

David OSBORNE y Ted GAEBLER: *La reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Traducción de Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella. Ediciones Paidós Ibérica. S.A. Barcelona, 1994, 494 páginas.

ELBA PEIROTÉN PEÑARANDA

«¿Por qué el gobierno no puede ser dirigido como una empresa?... A los líderes de la empresa los mueve el beneficio, a los líderes del gobierno los mueve el deseo de ser reelegidos. Las empresas obtienen de los clientes la mayor parte del dinero; los gobiernos, de los contribuyentes; las empresas se ven impulsadas por la competencia y los gobiernos crean monopolios... En el Gobierno la última prueba para los administradores no es si producen un beneficio, sino si complacen a los políticos electos y los administradores públicos tienen que tener en cuenta siempre a los grupos de interés...» (págs. 50-51).

Osborne y Gaebler son especialistas del sector público de USA y aunque describen en su libro la realidad norteamericana, de la lectura del mismo surgen planteamientos que pueden hacernos pensar sobre algunos aspectos trasladables a nuestra sociedad.

No se puede decir que estos autores estén a favor de que el gobierno sea dirigido como una empresa, más bien exponen una serie de consecuencias sobre lo bueno de aplicar esta técnica en la gestión de algunos servicios públicos, pero no en todos, ya que los que no produzcan beneficios no existirían y hoy por hoy son muchos los servicios no rentables –utilizando este término desde el punto de vista de una empresa privada– que un Estado presta a sus ciudadanos.

Hay que tener en cuenta que el desarrollo del Estado del Bienestar no es tan profundo en USA como en nuestra sociedad, lo cual favorece la democracia participativa, es decir, hay ciudadanos que dedican muchas horas al trabajo voluntario en favor de la comunidad; por tanto, poseen un mayor control sobre cuestiones que afectan directamente a su vida. Por ejemplo, la

seguridad pública, los colegios, quién invierte en sus barrios..., cosa que no es tan común en nuestro entorno porque estamos acostumbrados a que sean los políticos y las instituciones (los gobiernos y la oposición en su legítimo juego democrático) los que nos proporcionen muchos de estos servicios, aunque las asociaciones de padres, de profesores y de vecinos son movimientos democráticos y participativos que van adquiriendo mayor importancia con el tiempo.

Este libro critica ciertas políticas de los gobiernos burocráticos tendentes a incentivar a las escuelas, a los departamentos de policía y bienestar, etc..., cuando fracasan y, por el contrario, defiende que si los gobiernos se fijaran más en los resultados deberían recompensar más a los que mejores rendimientos obtienen. Pongamos un ejemplo: un departamento de asuntos sociales dispone de una cantidad de dinero para ayudar a los inválidos y paga a un centro para que cumpla tal fin y ya está. Nadie vigila que esa ayuda sea de verdad para rehabilitar al imposibilitado, con lo cual se está incentivando a dicho centro para que no cumpla tal fin, ya que si el impedido llegara a valerse por sí mismo, la ayuda desaparecería. Es decir, si se contratan los servicios de una entidad privada el gobierno debe controlar que el cumplimiento de la prestación sea efectivo.

¿De qué manera evita la gestión empresarial el despilfarro y el fraude?
A través del presupuesto por objetivos. Los seguidores de la gestión empresarial se apoyan en la información, en la evaluación y el análisis sobre los resultados del gasto del gobierno, lo cual reduce la posibilidad de corrupción y la necesidad de numerosas reglas que entorpecen y paralizan la gestión a fuerza de poner obstáculos para evitar el fraude.

Si no se miden los resultados ¿cómo se puede conocer dónde está la verdadera solución de un problema o dónde está el éxito de una política pública o el fracaso para poder cambiarla? Se trata de una tarea ardua que requiere una gran honestidad, conocimientos técnicos y vigilancia, pero si se utiliza para satisfacer las necesidades de los administrados constituye a la vez una buena tarjeta de presentación para concurrir a las próximas elecciones y salir reelegido, cosa ansiada por los políticos de todos los países.

Cada vez hay más personas en los países de nuestro entorno que al no estar conformes con la sanidad pública contratan una sociedad privada sanitaria. Muchos se resignan a seguir pagando cuotas a la Seguridad Social, a pesar de que ven que las pensiones se van reduciendo, eso sí, critican que

los que no han cotizado perciban una pensión, incluso los hay que han contratado un fondo de pensiones. Respecto a la enseñanza pública, muchos opinan que está perdiendo su calidad y no está abocada al mundo del trabajo, por tanto, quieren para sus hijos un colegio o una universidad privados. Es decir, por un lado, contribuyen a paliar los gastos del Estado a través de sus impuestos recibiendo a cambio la prestación insatisfactoria de una serie de servicios y, por otro, pagan a ciertas instituciones privadas que parece les resuelven mejor su situación.

Está claro que muchos de estos ciudadanos demandan un mejor funcionamiento de lo público –algunos incluso la devolución de la parte correspondiente por no utilizar los servicios públicos–, pero los que no tienen posibilidades económicas para reaccionar recurriendo a lo privado también se dan cuenta de que lo público deja, a veces, mucho que desear y ello les hace exigir a los gobiernos mejor gestión y mejores resultados desde hace años ya.

La gestión empresarial utiliza una técnica que según Gaebler y Osborne sería conveniente utilizar en la Administración pública: la gestión de calidad total ¿Qué propone esta técnica? Que los clientes son la gente más importante de una organización; después, los que sirven a los clientes y que la gestión está para servir a quienes sirven a los clientes. Por consiguiente, una cuestión fundamental para los gobiernos es conocer sus deseos y preocupaciones, para lo cual tendrán que utilizar encuestas y otros medios que les permitan saber cuáles son los objetivos que se deben fijar para darles satisfacción.

¿Cómo es posible que la mayoría de los gobiernos ignoren el coste de los servicios que proporcionan a sus ciudadanos? Además, esos costes se aumentan porque no se invierte lo suficiente en políticas de prevención, lo cual se percibe claramente en el cuidado de la salud, en la manera de tratar al medio ambiente..., pero este tema no suele ser rentable en política, al menos hasta ahora, aunque desde hace ya algunos años gracias a los partidos verdes, sobre todo, se está consiguiendo que el que contamine, pague, lo cual no es muy sostenible a la larga porque el planeta no puede soportar el desarrollismo a ultranza de la industria y la energía que permiten los gobiernos occidentales, sin tener en cuenta el gran despilfarro y degradación a que se somete al mismo.

Osborne y Gaebler defienden la descentralización de las instituciones porque permite responder con rapidez a los cambios y necesidades de los ciudadanos y se gana en flexibilidad, en productividad y en compromiso. Pero hay una cuestión fundamental a tener en cuenta, la articulación, la coordinación de aquéllas para que funcionen correctamente.

Una de las muchas cosas que señalan Osborne y Gaebler respecto a la gestión burocrática es que la resistencia a trabajar en equipo suele provenir de los mandos intermedios, ya que si los empleados, de acuerdo con la dirección burocrática, toman decisiones y resuelven problemas, aquéllos sobran. Por eso, las organizaciones compartidas han de allanar jerarquías. Por tanto, la descentralización sólo funciona si los líderes son capaces de invertir en sus empleados, tanto en sueldos como en formación en su acepción más amplia. La formación da paso al conocimiento y si todos los funcionarios conocieran lo que suponen económicamente los errores que puedan cometer en el ejercicio de su función o las incorrecciones que cometen al utilizar ciertos medios públicos, el absentismo, la duplicidad de funciones, etcétera, posiblemente no haría falta recurrir a no subir los salarios de los mismos para paliar situaciones de déficit. Es fundamental que toda persona que tiene un puesto en el que maneja fondos públicos parta de la idea de que ese dinero tiene que administrarlo como si fuera suyo, sin tener en cuenta ideologías, sin hacer gastos extravagantes e intentando obtener un buen producto o una buena inversión. Como es de suponer, los seguidores del *management* empresarial no están de acuerdo con premiar a los empleados por la antigüedad, el nivel de autoridad, sino por su capacidad de trabajo eficiente, por lo que ahorran sin dejar de gastar en lo necesario, etcétera.

Ha llegado el momento de un planteamiento serio de los papeles federal, estatal o local. La responsabilidad sobre los problemas debe ir a parar al nivel inferior de administración, porque cuanto más cerca está un gobierno de sus ciudadanos, éstos confían más en él y los funcionarios tienden a ser más responsables. En nuestro país, la Administración única supone un buen paso para eliminar duplicidades innecesarias y llegar más rápidamente al ciudadano, es lo que en otros países se conoce como la oficina única.

El ascenso de gobiernos de corte empresarial es algo que hemos visto durante los últimos años. Los deseos de reforma administrativa de los gobiernos y de los gobernados son evidentes y parece que no se acaba de encontrar una solución satisfactoria. Según dice Crozier, especialista en la Administración pública francesa, en su obra, «No se cambia la sociedad por

decreto», se fracasa en las reformas administrativas porque no se tiene en cuenta el cambio social y por la cerrazón de las altas burocracias a renovarse en los ámbitos convenientes.

Gaebler y Osborne llaman la atención sobre el hecho de que quizá es hora de que ciertos servicios públicos del Estado del bienestar los desempeñen a partir de ahora empresas privadas ¿Pero sólo en aquellas prestaciones que se supone pueden ser rentables económicamente y cuya gestión ha sido insatisfactoria? ¿Es que los gobiernos sólo deben gestionar y proporcionar servicios cuyos beneficios económicos sean escasos o nulos? En este caso se podría dar la situación de que los gobiernos gestionen incorrectamente servicios que no son rentables, con lo cual la contabilidad siempre arrojaría saldos muy negativos que no se pueden paliar con otros saldos positivos porque no los hay. Lo que es evidente es que si un gobierno decide no incorporar las técnicas empresariales en su gestión pública, ha de encontrar el medio para que la gestión administrativa de lo público sea más eficiente, esto es, más barata, más puntual y más efectiva, ya que a estas alturas todo el mundo está de acuerdo en que el Estado del Bienestar debe seguir existiendo, pero no a costa de subir más los impuestos. Los gobiernos actuales no pueden proporcionarnos toda la asistencia médica, la protección del medio ambiente, la formación en el trabajo..., por ello no tienen otra elección que encontrar un enfoque diferente y utilizar su influencia para configurar el mercado de forma que haya empresas e individuos que puedan proporcionar dichos servicios. Es una forma de intervención en el mercado, es lo contrario de crear burocracias administradas públicamente para proporcionar servicios.

Para concluir, en Europa estamos en tiempo de espera y de alerta ante el nuevo futuro que alumbra el Tratado de Maastricht. En el mundo en que nos movemos de la globalización de la economía y de la política, de la fibra óptica, de las autopistas de la información y de la informática, sería conveniente que todos los países hicieran un estudio profundo y conjunto sobre el funcionamiento de las administraciones públicas, sobre todo porque la coordinación de las mismas y de las instituciones comunitarias, esfuerzo costoso y necesario, debe ser un reto obligado a la luz de los nuevos acontecimientos sociales, políticos y económicos.