

Johan P. Olsen y B. Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, 1996, 341 p.

Jorge E. Culebro Moreno

Se suele calificar a las organizaciones públicas como las menos inteligentes del mundo, como aisladas de sus entornos, sin habilidades para responder ante los cambios de la sociedad e incapaces de aprender por ellas mismas. Para enfrentar los supuestos anteriores y con el propósito de encontrar el papel que ha desempeñado la experiencia dentro de dichas reformas administrativas, Johan P. Olsen y B. Guy Peters comparan los procesos de reforma administrativa realizados en ocho países desarrollados: Australia, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Noruega, Suiza y Estados Unidos.

Los autores se preguntan si las personas encargadas de llevar a cabo estos procesos cambian sus ideas y comportamientos a la luz de las experiencias, y en qué medida la reforma administrativa es el resultado de un proceso de aprendizaje. El objetivo del libro es, entonces, contribuir a un mayor entendimiento de la ma-

nera en que los procesos de aprendizaje son afectados por aspectos políticos y por los factores contextuales de la reforma.

Los supuestos que subyacen en el análisis de estos ocho casos son: que la experiencia facilita el aprendizaje, que los procesos de retroalimentación son una fuente de sabiduría y progreso y, en consecuencia, que la experiencia es un elemento que mejora la inteligencia de las organizaciones públicas. Además, se parte de la idea de que el aprendizaje por medio de la experiencia es pieza fundamental de la herencia cultural de cada país, de la confianza que tienen los ciudadanos hacia sus autoridades y de que, a través de este aprendizaje, se entienden mejor las limitaciones que lleva consigo la planeación en el gobierno.

En este sentido, los autores definen a una organización que aprende como aquella que posee mecanismos de retroalimentación bien diseñados que producen una historia

cada vez con menos errores, lo que le permite responder más rápidamente hacia el ambiente y en contextos no tan benignos. De este modo, el aprendizaje es definido por los autores como la habilidad para detectar y corregir errores, y, por lo tanto, para mejorar el funcionamiento de la organización, lo cual implica identificar, recordar y usar estructuras y procedimientos que mejoren la capacidad para resolver problemas de una organización y prepararla para el futuro.

Es decir, que el aprendizaje tiene dos vertientes: la primera se refiere a los resultados positivos y a los logros en términos de mejoramiento, y la segunda se relaciona con el proceso a través del cual la experiencia es una base para actuar. Por ello, Olsen y Peters aseguran que habrá aprendizaje organizacional cuando las observaciones y las deducciones de la experiencia establezcan cambios perdurables. Esto, porque la experiencia es creada, interpretada y aplicada en función de contextos diferentes —y con base en ellos— en los que intervienen factores políticos, marcos jurídicos, ética, mercados, familia y religión de cada país.

Los autores tienen en cuenta algunos elementos relevantes para entender las reformas administrativas, como la ambigüedad y la incertidumbre, las fuertes convicciones y rutinas organizacionales, el conflicto y el poder, y la organización política. El valor de estos elementos radica en que los efectos institucionales de dichas reformas son más bien indirectos y contingentes, que uniformes

y discretos; en que las personas tienden a ver los aspectos que esperan observar, y en que la distribución de la autoridad y el poder en el gobierno permiten establecer que el aprendizaje por medio de la experiencia trata de lo que es políticamente posible y no de lo que es técnicamente posible y eficiente.

Por otra parte, Olsen y Peters señalan cuatro elementos estructurales que ayudan a entender las diferencias encontradas en los ocho países comparados: el presidencialismo y el parlamentarismo, el federalismo y el modo de ingresar al sector público. Otros aspectos se refieren al legado histórico que imprime memoria y significado a las organizaciones públicas, y a los factores situacionales como la percepción de algún tipo de crisis en el gobierno o el control partidario de la vida política.

En el caso de Noruega, Johan P. Olsen señala dos aspectos principales de la reforma: el tamaño y la autoridad del sector público, y el papel de los intereses organizados en la elaboración de las políticas públicas. Además, el aprendizaje tomó su lugar como resultado de un proceso de reforma en el que se mejoró el conocimiento de la autoridad y el poder, de tal manera que el control de la reforma se dio a través de redes interinstitucionales y no mediante una agencia central y permanente.

El autor establece dos escenarios para la reforma administrativa en Noruega. Al primero lo denomina *triunfo de la tortuga*. En él, el país ha actuado de acuerdo con su legado político e institucional en el que,

como en la fábula de Esopo, la liebre ha quedado exhausta por haber ido tan rápido. Esto se debe a que la idea de mercado como medicina para los gobiernos no ha resultado ser la panacea, y a que imitar ciegamente al sector privado ha sido peligroso constitucionalmente, y políticamente ingenuo.

En el otro escenario, la tortuga ha caminado demasiado lento, teniendo en cuenta que el mundo ha cambiado muy rápidamente, y esto exige reorganizar aspectos normativos, comportamentales y estructurales a un ritmo muy acelerado. Además, para las organizaciones públicas de dicho país puede ser difícil desaprender ciertos factores obsoletos y disfuncionales. Es decir, que Noruega necesitaría de una reforma exhaustiva y es incapaz de hacerlo; el autor llama a esto *venganza de la liebre*.

En relación con Francia, Nicole de Montricher apunta que aprender de la experiencia ha sido complicado en el sector público, ya que las demandas son difíciles de identificar, y que una limitación de la reforma administrativa ha sido la alta movilidad que tienen los funcionarios porque poseen grandes conocimientos que no se usan. En cuanto a la evaluación de esta reforma, el autor propone llevar a cabo tres definiciones: una de carácter político, que consiste en reforzar el papel del parlamento; otra de tipo administrativo, que buscaría promover el aprendizaje permanente del servicio civil; y finalmente una social, que trate de fomentar acciones para que los ciudadanos evalúen a sus autoridades.

El autor concluye que la integración de nuevos actores, como la ciudadanía y sus demandas, implica un cambio en la cultura de los servidores públicos pero también un nuevo equilibrio en las fuerzas de la burocracia.

Respecto a Gran Bretaña, Christopher Hood señala que la experiencia en ese país permite suponer que la existencia de un partido dominante en el contexto proveerá de mayores señales de experiencia a las nuevas políticas, pero también de menores incentivos para aprender en el sentido de experimentación y cambio de comportamiento. Por otra parte, la existencia de un contexto con un partido alternante dará menores señales de experiencia pero con incentivos más fuertes hacia el cambio.

En el caso de Australia, John Halligan considera que el éxito de la implementación y la perdurabilidad de la reforma administrativa se derivó de un enfoque cauteloso, pero también de las oportunidades que ofrece un gobierno estable. Así, la lección de Australia es demostrar que sí es posible lograr el éxito en una reforma administrativa, pero que esto no trae consigo la solución a los problemas del gobierno.

En lo concerniente a Estados Unidos, B. Guy Peters asegura que la experiencia de la reforma no ha sido acumulativa, como podría y debería ser, y que muchas reformas continúan siendo vendidas¹ a la ciudadanía como si fueran verdaderas innovaciones. Además, una de las

¹ El autor utiliza el término *marketed*.

dificultades más evidentes para aprender de la reforma es la relativamente baja prioridad asignada al sector público. La tendencia es considerar que todo lo que sucede en él es ineficiente e inefectivo, por lo que la mejor fuente de información es el sector privado. Otra barrera para el aprendizaje la constituye la pérdida de memoria organizacional debido a los continuos cambios de personal.

En los casos de Alemania, Suiza y Japón, los resultados son también muy interesantes. Por ejemplo, en Japón, a diferencia de Estados Unidos, el evidente éxito de las reformas de 1980 puede atribuirse parcialmente a la ausencia de dos obstáculos: la existencia de una memoria organiza-

cional más abundante, y el consenso de la importancia que tiene el sector gubernamental para el desarrollo del país.

Finalmente, estas experiencias nos indican que las organizaciones públicas sí son capaces de aprender, aun cuando aparezcan algunas barreras para dicho aprendizaje dentro del aparato gubernamental, cuando se implementan las reformas administrativas. De esta manera, las lecciones sustraídas de estos estudios empíricos resultan de gran utilidad para analistas de política pública, consultores, estudiantes y encargados de llevar a cabo estos procesos en el gobierno, que quieran comprender cualquier otro proceso de transformación.