

**LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO  
LA INFLUENCIA DEL ESPÍRITU EMPRESARIAL  
EN EL SECTOR PÚBLICO.**

**DAVID OSBORNE Y TED GAEBLER**

Reseña Bibliográfica

**Juan Manso Pinto**

---

**Osborne, D., Gaebler, T. La Reinvencción del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós Iberica, Barcelona. 2002. 7ª Edición, 494 páginas. ISBN 8-47509--9866**

---

En buena hora, la editorial Paidós ha colocado a disposición del mercado librero la 7ª edición del texto de David Osborne y Ted Gaebler *La Reinvencción del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Esta obra, desde su primera edición en inglés en 1992 y en español en 1994, ha venido ejerciendo una fuerte influencia en el campo de la Administración Pública. En ella, sus autores -reconocidos expertos en el campo de la administración pública- plantean que 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 funcionan del todo bien. En su momento lograron grandes cosas, pero volvieron excesivamente abultados, derrochadores e ineficaces. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta del pasado 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.

Osborne y Gaebler sostienen que ante estas nuevas realidades si se quiere incrementar la eficiencia del gobierno la tarea urgente es reinventarlo; esto es: “pasar de un

tipo de un gobierno de tipo burocrático a otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz “ (pág 19). Los tiempos que corren, dicen Osborne y Gaebler exigen instituciones extremadamente flexibles y adaptables. Instituciones responsables antes sus clientes que ofrezcan bienes y opciones de servicios no estandarizados y de gran calidad. Instituciones que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes, y que desarrollen en sus empleados un sentimiento de significado, de control e incluso de propiedad. Exigen instituciones que capaciten y autoricen a los ciudadanos antes que limitarse a servirlos.

El modelo de gobierno empresarial que Osborne y Gaebler proponen se basa en el concepto de empresario tal como fuera definido por Jean-Baptiste Say (1767-1832): “ el empresario es la persona con la capacidad de cambiar o trasladar recursos desde zonas de baja productividad, a áreas de mayor productividad y rendimiento”(pág 20). Osborne y Gaebler creen firmemente que es posible aplicar exitosamente este concepto al sector público, toda vez que el los administradores tienen la función de trasladar recursos a zonas de mayor productividad y rendimiento. “Cuando hablamos de empresarios públicos -dicen los autores- nos referimos precisamente a la gente que actúa de esta manera. Cuando hablamos de modelo empresarial, aludimos a las instituciones del sector público que actúan habitualmente de esta manera, que usan constantemente sus recursos según nuevas maneras para mejorar su eficacia y sus resultados concretos “ (pág 43).

Los autores, a lo largo de los once capítulos y dos apéndices que estructuran el libro- discuten la importancia de crear un gobierno empresarial basado en diez principios claves, los que -en la medida se implementen adecuadamente- harían posible la reinención del gobierno. En apoyo a sus planteamientos, los autores presentan una amplia y variada gama de ejemplos tomados todos de diversas áreas del sector público federal, estatal y comunal estadounidense. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de tales principios.

## **1. Gobierno catalizador : mejor llevar el timón que remar.**

Este es el principio básico de la propuesta de Osborne y Gaebler para reinventar el gobierno. El mismo implica transformar el gobierno tradicional de proveedor directo de servicios a uno catalizador; esto es: promotor, coordinador, activador y armonizador de las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y de otras organizaciones sin fines de lucro para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Los autores sostienen que para lograr este objetivo se tienen que separar lo que son las decisiones sobre dirección o formulación de políticas, de lo que son las decisiones relativas a actividades relacionadas con la prestación directa de los servicios. Como metafóricamente expresan los autores “..la tarea del gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar. Prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando” (pág, 55).

Si bien Osborne y Gaebler sostienen que la aplicación del principio de gobierno catalizador constituye el elemento esencial para reinventar el gobierno, tienen especial cuidado en aclarar que el término catalizador no entienda como sinónimo de privatización. La privatización –dicen los autores- es solo como una estrategia gerencial que no constituye en si misma la solución para la prestación de los servicios públicos. En sus propias palabras: “..la privatización es simplemente un punto de partida erróneo a la hora de analizar el papel del gobierno. Se pueden contratar servicios fuera de la administración oficial o transferirlos al sector privado. Pero no se puede hacer lo mismo con la gestión de gobierno. Podemos privatizar funciones aisladas de conducción, pero no el proceso entero de la gestión de gobierno. Si lo hiciéramos, no tendríamos el mecanismo adecuado para tomar decisiones colectivas, ni modo de establecer las reglas del mercado, ni medio para imponer reglas de comportamiento. Perderíamos todo el sentido de equidad y de altruismo; los servicios que no pueden originar beneficios, ya se trate de alojamiento para los que carecen de vivienda, ya de asistencia sanitaria a los pobres, a duras penas existirían. Las organizaciones del tercer sector jamás podrían sostener todo el peso de si mismas” (pág 82).

## **2. Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente**

El objetivo de este principio, de acuerdo a Osborne y Gaebler reside en fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales que les afectan. La ineficiencia de los gobiernos contemporáneos –dicen los autores- “no reside tanto en las personas (funcionarios 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” (pág 43). Los autores sostienen que “..para que los programas de gobierno realmente funcionen es necesario sacar la responsabilidad de éstos de las manos de los burócratas y traspasarla a la gente a la cual están orientados servir” (pág, 89).

De acuerdo a Osborne y Gaebler, frente a los problemas que la afectan la comunidad presenta una serie de ventajas en relación a las burocracias públicas. Entre alguna de estas: comprende mejor sus problemas, que como los entienden los burócratas; los miembros de la comunidad presentan un mayor grado de compromiso hacia la solución de sus problemas, que el que presentan los funcionarios públicos; las comunidades se centran en fortalecer sus capacidades, las burocracias se centran en fortalecer sus deficiencias; las comunidades resuelven problemas, las burocracias prestan servicio. Por otra parte, agregan los autores, un gobierno empresarial basado en este principio contribuye a estimular y fortalecer la práctica de la democracia participativa” (pág 107).

## **3. Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios.**

Osborne y Gaebler sostienen que la característica esencial de un gobierno empresarial es exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de monopolios estatales y la liberación de las fuerzas de mercado.

Los autores están plenamente convencidos que promover la competencia entre el sector privado y el sector público tiene diversos y positivos efectos, entre éstos: “ obliga a

los monopolios públicos a responder a las necesidades de los consumidores; los proveedores se ven obligados a mantener bajos sus costos y a responder rápidamente a los cambios en la demanda; estimula y premia la innovación; eleva la moral y el orgullo en los empleados públicos; fomenta la eficiencia y la responsabilidad de la gerencia pública, pero más importante aún: crea un sentido de mejor aprovechamiento de los presupuestos públicos” (págs 125-130).

Aunque Osborne y Gaebler expresan estar ciertos que la competencia no soluciona todos los problemas del gobierno, en gran medida –sostienen- constituye la llave que le puede permitir abrir los grilletes burocráticos que lo paralizan .

#### **4. Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de las organizaciones regidas por reglas.**

Las instituciones públicas tradicionales, sostienen Osborne y Gaebler, están orientadas a cumplir con una gran cantidad de reglas, regulaciones y actividades inútiles, más que actuar inspiradas en objetivos. En las agencias públicas –dicen los autores- “todas las reglas se han establecido con las mejores intenciones; pero sus efectos acumulativos son paralizante” (pág 170). Por el contrario, las organizaciones basadas en el espíritu empresarial tienden a minimizarlas y a poner atención en definir claramente su misión y objetivos.

En este capítulo del libro Osborne y Gaebler presentan una gran variedad de ejemplos tendientes a demostrar que las organizaciones públicas que ya han comenzado a orientarse por objetivo suelen ser innovadoras, eficaces y productivas que las que aún mantienen su forma tradicional de hacer. En palabras de los autores “la claridad de los objetivos y de la misión tal vez constituyan el capital más valioso de una organización gubernamental (pág 194).

## **5. Gobierno dirigido a resultados: financiar el producto, no los datos.**

La preocupación de los gerentes públicos –dicen los autores- debe cambiar de prioridad. Debe pasar de la preocupación por los insumos y procesos a la medición del rendimiento. Según Osborne y Gaebler las agencias del sector público deben comenzar a evaluar sus desempeños más por la calidad de sus resultados que por el fiel cumplimiento de los reglamentos burocráticos. Plantean los autores que las organizaciones exitosas buscan soluciones, confían en sus empleados, miden cuantitativa y cualitativamente los resultados del trabajo y vinculan los incentivos salariales al desempeño de sus empleados. Medir los resultados –agregan los autores- es importante por varias razones: “ lo que se mide, se hace; si no se miden los resultados no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso; si no se puede reconocer el éxito, no se lo puede recompensar, si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso; si no se puede reconocer el éxito, no se puede aprender de él; si no se puede reconocer el fracaso, no se lo puede corregir (pág 236).

Los autores presentan una serie de procedimientos acerca de cómo implantar sistemas de presupuestos por resultados y diferentes criterios para medir la efectividad en organizaciones del sector público.

## **6. Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia.**

Osborne y Gaebler sostienen que, a diferencia de las burocracias tradicionales que solo tienden a servirse a si mismas, el objetivo del modelo de gobierno empresarial que proponen es servir a los ciudadanos. Basados en la filosofía de la calidad total, agregan los autores que la mejor forma para obtener calidad en la prestación de los servicios públicos es satisfaciendo las necesidades de los clientes. En este sentido abogan por que el tradicional concepto de ciudadano se reconceptualice por el de cliente o comprador de servicios.

Osborne y Gaebler sostienen que las agencias públicas que ya se han orientado a la satisfacción del “cliente” presentan diversas ventajas sobre aquellas que aún lo hacen

orientadas al “ciudadano”: Se hacen responsables por la calidad de los servicios que ofrecen. Despolitizan sus decisiones al elegir sus proveedores. Estimulan constantemente la innovación de los servicios que ofrecen. Derrochan menos recursos monetarios que las agencias públicas tradicionales, en la medida que igualan la oferta a la demanda. Facultan al cliente para elegir entre diversos servicios; contribuyen a desarrollar oportunidades de mayor igualdad entre la gente.

En apoyo a este principio, los autores presentan al lector una amplia variedad de técnicas a través de las cuales las agencias públicas pueden conocer el nivel de satisfacción e insatisfacción que sus clientes experimentan respecto a los servicios que reciben (págs 155-257).

## **7. Gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar**

De acuerdo a Osborne y Gaebler es difícil para los administradores de las agencias del sector público pensar como inversores si no conocen sus costos reales. La mayoría de los administradores públicos –dicen - no tienen idea de lo que cuesta producir los servicios que ofrecen. La experiencia muestra que por lo general sus costos verdaderos llegan a exceder hasta en un 30 por ciento los costos inicialmente considerados en sus presupuestos.

Para los autores, reinventar el gobierno necesariamente pasa por desarrollar en éste una perspectiva de inversión, y el hábito de considerar sus gastos como si se tratara de inversiones. Por otra parte, Osborne y Gaebler sostienen que si se desea que los gestores públicos piensen como empresarios entonces es necesario proveerlos de incentivos. Los autores explican detalladamente diversos modos a través de los cuales se podría lograr tal propósito, entre éstos: ahorro y ganancias compartidas, capital de innovación, fondos empresariales, centros de utilidad, entre otros.

Un aspecto que resulta interesante de comentar, es que si bien Osborne y Gaebler creen firmemente en las bondades de un gobierno empresarial, también se apresuran en aclarar que el gobierno no puede funcionar como una empresa. Como ellos mismos

expresan: “creemos que los diez principios que sirven de base a nuestro modelo, son propios de cualquier institución exitosa en el mundo de hoy, ya sea en el sector público, ya en el privado, ya en el de las actividades sin fines de lucro. Y hemos aprendido muchísimo de teóricos de la administración de empresa. Pero, respecto del gobierno la teoría de la empresa no es suficiente. Habrá muy pocos norteamericanos que realmente deseen que el gobierno actúe como una empresa, tomando decisiones rápidas a puerta cerrada y con vistas al beneficio privado. Si así lo hiciera, la democracia resultaría la primera perjudicada. Pero, la mayor parte de los norteamericanos si desearían que el gobierno fuera menos burocrático. Entre conducta burocrática y conducta empresarial hay un amplio abanico de grados intermedios, y el gobierno seguramente puede cambiar su posición a este respecto” (pág 51-52).

#### **8. Gobierno previsor : más vale prevenir que curar.**

Los tradicionales gobiernos burocráticos –dicen Osborne y Gaebler- se centran en suministrar servicios para combatir los problemas, más bien que en desarrollar estrategias para anticiparlos. Así, para afrontar la enfermedad las burocracias tradicionalmente orientadas fundan servicios de salud. Para hacer frente al crimen establecen más policías. Para combatir incendios compran más coches de bomberos. Por el contrario, los gobiernos empresariales aplican criterios de planificación estratégica para visualizar el futuro a objeto de reformular su misión y objetivos, identificar los problemas más urgentes y tomar las decisiones necesarias. El gobierno previsor –dicen los autores- 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. El gobierno previsor –agregan los autores- 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 y eliminar o disminuir la tendencia de ofrecer servicios de manera desarticulada e incremental.

## **9. Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo.**

La esencia de este principio -dicen Osborne y Gaebler- consiste en otorgar un mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios de los niveles organizacionales más bajos. En otras palabras, esto significa: acercar las decisiones a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas, y fomentar la participación y el trabajo en equipo. Un gobierno descentralizado ofrece, además, la ventaja de acceder más rápidamente a la información y a los cambios tecnológicos para mejorar y agilizar la toma de decisiones.

## **10. Gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado.**

Osborne y Gaebler, sostienen que los mercados no solo existen en el sector privado; también existen en el sector público, aunque a éstos normalmente se les denomina sistemas. Pero, agregan los autores, son mercados del mismo modo que son mercados el sistema financiero, el sistema bancario, el sistema de asistencia sanitaria.

Osborne y Gaebler, creen firmemente que los gobiernos si quieren conseguir más de lo que ahora ofrecen deben explorar la idea de utilizar los mecanismos de mercado para mejorar los servicios públicos. Los autores se basan en el supuesto que el mercado puede ser regulado para conseguir objetivos de carácter públicos; a la vez que evitar los vicios que en éste sentido generalmente se originan. Sostienen que los gobiernos orientados al mercado presentan ventajas en relación a los gobiernos burocráticos: evitan que sus decisiones respondan a móviles políticos; evitan que los proyectos sean impulsados por votantes, en lugar de consumidores; evitan que políticos impulsen proyectos que solo sirven a asegurar sus intereses partidistas; evitan que los servicios que ofrecen tiendan a fomentar sistemas fragmentados de reparto de beneficios (págs 389-393).

El capítulo once de este libro lo destinan Osborne y Gaebler a presentar ejemplos de cómo se pueden aplicar los diez principios a cualquier organización pública, entre éstas: organizaciones municipales, del área de la salud, educación, policía, y organizaciones comunitarias sin fines de lucro.

El libro reseñado sin duda alguna constituye un aporte valioso para entender algunas de las estrategias de cambio que se están produciendo o que deberían producirse en el gobierno de las agencias públicas para enfrentar con éxito los retos de la nueva sociedad postindustrial.

Sin embargo, un aspecto cuestionable en el trabajo de Osborne y Gaebler es el que todos los ejemplos de que se sirven para avalar su modelo de gobierno han sido tomados exclusivamente del contexto socioeconómico estadounidense, lo que plantea serias dudas acerca de la posibilidad de extrapolarlos a otros contextos económicos y sociales.

Más allá de esta crítica, el libro está redactado en un lenguaje sencillo y a veces hasta anecdótico lo que lo hace agradable de leer. *La Reinención del Gobierno* es un libro cuya lectura no debe estar ajena a estudiantes, teóricos y prácticos de la Administración Pública.

Juan Manso P  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Concepción