

B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas, 1996, 179 p.

Sergio Cárdenas*

Como un fenómeno presente en casi cualquier sociedad contemporánea, la inconformidad con el desempeño gubernamental es observada a través de la opinión pública, en complejos estudios sobre el tema o bien por las eternas propuestas políticas de cambio en la forma de administrar los recursos públicos. Este fenómeno ha sido la base para la generación de infinidad de propuestas que intentan mejorar el desempeño gubernamental, lo cual da origen a la afirmación con que Guy Peters inicia este libro: *Change in the public sector is the rule rather than the exception*.

Para el autor, esta constante modificación de la estructura gubernamental ha respondido a la necesidad de adaptarse a entornos cada vez más complejos, intentando generar mejores condiciones para los ciudadanos. Teniendo entre sus objetivos "examinar los esfuerzos que están llevándose a cabo para mejorar el desempeño del gobierno", Peters señala que es

necesario contextualizar las características del gobierno "tradicional" al que se pretende modificar, así como las principales implicaciones que éstas tendrían, estableciendo para ello seis principios: el primero corresponde al "servicio civil apolítico", el cual nos remite a añejas discusiones y conceptos relacionados con la dualidad política-administración, y la neutralidad que debe observarse entre los encargados de aplicar las políticas gubernamentales, circunstancias que representan un punto de discusión ineludible en cualquier proceso de reforma gubernamental. El segundo principio se relaciona con la tradicional estructura burocrática *weberiana*, la cual se ve disminuida ante el obligado proceso de reforma para obtener una mayor eficiencia económica, creando el reto de obtener una organización en la que se pueda disfrutar de control y eficiencia económica. El tercer principio menciona la permanencia y estabilidad al interior de las organizaciones públicas, ya que con la visión tradicional, la permanencia

en los puestos gubernamentales es un punto fundamental para lograr buenos resultados, a diferencia de algunas de las propuestas de reforma en las que es considerada como un punto que debe ser necesariamente modificado a fin de permitir una mayor eficiencia en el gobierno. El cuarto principio se relaciona con el supuesto de que debe existir un servicio civil institucionalizado, administrado como un *corporate body*, principio que contradice algunas propuestas en las que se aspira incluso a contar con empleos temporales a fin de reducir costos al interior del gobierno; con respecto al quinto principio, se establece el control ejercido sobre el gobierno por las instituciones políticas, a través de una larga serie de disposiciones y reglamentos destinados a generar control y responsabilidad en la acción gubernamental, lo cual, desde la perspectiva de algunos modelos de reforma, representa un aspecto que sólo resulta en ineficiencia gubernamental. El sexto principio tiene que ver con la igualdad, ya que con la visión tradicional, en los resultados y acciones gubernamentales se debe tener siempre presente este principio, lo cual resulta inaceptable para algunas de las propuestas de reforma.

Al abordar las principales causas que generaron algunos de los procesos de reforma, el autor establece, entre otras, los cambios económicos que obligaron al gobierno a perseguir una eficiencia en sus gastos, la existencia de un "populismo de izquierda", en la que uno de los argumentos principales es la crítica constante a las grandes estructuras burocráticas

(consideradas como "ineficientes, insensibles y frecuentemente hostiles hacia quienes deberían servir"), así como la complejización de las instituciones económicas y sociales, que al convertirse en instituciones poco gobernables debido a su heterogeneidad, han obligado al gobierno a ajustarse a nuevas circunstancias a efecto de lograr un adecuado desempeño de sus funciones.

Sin embargo, pese a la numerosa muestra de procesos de reforma, para el autor la mayoría de las reformas han sido desarrolladas de manera inconexa y asistemática, lo cual lógicamente se refleja en los magros resultados que muchos de estos procesos han generado. De esta manera, el objetivo principal de su libro se encuentra en la explicación, comprensión y análisis de las posibles futuras características del Estado y sus burocracias, de manera que los procesos de reforma puedan ser contextualizados en cuanto a sus alcances, principios y objetivos primordiales. Para ello, el autor desarrolla un análisis de las principales propuestas en cuatro dimensiones: el diagnóstico del problema de acuerdo con el paradigma utilizado en cada propuesta; el análisis y propuesta de la estructura gubernamental, así como el impacto que se espera en ella por modificarse; los valores que deberán ser perseguidos por los miembros del sector público, y una cuarta dimensión en cuanto al papel que desempeñarán los administradores públicos en el proceso de generación de políticas públicas. Por otra parte, para analizar las diferentes propuestas de reforma gubernamen-

* Tercer semestre de la maestría en Administración y Política Públicas, CIDE.

	<i>Gobierno de mercado</i>	<i>Gobierno participativo</i>	<i>Gobierno flexible</i>	<i>Gobierno "derregulado"</i>
Diagnóstico principal	Monopolio	Jerarquía	Permanencia	Regulación interna
Estructura	Descentralización	Organizaciones horizontales	Organizaciones virtuales	Sin recomendación
Gestión	Pago por desempeño: técnicas del sector privado	Calidad total; trabajo por equipos	Personal temporal	Mayor libertad gerencial
Elaboración de políticas	Mercados internos, incentivos de mercados	Consulta y negociación	Experimentación	Gobierno emprendedor
Interés público	Reducir costos	Participación y consulta	Reducir costos y coordinación	Creatividad y activismo

tal, Peters señala cuatro modelos básicos cuyas características principales se mencionan en un cuadro elaborado por el autor (p. 19) y que aquí se reproduce; estos modelos engloban las principales acciones desarrolladas en la búsqueda de nuevos modelos de gobierno que superen las formas tradicionales de administración gubernamental.

El modelo de gobierno de mercado

Considerado como el más utilizado, este modelo acepta el uso del mercado para el manejo de recursos públicos y la "importación" de técnicas gerenciales del sector privado, las cuales son consideradas como superiores a los métodos tradicionalmente utili-

zados en el sector público, en el supuesto de que el modelo tradicional no aporta suficientes incentivos para que sus miembros desempeñen sus funciones eficientemente. Las bases de este enfoque pueden encontrarse en los supuestos de la economía neoclásica, así como en los trabajos desarrollados en el análisis de las fallas de las burocracias tradicionales. Algunos ejemplos de este modelo pueden ser encontrados en acciones de descentralización, "ruptura" de monopolios de la burocracia en el gobierno, generación de mercados internos (como en el caso del sistema nacional de salud inglés, en el que se generan mercados para la provisión de servicios), así como en el uso de técnicas administrativas del sector privado, con la idea de que "los administradores deben administrar y los políticos

deben tomar la responsabilidad de las decisiones en las políticas públicas" (lo que podría considerarse como la aportación de la nueva gestión pública, otra fuente de este modelo). Tras presentar las principales características del modelo, el autor menciona las principales debilidades del mismo, destacando la necesidad de recurrir a aspectos políticos para impulsar la aceptación del modelo (lo cual en sí es una contradicción), la dificultad para coordinar pequeñas organizaciones y entes descentralizados, así como la poca adaptabilidad del modelo a países en vías de desarrollo, a todo lo cual se suma la existencia de fallas de mercado, entre las que destaca la imposibilidad de aceptar al mercado como un eficiente asignador de recursos en situaciones de diversidad y búsqueda de igualdad. Tras señalar que la evaluación del desempeño gubernamental ahora se centrará en obtener los costos más bajos, el autor concluye la presentación de esta propuesta con una observación acerca de la presencia de decisiones "impersonales" en el proceso de políticas, lo cual limita la participación del ciudadano en el proceso de selección.

El modelo de gobierno participativo

Considerado como la antítesis del modelo de gobierno de mercado, los principales exponentes optan por mecanismos más democráticos para la definición de la acción del gobierno. Nuevamente la burocracia tradicional es vista como el principal im-

pedimento para el correcto desempeño gubernamental, por lo que la necesaria transformación del gobierno deberá tender hacia la desaparición de los modelos jerarquizados de gobierno, fomentando la participación de sectores tradicionalmente excluidos del proceso de toma de decisiones.

Este modelo toma forma a través de acciones, como el de "gestión participativa", en el que a través de la participación de empleados de todos los niveles se busca obtener un mejor desempeño gubernamental; el de *discursive democracy*, en el que se intenta incorporar la opinión de la población en general para identificar y definir los problemas a ser atendidos por el gobierno, basándose en la idea de que la burocracia carece de la información necesaria para una adecuada toma de decisiones para el quehacer gubernamental. Para Peters es necesario mencionar la existencia del comunitarismo como un medio para entender el surgimiento de los modelos de gobierno participativo, destacando cómo las ideas de coproducción y participación del ciudadano son consideradas como el único medio para mejorar el desempeño del gobierno.

Destaca en esta corriente la participación casi obligada del denominado *third sector*, a través de grupos ciudadanos comprometidos en la solución de problemas, compartiendo con el modelo de mercado la aversión contra grandes organizaciones sin sensibilidad hacia los intereses de la población. De acuerdo con el autor, este modelo buscaría transformar los procesos de generación de política pública más allá de limitarse única-

mente a modificar la estructura gubernamental. El autor señala algunos de los problemas que enfrentaría este modelo al intentar definir a quiénes se debe abrir el proceso de decisión, la imposibilidad de transformar la visión de "cliente" en lugar de "ciudadano" (lo cual limita su participación en el proceso de decisión), así como la dificultad para integrar a los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas. Una consecuencia natural de la existencia de este modelo es la búsqueda de la descentralización de decisiones, lo que puede provocar una pérdida de coordinación y control. Como en los otros modelos, el transformar a una burocracia gubernamental jerárquica y con procedimientos muy definidos representa el principal reto, especialmente cuando se busca adquirir un modelo de gestión participativa en el que las decisiones tienen una fuente distinta a las anteriores y el ciudadano deja de ser un simple espectador o censor para tomar parte activa en la definición del interés público.

El modelo de gobierno flexible

Para lograr un gobierno "flexible" es necesaria una transformación del gobierno para que responda a condiciones especiales del ambiente de una forma rápida y eficiente. Como es posible inferir, esta condición es adquirible únicamente a través de romper con algunos de los principios del gobierno "tradicional", como es, en este caso, la permanencia de los empleados gubernamentales. En esta perspectiva la permanencia de una burocracia

gubernamental ha generado un desplazamiento de objetivos en el que los administradores se comprometen con el cumplimiento de objetivos al interior de la organización (entre ellos la búsqueda de su permanencia), pero no con las políticas que la organización debe administrar.

Para este modelo el medio ideal de consolidar un cambio en el gobierno está representado por la posibilidad de "sacudir" a las organizaciones públicas de una forma tal que se impulse un cambio a través de una reorganización que a su vez permita que las organizaciones públicas adquieran una nueva dinámica para atender condiciones sociales cambiantes y permita "retomar" los objetivos del gobierno a través de la innovación y recuperación de experiencias exitosas en las anteriores estructuras a cargo del gobierno.

El éxito en la transformación gubernamental dependerá de la habilidad para romper con inercias en el comportamiento de la burocracia, romper con los monopolios burocráticos y abrir los procesos de decisión a nuevos actores al interior de las organizaciones, rompiendo además con el mito del aislamiento del administrador público. Al mismo tiempo, como resultado de la posibilidad de trabajar con unidades flexibles, se incrementa la posibilidad de "experimentar" con la aplicación de políticas públicas, lo que junto con la temporalidad de este modelo ofrece beneficios de gran valor en ambientes de incertidumbre tan comunes en países en desarrollo. Esta perspectiva, que puede ser considerada como una propuesta que se centra en las característi-

cas al interior de las organizaciones, tendría en su contra la dificultad para establecer una coordinación adecuada, la posible pérdida de conocimiento previo en la organización, y el requerir de una habilidad sobresaliente para conducir un cambio organizacional en el que además se tiene una falta de compromiso de los administradores con sus organizaciones. Para el autor, es necesario encontrar un "balance entre el poder para eliminar y mantener organizaciones", de forma que no se incurra en excesos destruyendo organizaciones que han resultado de gran beneficio para el gobierno.

El modelo de gobierno "derregulado"

Siendo ahora el enemigo a vencer el exceso de regulaciones que existen para cualquier nivel o área de gobierno, una consecuencia lógica implica moverse hacia la toma de decisiones con un nivel de discrecionalidad mayor, en el que la creatividad y eficiencia suplantarían la lentitud y limitaciones que generan el exceso de regulaciones.

De acuerdo con el autor, como ejemplo de este modelo podemos mencionar la propuesta de "reinventar el gobierno" de Osborne y Gaebler, en el cual se encuentra un ejemplo claro de la eliminación de vigilancia excesiva así como la eliminación de procesos considerados como costosos e innecesarios. El principal costo asociado a este modelo es que implica generar una cultura de tolerancia hacia ciertos errores derivados del proceso de

desregulación, especialmente cuando se cambia de un modelo en el que existían reglas para cualquier acción de gobierno. Para este modelo, la estructura es considerada de menor importancia que los procedimientos y reglas, por lo que como consecuencia es necesario impulsar liderazgos que generen acciones colectivas, adquiriendo importancia nuevamente la jerarquización al interior de la organización. Como es posible entender, un gobierno con menos regulaciones implica un alto costo en responsabilidad, coordinación y evaluación del desempeño, además de que la dependencia hacia "recursos humanos ideales", quienes serían capaces de hacer buen uso del espacio de libertad de acción que se ha generado, puede representar un serio impedimento para el buen funcionamiento de este modelo.

En el último capítulo Peters señala algunas consideraciones en las que evalúa las principales características de estas propuestas de reforma. Para el autor, es de destacar la falta de innovación y la omisión acerca de algunos trabajos sobre la cultura al interior de la organización, como uno de los elementos clave de cualquier reforma administrativa, resultando principalmente tres problemas comunes en los cuatro modelos: el problema para mantener la coordinación entre las diferentes organizaciones gubernamentales, la falta de propuestas adecuadas para la detección de errores en la esfera gubernamental, y la crítica constante al servicio civil, sin considerar de fondo las implicaciones de una modificación de este sistema.

Como es de esperarse, analizar propuestas de reforma gubernamental no es una tarea sencilla ni mucho menos pequeña. Tras considerar que *the problem was not a shortage of ideas about how to make government work better; the problem was too many ideas and not enough systematic thinking about which ones were applicable to particular situations and whether the ideas were compatible with one another*, el autor señala que es necesario adoptar una visión más diferenciada y contingente de los problemas y propuestas para gobernar. En una metáfora interesante, el propio autor considera que *Government's reformers were like candidates in a New York City election who go through the city eating pizza in an italian neighborhood, pirogies in a polish neighborhood, blintzes in a jewish neighborhood and enchiladas in a hispanic neighborhood. Each of these is itself a tasty dish, but at the end of the day the politician is quite dyspeptic*, con lo que es posible señalar que es necesario reconsiderar los efectos y alcances de un proceso de reforma, lo que hace necesario ubicar el momento y el lugar en que una reforma debe ser iniciada, para evitar el error tan común de inferir soluciones integrales del éxito parcial de alguno de estos modelos.

En un punto irónico respecto a la reforma del gobierno, el autor encuentra dos aspectos de gran interés: el necesario uso de la estructura política que se buscaría cambiar, como un elemento de gran importancia para impulsar el cambio (por lo que la actividad política es requerida para impulsar reformas “apolíticas”), y la necesaria negociación institucional que deberá darse al interior del gobierno para aceptar los cambios. Como punto final, el autor establece que todos estos modelos implican costos para la sociedad, los cuales deben ser considerados cuidadosamente antes de impulsar una reforma. Entre estos costos se encuentra el riesgo de que algunos de los valores perseguidos por los modelos tradicionales sean eliminados al mismo tiempo que los aspectos negativos del gobierno “tradicional”, con la consecuente pérdida para la sociedad.

Peters logra claramente su objetivo de evaluar las propuestas de reforma gubernamental, clarificando las principales fortalezas y debilidades de cada modelo, así como los riesgos que implica cualquier proceso de reforma, pero principalmente logra inducir una reflexión respecto a la necesaria consideración de los valores que deberán ser protegidos en todo proceso de reforma.