

CRÍTICA DE LIBROS

EL LIBRO DE CAMPO DEL REINVENTOR: HERRAMIENTAS PARA TRANSFORMAR SU GOBIERNO de David Osborne y Peter Plastrik***

JOHN M. BRYSON***

David Osborne y sus coautores Ted Gaebler y Peter Plastrik han jugado un papel importante en llevar a la práctica la agenda de la Nueva Gerencia Pública (Osborne y Gaebler, 1992; Osborne y Plastrik, 2000). La *Reinvención del Gobierno*, en colaboración con Gaebler, destacó principios que los autores consideraron que los gobiernos debían adoptar para mejorar sus diseños y prácticas, a fin de expandir la innovación y el desempeño. Estos principios incluyeron, entre otros, la necesidad de separar el timonear (es decir, la dirección de las políticas) del remar (o sea, la producción de servicios). También enfatizaron la necesidad de focalizar la gestión en los clientes, fomentar la competencia y descentralizar todo lo posible la toma de decisiones. Pocos libros sobre gerencia pública han vendido tan bien sus recetas o han tenido tal impacto inmediato sobre la práctica. En los Estados Unidos, el libro se convirtió en algo así como la Biblia del National Performance Review bajo la administración Clinton, un esfuerzo mayúsculo para reinventar el gobierno federal.

Banishing Bureaucracy (Osborne y Plastrik, 1997) llevó la argumentación más allá e identificó cinco estrategias básicas para implementar los principios. Cada una de las estrategias comenzaba con una "C". El propósito de la *Core Strategy* (Estrategia Medular) es identificar y colocar el foco sobre una misión claramente definida. Las *Consequences Strategies* (Estrategias relativas a Consecuencias) crea incentivos el buen desempeño organizacional y consecuencias negativas en caso de mal desempeño. La *Customer Strategy* (Estrategia hacia el Cliente) tiene por objeto promover la responsabilización hacia los usuarios así como los superiores en la jerarquía. La *Control Strategy* (Estrategia de Control) se propone descentralizar todo lo posible la toma de decisiones, al tiempo que responsabiliza a los tomadores de decisiones por los resultados logrados. Finalmente la *Culture Strategy* (Estrategia sobre la Cultura) procura cambiar las actitudes, valores, normas, supuestos y expectativas del empleado público, a fin de apoyar la instauración de un gobierno más empresarial y orientado al usuario o cliente.

The Reinventor's Fieldbook (Osborne y Plastrik, 2000) proporciona detalles operacionales adicionales a quienes desean aplicar las cinco estrategias. El "libro de campo" (*fieldbook*) incluye más de 90 abordajes, herramientas y competencias obtenidas a partir de costos de equipos de trabajo (secciones xi-xii) basados en actividades (*activity-based costing*). La medición del desempeño es considerada tan crítica, que se le asigna un capítulo completo.

* *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*. David Osborne y Peter Plastrik; San Francisco, Jossey-Bass, 2000, 689 páginas.

** Artículo publicado en *International Public Management Journal*, Volumen 5, Número 3 – Año 2002. Traducción realizada por TOP

*** University Of Minnesota

El libro de campo está organizado in cinco partes, que corresponden a las cinco estrategias. Cada parte comienza con una sección general que describe la respectiva estrategia. Luego, se presentan de dos a cuatro capítulos que detallan los enfoques, herramientas y competencias. Típicamente, se incluyen ejemplos de casos en que se aplicaron las herramientas en la práctica, pasos para implementarla, lecciones aprendidas acerca de la iniciación efectiva y utilización de la herramienta (tanto positivas como negativas) y referencias suplementarias orientadas a los reformadores. El libro de banco emplea un conjunto de íconos que identifican referencias cruzadas con otras secciones relevantes del libro, y de obras anteriores (*Reinventing Government* y *Banishing Bureaucracy*). El libro de campo ha sido escrito con toda la intención de ser utilizado “*en tanto sea necesario*” o “*según resulte deseable*”, y no para ser leído de comienzo a fin. La organización del libro facilita tal uso.

El libro está orientado a una aplicación restringida en países desarrollados y no en países en desarrollo, donde falta la infraestructura requerida (imperio de la ley, poder judicial independiente, ausencia de corrupción, etc.). Osborne y Plastrik alerta a los lectores que quieran emplear el libro de campo en países en desarrollo que trabajen primero en la construcción de la infraestructura, consejo que bien debería ser tomado en cuenta (Schick, 1998).

El libro tiene algunas fortalezas notables. Primero y principal, es simplemente un compendio admirable de guías orientadas a la práctica sobre herramientas y como usarlas. No conozco ninguna otra fuente que contenga tal información y sea fácilmente accesible. Pueden hallarse en otra parte buenas descripciones de herramientas y guías específicas, pero en ninguna podrá hallarse tal información, con un despliegue amplio de herramientas y con tan útil formato. Los autores merecen ser congratulados por lo que, claramente, ha sido un aporte masivo de marcos conceptuales, recolección de información, edición, organización y referenciación cruzada.

En segundo lugar, el libro cumple en ofrecer un real servicio a los reformadores, sean estos electos o no. Muy a menudo la literatura de gerenciamiento público escrita por académicos es poco interesante o útil para los reformadores. Entretanto, la literatura sobre gerencia pública orientada al profesional practicante es por lo general práctica en su sentido más operativo, pero no se funda en ningún sostén o raíz teóricos. Este libro de campo está escrito de manera muy interesante, práctica y no totalmente exenta de respaldo teórico. En otras palabras, los profesionales de la reforma que utilicen este libro se beneficiarán de las guías que ofrece sobre cómo ajustar enfoques, herramientas y competencias dentro del marco más amplio de las cinco estrategias.

Tercero, en este libro Osborne y Plastrik continúan su importante labor de ayudar a los ciudadanos a comprender la tarea de partes significativas de sus gobiernos. Osborne es, por formación, un periodista y Plastrik fue previamente empleado gubernamental. Ambos son actualmente consultores y, particularmente, educadores cívicos del gran público (o al menos, del público con conciencia cívica e involucramiento público). Esta tarea de educación cívica, por más limitada que resulte en términos globales, es importante y digna de reconocimiento. Dicho de modo diferente, he hallado todos los libros de Osborne en los estantes de las librerías populares. No puedo pensar en la obra de ningún académico singular de la gerencia pública, de la que pueda decir lo mismo.

El libro de campo también acusa varias debilidades. La teoría que subyace al libro -como también ocurre en *Reinventing Government* y en *Banishing Bureaucracy*- no está bien articulada, sea en el nivel macro o micro. En el nivel macro, no resulta claro de qué manera la caja de herramientas se ajusta a las democracias constitucionales de maneras que sirvan a los valores y la responsabilización del sistema democrático (Lynch y Markusen, 1994; Behn, 1999; DeLeon y Denhardt, 2000; Denhardt y Denhardt, 2000). La discusión sobre organizaciones “timonéales” es un lugar donde hubiera sido esperable tal discusión detallada, pero no se la encuentra allí.

Tampoco hay una clara teoría articulada sobre la ciudadanía democrática (Boyte y Kari, 1996). En el nivel micro, hay también falta de claridad acerca de cuándo utilizar exactamente qué herramienta, bajo qué circunstancias y por qué. Relacionada con la debilidad teórica existe otra debilidad en los datos usados para soportar el uso de cada estrategia y herramienta. Los datos consisten en anécdotas o breves ejemplos de casos, de modo que no se advierten proposiciones convincentes y fundadas sobre terreno empírico acerca de cuándo, dónde, por qué y cómo usar cada estrategia y herramienta.

La debilidad teórica del libro de campo es, en cierto modo, característica de buena parte de la literatura sobre Nueva Gerencia Pública (Barzelay, 2001). Esta debilidad se debe en parte a fallas en construir sobre los fundamentos echados por la literatura tradicional en administración pública, quizás como resultado de no haberla interpretado correctamente. Esta literatura tradicional fue mucho más sustentadora del desempeño excepcional, de la alta capacidad de respuesta y del empresarismo que lo que muchos autores más nuevos piensan, y también puso mucho mayor atención sobre las cuestiones constitucionales, el papel de los funcionarios electos y las cortes, y la responsabilización democrática, que el puesto por muchos autores (Lynn, 2000). La debilidad también se debe, en el mejor de los casos, a una lectura sesgada de la literatura sobre ciudadanía democrática y, en el peor, a la reducción de la ciudadanía a nada más que un cliente, votante y contribuyente, y no a un productor o co-productor de valor público (Lynch y Markusen, 1994; Boyte y Kari, 1996).

Dicho de manera diferente, no está claro a qué propósitos públicos más amplios sirve el libro de campo, lo cual es irónico, dada la importancia que Osborne y Plastrik atribuyen a la claridad de propósito en una organización pública. Una sugerencia de mejoramiento consistiría en vincular el libro de campo -así como otros trabajos de Osborne- con la idea de Moore de que la tarea del gerente público es crear valor público (Moore, 1995) y con la idea de Boyte y Kari de que la tarea de la ciudadanía es el trabajo público: es decir, crear cosas de valor público en cooperación con otros. Hacer esto permitiría eslabonar el trabajo sobre estrategias y herramientas con conceptos poderosos que tienen conexiones académicas más profundas y con valores públicos democráticos más amplios que el desempeño o el empresarismo. El resultado sería una respuesta más satisfactoria a la pregunta: ¿reinención para qué?

Dos otras debilidades deben ser observadas: el libro de campo se beneficiaría, en general, de una conexión más cercana con la literatura académica. Las referencias a la misma a lo largo del libro son realmente irregulares. El libro es también débil en varios enfoques, herramientas y competencias importantes. Por ejemplo, planificación estratégica, desarrollo organizacional, facilitación de funciones de apoyo y el uso y diseño de talleres de trabajo.

En conclusión, Osborne y Plastrik han producido un compendio muy impactante de enfoques, herramientas y competencias vinculados a sus cinco estrategias. Si bien es de lamentar la estrechez de su visión en términos de valores y responsabilización democráticos, y de las debilidades de su base teórica y empírica, queda claro no obstante que el campo de la gerencia pública necesita un libro como este. Si no es perfecto, existe siempre trabajo importante que deberán llevar a cabo otros, y también existe la posibilidad de una segunda edición mejorada. Entretanto, aparear este libro con otros trabajos que son fuertes en lo que este es débil, puede únicamente reforzar este campo de estudios, tanto desde el lado académico como del lado de la acción.

Referencias

Barzelay, M. 2001. *The New Public Management*. Berkeley: University of Carolina Press.

Behn, R. 1999. "The New Public Management Paradigm and the Search of Democratic Accountability". *International Public Management Journal* 1:131-65

Boyte, H. y N. Kari. 1996. *Building America: The Democratic Promise Of Public Work*, Philadelphia: Temple University Press.

DeLeon, L. y R. Denhardt. 2000. "The Political Theory Of Reintion". *Public Administration Review* 60:89-97

Denhardt, R y J. Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather Than Steering". *Public Administration Review* 60:549-59.

Lynch, L y A. Markusen. 1994. "Can Markets Govern?". *The American Prospect* 16(winter):125-34

Lynn, L. 2000. "The Myth Of The Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For". *Public Administration Review* 61(2):144-60

Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Osborne, D. y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Osborne, D. y P. Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

- . 2000. *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schick, A. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms." *The World Bank Research Observer* 13:123-31