decisiones sobre dirección o formulación de políticas de las actividades relacionadas con la prestación directa de los servicios; es decir, distinguir claramente entre *llevar el timón* o *remar*.

De acuerdo con **Osborne** y **Gaebler**, la obligación del gobierno no consiste en ofrecer servicios, sino en asegurar que éstos se brinden con la mayor eficiencia y calidad. Es su responsabilidad: establecer prioridades sobre políticas públicas, generar recursos y evaluar los resultados esperados. La fase operacional de esas políticas —que los autores designan metafóricamente como *remar*— no corresponde exclusivamente o de manera prioritaria al sector público. La idea central de su texto es cómo transformar el papel del gobierno de *proveedor* en *facilitador*, y para comprobarlo, los autores presentan (**Apéndice A** de su libro) **36** alternativas de servicios que han sido implantadas exitosamente por las ciudades, estados, municipios y comunidades que están *reinventando* el sector público en los Estados Unidos. Es pertinente aclarar, sin embargo, de acuerdo con **Osborne** y **Gaebler**, que el concepto de *gobierno catalizador* no implica de por sí un apoyo a la privatización. Ésta se visualiza como una alternativa gerencial disponible, pero no es en sí misma la solución para la prestación de los servicios públicos.

2. *Gobierno competitivo*

Este *principio* está muy estrechamente relacionado con el anterior; consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios

¹⁰ Véase David Osborne, "Reinventing Government", *Public Productivity and Management Review* 16:4 (verano 1993): pp. 349-356.

mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Por medio de esta estrategia —de acuerdo con los autores— se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad. Los autores están plenamente convencidos de que promover la competencia entre proveedores (sector público vs. sector privado o viceversa) tendrá el efecto de mejorar la productividad, crear mayor conciencia sobre los costos y los servicios y la obligación de responder con un servicio de calidad a los consumidores. La competencia también estimula la innovación, la eficiencia y la responsabilidad de la gerencia pública, pero más importante aún; crea un sentido de mejor aprovechamiento presupuesto público.

3. *Gobierno inspirado por misiones*

Las instituciones públicas tradicionales —sostienen los autores— están dirigidas por las reglas y los procesos, esto es: presupuestos, personal, compras y suministros. No obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La *misión* es la justificación social —o razón de ser— de cualquier organización. Sirve de orientación normativa a las aspiraciones y otorga significado a la gestión administrativa. Las organizaciones dirigidas por *misiones* —para orientar las decisiones y acciones de los empleados— tratan de clarificar sus objetivos y propósitos a largo plazo. Una vez la misión esté claramente definida, la gerencia puede determinar la estrategia y diseñar los mecanismos para su implantación de una manera más efectiva.

Los autores presentan una gran variedad de ejemplos tendientes a demostrar que las organizaciones orientadas por misiones son más innovadoras, eficaces y productivas. Un gobierno inspirado por misiones dirige su trabajo hacia los propósitos fundamentales de la sociedad. Es vital que la alta gerencia dedique tiempo y esfuerzo para repensar y evaluar cuáles son los verdaderos fines, propósitos, filosofía y valores fundamentales que guían su gestión.

4. *Gobierno orientado hacia los resultados*

La preocupación de los gerentes públicos —dicen **Osborne** y **Gaebler**— debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos a resultados. Esto significa que el desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no necesariamente por el fiel cumplimiento de los procesos formales. Nos sugieren que las organizaciones exitosas son las que van encaminadas a buscar soluciones, confiar en los empleados y medir los resultados de su trabajo. Es necesario medir los logros alcanzados,

establecer indicadores cuantitativos y cualitativos, y vincular los incentivos salariales con el desempeño de los empleados. Precisamente, uno de los aspectos que se destaca en el libro es cómo implantar un sistema de presupuestos por resultados y diferentes criterios para medir la efectividad organizacional.

5. *Gobierno orientado hacia los clientes*

El propósito del gobierno, plantean los autores, es servir a sus ciudadanos; sin embargo en la burocracia tradicional los fines se convierten en medios de perpetuación. A base de la filosofía de *calidad total*, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente. Abogan por que se redefina al ciudadano como cliente (o *comprador de servicios*). Esto significa que la mejor manera de hacer que las agencias respondan a las necesidades de sus clientes es proveerles los recursos (dinero) a éstos y permitirles que seleccionen la mejor opción entre los proveedores de servicios. Los ejemplos para ofrecer servicios públicos, tales como escuelas, hospitales, planes médicos, seguridad, energía eléctrica —entre otros— son numerosos a través de todo el libro. Además, se explican diferentes técnicas que pueden utilizarse para *escuchar la voz del cliente*, entre ellas: encuestas, contacto directo con el cliente, grupos focales, entrevistas, correo electrónico, inspectores, procuradores de los consumidores (*ombudsmen*), sistemas para detectar quejas y los tradicionales buzones de sugerencias.

6. *Gobierno empresarial*

En páginas anteriores ya hemos discutido el contenido de este concepto. La *reinvención* consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia *ganar dinero en vez de gastarlo* y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de lucro o ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos. La búsqueda de recursos económicos mediante tarifas, ventas, inversiones y otros mecanismos se convierte en una prioridad de la gerencia para lograr los objetivos y metas de las instituciones.

7. *Gobierno descentralizado*

La descentralización —nos exponen Osborne y Gaebler— consiste en otorgarle mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados. Es decir, acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo en equipo. Un gobierno descentralizado permitirá además acceso más rápido a la

información y a los cambios tecnológicos para mejorar y agilizar la toma de decisiones.

8. *Gobierno de la comunidad*

Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Se parte del supuesto de que *la comunidad* tiene mayor compromiso y que entiende mejor sus problemas que los burócratas profesionales. El gobierno de la comunidad plantea otorgar poder a los ciudadanos y disminuir el control burocrático. En síntesis, significa reducir el poder a los funcionarios y devolvérselo a los ciudadanos.

9. *Gobierno previsor*

El gobierno previsor tiene como función principal anticipar los problemas, conceptuar antes de actuar; prevenir para evitar remediar. Se basa en la necesidad de la planificación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización a los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios, y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla. Este proceso implica efectuar un análisis riguroso del ambiente externo e interno de la organización evaluando sus oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades para así formular las estrategias más adecuadas ante las circunstancias actuales y futuras. El gobierno previsor pretende contestar tres preguntas básicas: **a)** ¿dónde estamos? (situación actual), **b)** ¿a dónde queremos llegar? (objetivos deseados) y **c)** ¿cómo llegaremos? (estrategias). En este aspecto, su función principal será prevenir los problemas antes de que surjan; eliminar o disminuir la tendencia de ofrecer servicios de manera desarticulada e incremental.

10. *Gobierno orientado al mercado*

Según Osborne y Gaebler, el gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Se parte del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones políticas. Ello implica una reformulación en la asignación de recursos a los programas gubernamentales que ordinariamente se crean como respuestas fragmentadas a exigencias de grupos de intereses particulares, sin tomar en consideración la situación del mercado de trabajo. Los autores explican diversas alternativas para reestructurar o introducir criterios de mercado a los programas tradicionales del gobierno.

B. PROBLEMAS Y LIMITACIONES DE LA RETÓRICA EMPRESARIAL

El libro *Reinventing Government* es una aportación muy valiosa para entender algunas de las estrategias de cambio que se están formulando en los países del capitalismo avanzado —particularmente en los Estados Unidos— para enfrentarse a los nuevos retos de la sociedad postindustrial. En nuestros días, es imprescindible aumentar la eficiencia y eficacia de los gobiernos para alcanzar ventajas competitivas en el mercado global y lograr un desarrollo económico sostenible. Definitivamente, consideramos que la reforma e innovación de la gestión pública es un imperativo de los tiempos en que vivimos dadas las restricciones presupuestarias, el aumento de la deuda pública y el poco impacto real de los programas gubernamentales para aminorar las dolencias sociales y resolver los problemas de los ciudadanos.

Elaboran **Osborne** y **Gaebler** un llamado *nuevo paradigma* para mejorar el funcionamiento del gobierno, que a pesar de algunas deficiencias teóricas y metodológicas, se aleja bastante de los discursos y recetarios conservadores que sugieren a la privatización y el neoliberalismo como filosofía de gobierno. De hecho, declaran que creen profundamente en el gobierno, por lo cual no lo visualizan como un *mal necesario*. Al contrario, consideran como el mecanismo disponible en las sociedades civilizadas para *adoptar decisiones que afectan a la comunidad*.

Sin embargo, es conveniente advertir que los estudiosos o concededores de la teoría de la administración (pública o privada) no encontrarán en estas páginas muchas ideas originales o novedosas. El mérito incuestionable de **Osborne** y **Gaebler** consiste en que sintetizan los conceptos, modelos y técnicas gerenciales previamente formuladas por los *gurús* del *management* y las aplican al sector público con gran creatividad. Además, *Reinventing Government* es un libro muy optimista y disfrutable. Está redactado en un lenguaje sencillo, salpicado de anécdotas e historias exitosas y apoyado en la sapiencia de autores venerables del mundo de los negocios como: **Peter Drucker**, **Edwards Deming** y **Tom Peters**.¹¹

¹¹ Algunas evaluaciones críticas a la obra de Osborne y Gaebler y al concepto de *reinvencción del gobierno* se encuentran en: Richard P. Nathan, *Loc. cit.*; Charles T. Goodsell, "Reinventing Government or Rediscover It", *Public Administration Review* 53:1 (enero febrero 1993): pp. 85-87; Ronald C. Moe, "The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review* 54:2 (marzo-abril 1994): pp. 105-122; R.C. Moe y Robert S. Gilmore, "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law", *Public Administration Review* 54:2 (marzo-abril 1994): pp. 135-145; Paul D. Epstein, "Reinventing Government Is Not Enough: Invest in Government Productivity Growth", *Public Productivity and Management Review* 16:4 (verano 1993): pp. 357-369; Jeffrey D. Salzman, "Reinventing Government:

El éxito de ventas sin precedentes alcanzado por *Reinventing Government* ha creado grandes expectativas en el cambio y la reforma gubernamental. Creemos, no obstante, que la nueva retórica gerencial utilizada por los autores amerita mayor reflexión y cautela antes de adoptarlas como política oficial. A continuación presentamos de manera esquemática lo que a nuestro juicio son algunas limitaciones conceptuales y metodológicas del libro. En realidad, nuestros señalamientos se refieren a viejos problemas de la disciplina y profesión de la Administración Pública que la nueva retórica de *reinvención* elude o trata de manera superficial.

1. Una de las tesis centrales del libro es que *la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz*. Ese aforismo es completamente cierto. No obstante, debemos reiterar que en una sociedad democrática y con responsabilidad social, la eficacia o eficiencia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. En este contexto perviven otros valores, procesos y criterios con igual legitimidad: equidad, responsabilidad pública, igual protección de las leyes, debido proceso de ley, representatividad, transparencia de los procesos, protección de los derechos civiles, y honradez en la gestión pública. Estos valores, medulares al estudio de la administración pública, están prácticamente ausentes en el texto que estamos comentando. De hecho, los conceptos *constitución* o *gobierno constitucional*, que deberían formar parte de los *principios* de cualquier *reinvención del gobierno*, particularmente el estadounidense, no son considerados seriamente; ni siquiera aparecen en el índice de materias al final del libro. Esta situación hace pensar a algunos expertos en Administración Pública (**Charles T. Goodsell, Ronald C. Moe y Robert S. Gilmore**) si el verdadero problema consiste en *reinventar* al gobierno o en *redescubrirlo*.

2. Durante las últimas dos décadas, muchos de los académicos de la Administración Pública en los Estados Unidos habían relegado en su estudio los temas tradicionales de la ética, civismo y valores democráticos en favor de enfoques más empresariales, aplicativos y pragmáticos. Esta situación se debió, en parte, al extraordinario impacto de las ciencias del comportamiento, el *management* y las teorías organizacionales en el estudio

A Unionist's Perspective on Productivity Bargaining in the Public Sector". *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 23:3 (1994): pp. 251-264. Para una discusión sobre el mismo tema, pero más específicamente en su relación con el NPR, véanse varias ponencias de distintos autores en la sección especial de la *Public Administration Review*, "Reinventing Government: A Mini-Forum", 54:2 (marzo-abril 1994): pp. 105-128.

de los asuntos públicos. Una vez pasada la euforia y aquilatada la aportación de estos saberes en su justa perspectiva, un sector importante de los estudiosos de la administración pública intenta rescatar del olvido los temas *clásicos* provenientes de la filosofía y la ciencia política.¹² Esta *visión normativa* pretende inculcar en los reformadores del gobierno, no sólo entusiasmo hacia el aspecto *empresarial*, sino además la identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública (*accountability*) y el fomento de un carácter ético congruente con las obligaciones cívicas de los servidores públicos. Igualmente, consideramos que los reformadores del gobierno deben conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. Por ejemplo, la *misión* de las agencias y otras dependencias gubernamentales está definida en la ley que las crea; es propiamente una directriz legislativa. Desde esta óptica, los gerentes del sector público sólo pueden *reinventar* las misiones organizacionales dentro de los requerimientos o exigencias establecidos por los mandatos legales.

En definitiva, los administradores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones *empresariales* siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitido por la ley. Además, para *reinventar* los sistemas obsoletos de administración de personal, presupuesto, compras y suministros, entre otros, se debe establecer previamente un proceso de rendición de cuentas y responsabilidad pública sobre el gasto público, porque:

El desconocimiento u olvido de las constricciones constitucionales e institucionales de la gestión pública, ha llevado a bastantes políticos y gerentes poco escrupulosos a ver en el "management" el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual, desbridada, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella, el potencial de corrupción.¹³

Lograr un balance dinámico entre la flexibilidad y la legalidad de las decisiones administrativas es un imperativo categórico en la gestión pública. Aunque **Osborne** y **Gaebler** reconocen que el gobierno *no puede ser dirigido como una empresa*, no elaboran sobre el impacto de esas diferencias para la *reinvención* y elaboran su modelo empresarial asumiendo

¹² Véase Leonardo Santana Rabell, "La situación actual del estudio de la administración pública norteamericana", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 57:4 (diciembre, 1991): pp. 181-203.

¹³ Joan Prats i Catalá, "Derecho y *management* en las administraciones pública: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas", *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, No. 3 (enero 1995): pp. 89-114.

que sus *principios* subyacen en el éxito de *cualquier* organización. El funcionamiento del aparato administrativo del Estado puede y tiene que transformarse, pero el diagnóstico y agenda de las reformas (*reinvencción*) son teóricamente inseparables de los *finés* o el *qué* del gobierno. Al respecto, **Richard P. Nathan** afirma que lo realmente buscado con la *reinvencción* es moderar el sistema pluralista norteamericano, y delegar mayor confianza en el conocimiento de los tecnócratas y aislar las decisiones administrativas de los procesos políticos.¹⁴ Como se puede abstraer, la vieja y falsa dicotomía entre política y administración todavía persiste en algunos autores de la disciplina, pero encubierta bajo diferente retórica.

3. La metodología que se utiliza en *Reinventing Government* plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas basadas en la descripción de historias de eventos específicos que fueron exitosos. La selección de esos ejemplos para probar sus argumentos no significa que esta estrategia de ofrecer servicios públicos no haya fracasado en otros escenarios y condiciones organizacionales. De hecho, **Paul D. Epstein** sostiene que el éxito de muchos de los casos presentados por los autores ocurrió debido a que las instituciones que describen tenían una ventaja comparativa, la cual consistía en la posibilidad de acceso a recursos para invertirlos en la *reinvencción*:

Osborne and Gaebler never claim that change is easy. But the impression remains that any government can “just do it”, because the authors never directly mention that some government organizations are much better positioned than others to bring about change. They have a major competitive advantage —access to resources to invest in their improvement—that makes it easier for them to be entrepreneurial. It is no accident that most of the entrepreneurial local governments emphasized in *Reinventing Government* are in communities that were reasonably well off when they started innovating, often having experienced sustained growth, such as Orlando, Florida, and many California communities. Minnesota’s STEP program, the most prominent state example, was in an agency that could generate its own income. Most of the federal examples are from the military, which experienced unprecedented peacetime budget growth in the 1980s.

Many basic requirement for sustaining a high-performing organization (such as investing in employees, modern technology, and capital improvement) are much easier to meet when the organization has access to resources for investment....¹⁵

¹⁴ R.P. Nathan, *Loc. cit.*

¹⁵ P.D. Epstein, “Reinventing Government is not Enough: *Loc. cit.*”

Otra limitación metodológica radica en que el libro no abunda sobre los procesos de implantación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, etc.) de las estrategias empresariales. Además, se obvian elementos de la historia institucional así como las características específicas del entorno político, social, cultural y económico, que son tan importantes para obtener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado. Por ello debemos ser cautelosos al intentar implantar este *nuevo paradigma*, especialmente en países donde la experiencia de la intervención estatal ha sido importante:

... Nos parece que, en lugares donde el gobierno es crucial en el desarrollo económico y social, el sector privado puede que no esté preparado para asumir las funciones. Por tanto, se debe tener en cuenta la experiencia y el potencial del sector privado. Se ha demostrado que no necesariamente el sector privado es más eficiente que el sector público. El inconveniente que se puede crear, es el de reconstruir al sector público, luego que se ha desmantelado en favor del sector privado.

El sector público es un sistema complejo en el cual convergen una pluralidad de intereses y objetivos. El estado empresarial tiene una limitación filosófica en atender la dimensión de promover la equidad y la distribución de bienes y servicios, donde la capacidad económica no sea el criterio de acceso a los mismos. Es decir, que por su naturaleza, el sector privado tiene la misión de aumentar ganancias lo cual puede entrar en conflicto con ofrecer servicios al público.¹⁶

Además de las buenas intenciones y declaraciones oficiales, las reformas gubernamentales tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país. Las limitaciones metodológicas señaladas nos llevan a cuestionar la generalización teórica que pueda abstraerse de los hallazgos de esa investigación.

En resumen, la *reinvencción* del gobierno debe incluir otras variables relacionadas con la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos. A pesar de sus pretensiones, la aportación más valiosa de *Reinventing Government* reside en el ámbito de la *microgerencia pública*, pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las organizaciones (*calidad total*, *planificación estratégica*, *reingeniería*, *gerencia participativa*, entre otras), pero en realidad no constituye o *reinventa* una teoría de

¹⁶ S.J. Pratts, *La privatización... Op. cit.*, pp. 120-21.

gobierno. De hecho, los aspectos comunes del nuevo modelo de gobierno elaborado por **Osborne** y **Gaebler** son aplicables a cualquier organización.

...La mayor parte de los gobiernos empresariales promueve la *competencia* entre los proveedores de servicios. *Capacitan y facultan* a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlos en la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los *resultados*. Se inspiran en metas—objetivos o *misiones*—, no se rigen por reglas y regulaciones. Redefinen a sus usuarios o consumidores como *clientes* y les ofrecen opciones (entre escuelas, entre programas de formación, entre tipos de vivienda). *Previenen* los problemas antes de que se presenten, en vez de limitarse servicios con posterioridad. Invierten la energía en ganar dinero, no simplemente en gastarlo. *Descentralizan* la autoridad por medio de la gestión participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. Y no se dedican meramente a suministrar servicios públicos, sino a *catalizar* todos los sectores —públicos, privados y voluntarios— en la acción para resolver sus problemas comunitarios.¹⁷

Como señalamos anteriormente, el nuevo modelo de gobierno carece de una discusión profunda sobre los aspectos constitucionales y normativos del gobierno democrático. Tampoco ofrece una reflexión sobre las limitaciones que tiene el *gobierno empresarial* para tomar decisiones políticas en el sector público, en el cual compiten múltiples intereses y racionalidades, y que se caracterizan por ser sumamente complejas, fragmentadas, abiertas, pluralistas y altamente politizadas. La exclusión de esta otra cara de la *reinvencción* es, a nuestro juicio, el *talón de Aquiles* del modelo empresarial, pues consideramos que estos aspectos normativos son imprescindibles para evitar que el *entrepreneur* sucumba ante los vicios del individualismo, el oportunismo y la corrupción administrativa, que lamentablemente han prevalecido en la gerencia pública.

REFERENCIAS

- Bouckaert, Geert y Arie Halachmi. Eds. *The Enduring Challenge in Public Management*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.
- Drucker, Peter. *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. New York: Harper and Row, 1985.
- Epstein, Paul D. "Reinventing Government Is Not Enough: Invest in Government Productivity Growth". *Public Productivity and Management Review* 16:4 (verano 1993): pp. 357-369.

¹⁷ D. Osborne y T. Gaebler, *Op. cit.*, p. 49.

- Epstein, Paul D. "Reinventing Government Is Not Enough: Invest in Government Productivity Growth". *Public Productivity and Management Review* 16:4 (verano 1993): pp. 357-58.
- Executive Office of the President. *National Performance Review: From Red Tape to Result: Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1993.
- Goodsell, Charles T. "Reinventing Government or Rediscover It". *Public Administration Review* 53:1 (enero-febrero 1993): pp. 85-87.
- Moe, Ronald C. "The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". *Public Administration Review* 54:2 (marzo-abril 1994): pp. 105-122.
- _____ y Robert S. Gilmore. "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law". *Public Administration Review* 54:2 (marzo-abril 1994): pp. 135-145.
- Nathan, Richard P. "Reinventing Government: What Does It Mean? *Public Administration Review* 55:2 (marzo-abril 1995): pp. 213-215.
- Osborne, David. "Reinventing Government". *Public Productivity and Management Review* 16:4 (verano 1993): pp. 349-356.
- _____ y Ted Gaebler. *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1994.
- _____. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Md.: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- Prats i Catalá, Joan. "Derecho y *management* en las administraciones públicas: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas". *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, No. 3 (enero 1995): pp. 89-114.
- Pratts, Saul J. *La privatización del pacto social*. San Juan, P.R.: Ediciones Porta Coeli, 1994.
- Salzman, Jeffrey D. "Reinventing Government: A Unionist's Perspective On Productivity Bargaining in the Public Sector". *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 23:3 (1994): pp. 251-264.
- Santana Rabell, Leonardo. "La situación actual del estudio de de la administración pública norteamericana". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 57:4 (diciembre 1991): pp. 181-203.
- _____. *Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*. Río Piedras, P.R.: Editorial La Torre del Viejo, 1994.
- _____. "Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico: agenda para la reforma". *Revista de Administración Pública* 25 (Edición Especial 1992-93).