

CAMBIO E INNOVACIÓN EN LAS REFORMAS DE GOBIERNO

Saúl Vargas Paredes

Resumen

El presente trabajo se concentra en dos objetivos. Uno de ellos consiste en proponer una aproximación conceptual a la reforma de gobierno tomando en consideración los trabajos principales dedicados a la gerencia pública; el otro se refiere a los escenarios en los que es posible llevar a cabo las reformas gubernamentales, tomando en cuenta las diversas estrategias de cambio, que van desde el cambio planeado hasta los cambios generados por la crisis.

Abstract

The present paper concentrates on two objectives. One of them consists of presenting a conceptual approach to the government reforms taking into consideration the main tasks devoted to public management the other refers to the different stages in which government reforms can take place considering various strategy changes that go from planned changes to those generated by the economical crisis.

Introducción

Los Estados occidentales viven una crisis de legitimidad. Esto se basa en tres percepciones principales:

Primera. Los gobiernos enfrentan temas complejos para su existencia futura y las soluciones parecen no poder resolver los problemas en el largo plazo.

Segunda. Los gobiernos están preocupados por cómo responder mejor a los retos para llevar a cabo los cambios suficientes y eficientes dentro de sus sociedades, pues saben que las fallas les hacen reducir significativamente su capacidad efectiva de mando.

La tercera percepción se refiere a que los gobiernos reconocen que tienen una capacidad limitada para intervenir en el terreno social y esta capacidad descansa en los recursos psicológicos y sociales, que el gobierno y el personal público deben movilizar efectivamente.

Hoy una de las tareas de la mayoría de los Estados¹ (bloques económicos) consiste en reinventar sus gobiernos para hacerlos más eficientes, eficaces, así como prestadores de servicios públicos óptimos. Innovar, reinventar, reformar² son conceptos que se usan actualmente para referirse a los cambios en el aparato gubernamental con el fin de convertirlo en un elemento más funcional de la sociedad contemporánea.

¹ Para entender la reforma estatal, tomo en consideración el trabajo de Greenberg, quien propone cuatro variables del Estado que pueden ser útiles para analizar su cambio: reglas de propiedad, tipo de régimen, naturaleza del gobierno y las políticas públicas. Esas variables se aplican en tres categorías de Estado: a) El Estado ciudadano-sensible (*responsive-citizen*), que agrupa un rango de enfoques que incluyen: pluralismo, corporativismo, movimiento de masas y votación y opinión pública; b) El Estado capitalista o marxista o neomarxista, y c) El Estado centralista o céntrico. Para efectos de este trabajo y por razones de espacio no me detengo en explicar el modelo de cambio estatal propuesto. Para mayor información, véase el trabajo de Edward S. Greenberg, "State Changes", en Greenberg, Edward S., y Thomas F. Mayer, *Changes in the State: Causes and Consequences*, London, Sage, 1990.

² El concepto de innovación organizacional se puede definir como el "elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamientos y relaciones en el contexto) que puede ser capaz de 'afectar' la agencia organizacional". El concepto de agencia se refiere al *locus* de calculabilidad e interpretación construido por los actores en estructuras organizacionales y en sus símbolos culturales de acción, en una relación de interpenetración actor-estructura. Giddens, 1984, citado en Cabrero y Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", p. 69. Sin embargo, más adelante expondré ampliamente los conceptos de reinención e innovación.

El concepto de reinventar puede encontrarse en Osborne y Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming our State House, City Hall to Pentagon*, Reaning

La reforma gubernamental, en la bibliografía reciente, parece entenderse como un concepto que se limita a la gestión pública de los gobiernos (federal o central, estatal o departamental, regional, municipal o local)⁵ en la prestación de servicios, profesionalización de su personal,

Mass, Addison-Wesley, 1992. En este libro los autores difundieron sus ideas en Estados Unidos, particularmente en el ámbito estatal, y encontraron un oído receptivo en el candidato Clinton. En su libro, Osborne y Gaebler señalan que hay "diez principios para lograr el gobierno empresarial" que si se ejecutaran adecuadamente producirían un gobierno tan cambiado que podría recibir el mérito de ser llamado "un gobierno reinventado". Estos principios (el gobierno empresarial es competitivo y conducido por los clientes) no tienen un formato teórico (que es la propuesta de una hipótesis para ser probada o desaprobada empíricamente) sino más bien son como fórmulas y recetas que exhortan a la acción y a la ejecución. La técnica usada para apoyar este enfoque es dar al lector una serie de claves (*tips*) de proyectos empresariales exitosos, que los líderes políticos y los gerentes del sector público pueden redefinir para trabajar en sus circunstancias particulares. Así, este libro está formado en gran parte por historias de proyectos exitosos, principalmente relacionados con sistemas de servicios públicos locales. En conclusión, los autores establecen que "Nuestro gobierno está en profundos problemas hoy. Gobierno tras gobierno, sistema público tras sistema público, la reinversión es la única opción. Pero la falta de visión — un nuevo paradigma— nos retrasa. Esperamos que la visión nos conduzca a abrir las puertas cerradas —impulsar un nuevo paradigma que redefina integralmente al gobierno americano desde el más pequeño Hamlet hasta la más grande burocracia federal. Esperamos que nuestro camino se fortalecerá para que reinventes tu gobierno". Osborne y Gaebler, p. 112. Más adelante ensayaré algunos conceptos de reinversión tomados de algunos autores norteamericanos.

En el ámbito mexicano, uno de los pocos trabajos que han abordado el concepto de reformar se ubica en los documentos de campaña del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio. Así, en esos documentos se explica que "...A pesar de los avances alcanzados (durante la administración de Carlos Salinas) la sociedad insiste en un gobierno más eficiente, más profesional, más atento a las necesidades y propuestas de la población. Debido a que los recursos públicos son limitados y agotables, la gestión tiene que definir estrategias racionales de acción, formas innovadoras de administración, mejores esquemas para la asignación y evaluación del gasto, capacidad de respuesta y sensibilidad social... La reforma del gobierno que busca la sociedad ha de proceder en tres vertientes principales: una mayor profesionalización de la administración pública, que limite los costos del aprendizaje y elimine la improvisación; más eficiencia en la gestión pública, mediante esquemas que favorezcan la innovación y la calidad en la prestación del servicio público por encima del cumplimiento de prácticas burocráticas; y espacios amplios para la participación ciudadana en la definición, operación y evaluación de las políticas públicas... En suma, la reforma debe contemplar una concepción del quehacer gubernamental como instancia de articulación del esfuerzo de la sociedad y no como mecanismo vertical de gestión pública. Es un cambio que implica una nueva mística de servicio público y mayor certidumbre en las acciones de gobierno." *Plataforma electoral 1994-2000*, PRI, México, s. f., pp. 127-128.

⁵ Al menos ésa parece ser la tendencia en México. La idea de reforma de gobierno parece restringirse a mejorar la calidad de los servicios y productos públicos e integrar la tarea de gobierno al mercado.

disminución de trámites, desregulaciones, descentralización, desconcentración y reorganización de las diferentes agencias públicas, entre otras actividades principales.⁶

El concepto de reforma gubernamental parece no tomar en cuenta la esencia política del mismo (gobernancia [*Governance*],⁷ gobernabilidad,⁸ relación del gobierno con otros poderes, legitimidad o no de su origen, legalidad de las tareas gubernamentales, etcétera), aunque muchas de las innovaciones que se aplicarían tendrían efectos políticos (costos y beneficios en la redistribución del poder y responsabilidades en el ámbito macro y micro organizacional), sociales (desempleo, protestas, inconformidades, etcétera) y transformaciones paradigmáticas que cambiarían la cultura administrativa (el tránsito del paradigma de la gerencia administrativa o burocrática a la gerencia empresarial). Las reformas de gobiernos se convierten, de esta forma, en asuntos principales en la agenda del Estado, pues pueden ayudarlo a superar sus déficits de legitimidad y mejorar la calidad de sus políticas públicas.

Con base en lo anterior, este trabajo se concentra en dos objetivos. Uno de ellos consiste en proponer una aproximación conceptual a la

⁶ En opinión de Ricardo Uvalle, "la reforma de gobierno se asocia con la importancia que tienen los procesos de gestión pública. La misma se refiere al cúmulo de acciones que organizan e impulsan la dirección y regulación de la sociedad. Por su importancia estratégica en el comportamiento de la vida democrática, la reforma de gobierno alude también a la concepción, diseño, decisión y ejecución de las políticas que dan estabilidad y desarrollo a la sociedad". Véase Uvalle, "El redimensionamiento de la administración pública", 1995, p. 5.

⁷ La gobernancia tiene relación con el concepto de *polity* (que hace referencia a la idea de organización de un sistema político o un Estado). La idea de gobernancia se refiere a los patrones de comportamiento y relación que emergen de las actividades políticas, sociales y administrativas de los actores. Un ejemplo de esto sería la gobernancia clientelar del gobierno respecto de los campesinos o bien la gobernancia corporativa de participación política de varios grupos obreros en México. La idea de gobernancia, en síntesis, hace referencia a la interacción de los actores sociales y sus formas de organización para participar en el proceso político. Para mayor información véase el trabajo de Guy Peters y Donald Savoie, *Governance in a Changing Environment*, 1995.

⁸ Por gobernabilidad entiendo un proceso de tensión entre las necesidades y capacidades de un gobierno. Las necesidades se refieren a que el gobierno tiene que enfrentar problemas y demandas de la sociedad, así como negociar con los actores políticos, sociales y económicos; en tanto que las capacidades hacen referencia a la eficiencia de las respuestas, soluciones y estrategias que ofrece el gobierno a sus ciudadanos. El grado de equilibrio entre esas dos partes hacen que un Estado tenga más o menos gobernabilidad.

reforma de gobierno tomando en consideración los trabajos principales dedicados a la gerencia pública; el otro se refiere a los escenarios en los que se puede llevar a cabo las reformas gubernamentales, tomando en cuenta las diversas estrategias de cambio, que van desde el cambio planeado hasta los cambios generados por las crisis.

La reforma de gobierno: una aproximación conceptual

Los principales impulsores⁹ de las propuestas de cambio opinan que el gobierno debe operar con base en los principios que "inventarán un gobierno que ponga a la gente primero" por medio de recortar el gasto innecesario, servir mejor a los clientes, fortalecer a sus empleados, ayudar a las comunidades a resolver sus propios problemas y buscar la excelencia. La forma de hacer esto sería fomentar un sentido claro de misión, gobernar más y dirigir menos, delegar autoridad y responsabilidad, reemplazar regulaciones por incentivos, desarrollar presupuestos basados en resultados, exponer las operaciones del gobierno federal a la competencia, buscar soluciones de mercado y no administrativas y medir el éxito del gobierno por la satisfacción del cliente.

Estos principios se basan en cuatro premisas básicas:

- El gobierno federal y el sector privado son similares en esencia y responden de la misma manera a incentivos gerenciales y de proceso.
- Las instituciones del gobierno federal deben analizarse como cuerpos empresariales, que funcionan mejor en mercados competitivos.
- El tamaño del gobierno federal está función del número de servidores públicos de tiempo completo, de tal forma que el decremento en la cantidad de servidores públicos significará el descenso del tamaño del gobierno.

⁹ Michael Barzelay y Babak Aramajani, "Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, 1992", Osborne y Gaebler, *op. cit.*, Albert Gore, *National Performance Review, From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, 1993, entre los principales.

•La gerencia de las organizaciones federales deben subordinarse a prioridades de presupuesto y procesos.¹⁰

El objetivo de estas ideas es hacer un gobierno que trabaje mejor a menores costos y no sólo buscar ahorros potenciales, sino organizaciones que produzcan resultados óptimos, que satisfagan a los clientes e incrementen la productividad.

Para lograr el cambio organizacional, se requieren cuatro grandes objetivos: reducir trámites, poner a los clientes primero, capacitar a los empleados para obtener mejores resultados y regresar a las funciones básicas del gobierno. Las estrategias van desde dar a los trabajadores federales las herramientas adecuadas para que cumplan con sus tareas o escuchar más la opinión de los clientes hasta el perfeccionamiento del proceso presupuestario, descentralización de la política de personal y de toma de decisiones o eliminar los gastos innecesarios y rediseñar (*reengineering*) los programas públicos con el fin de reducir costos.

Hay al menos cuatro principios de efectividad del gobierno empresarial, que se caracterizan por ser un sistema lineal en donde la gente cumple con un conjunto de reglas en las cuales son responsables de los resultados; un conjunto de políticas que tienen como parámetro de medida la satisfacción de los clientes a quienes ofrecen sus servicios y escuchan;

¹⁰ Varios administrativistas cuestionan estas ideas. Uno de ellos es Ronald C. Moe, quien opina que "el llamado para el nuevo paradigma es algo que ha estado presente en el debate norteamericano; sin embargo, ha habido poca crítica respecto al paso del paradigma burocrático al empresarial... (más adelante Moe señala que) el reporte de Gore es un rompimiento intencional con todos los trabajos organizacionales —desde los más tempranos hasta los más contemporáneos. Los primeros estudios de gerencia organizacional en Estados Unidos han hecho énfasis en la necesidad de la responsabilidad democrática de los oficiales públicos frente al presidente y sus agencias de administración central y de estas instituciones al congreso". El autor critica fuertemente estas ideas pues señala dos condiciones que pasa por alto el paradigma empresarial: no tomar en cuenta que el gobierno de Estados Unidos está basado en leyes y organizaciones políticas (equilibrio de poderes, Estado de Derecho) y no sólo en principios de eficiencia y no tomar en consideración que existen dos sectores en la sociedad norteamericana, el público y el privado, los cuales operan bajo principios y fines diferentes. Véase Ronald C. Moe, "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", en *Public Administration Review*, 54, núm. 2, 1994, pp. 111-122.

una administración que transforma la cultura del personal en autoridad descentralizada en la que otorga poder a quienes trabajan más allá de sus responsabilidades normales para rebasar los límites de sus obligaciones y resuelven más problemas; una administración que trabaja más a costos menores mediante el cambio organizacional.

La reforma se convierte en el proceso en el que se combina la reinención y la innovación mediante un conjunto de decisiones para llevar a cabo los cambios. Es decir, hay una serie de políticas públicas destinadas a mejorar a la organización, que se traduce en mejores servicios, más eficiencia, menores costos y en clientes más a gusto con el servicio o el producto de la organización.

Así, la reforma puede entenderse como una innovación de políticas que se manifiestan en un inusual cambio de dirección de las tareas gubernamentales previas. La reforma del gobierno se convierte entonces en la administración que ejerce el gobierno sobre los cambios que lo afectan, ya sea de manera estructural, comportamental, funcional y/o relacional.

Asimismo, y de acuerdo con el trabajo de Stokes Berry,¹¹ la reforma gubernamental, vía innovación de las agencias públicas, tiene más probabilidades de éxito cuando una administración está en sus albores, bajo condiciones de fuerte salud fiscal, cuando las instituciones trabajan más cercanamente con el sector privado y cuando aumenta el número de organismos gubernamentales vecinos o cercanos que llevan a cabo políticas de innovación y reinención.

La reforma se presenta, en primera instancia, como un conjunto de políticas públicas, es decir, una serie de decisiones caracterizadas por ser estratégicas, que persiguen objetivos claros y que se basan en diagnósticos precisos. No es en sí misma una reforma sino un conjunto de reformas que conducen a cambios e innovaciones gerenciales del gobierno.

En este orden de ideas, Méndez (1994) señala que "Varios estudios

¹¹ Stokes Berry, "Innovation and Public Management: The Adoption of Strategic Planning", en *Public Administration Review*, 54, núm. 4, 1994, pp. 322-330.

sobre procesos de reforma (...) indican que más que una gran reforma del Estado, es preferible plantear una política estratégica de modernización”,¹² es decir, una política que se concentre en un conjunto específico de acciones seleccionadas por sus efectos multiplicadores a corto y mediano plazo. Así, es posible entender que la reforma de gobierno puede concebirse como un conjunto de políticas públicas activas que usen la planeación estratégica para innovar, reinventar o reconstruir las organizaciones públicas.

La crisis de legitimidad de los Estados modernos —mencionada al principio de este documento— se expresó en el ámbito político y en el de gestión pública. En el primero se manifestó a través de la disfuncionalidad de los arreglos políticos, y en el segundo, por medio de los déficits de eficiencia de los modelos de gestión gubernamental. Esta situación se combinó en México con una crisis económica que obligó al gobierno a formular una serie de estrategias de adelgazamiento y simplificación del aparato administrativo con el fin, inicialmente, de generar ahorros públicos y ayudar a equilibrar las finanzas gubernamentales.

La crisis de legitimidad del Estado mexicano puede interpretarse mediante algunos indicadores, como los siguientes: en 1992, 56% de los mexicanos no favorecía a ningún partido político y poco más de ocho de cada diez pensaban que el gobierno debía tener más contacto con el público (Basáñez, 1992). Asimismo, cerca de 20% confiaba en su gobierno, mientras que sólo uno de cada diez declaró creer en los procesos

¹² En este sentido, Ernesto Carrillo Barroso (1993), quien se pronuncia en favor de una modernización más que de una gran reforma, dice: “Las reformas que numerosos países desarrollaron durante las décadas de 1960 y 1970 tenían una vocación global —la gran reforma— plasmados en leyes que por su sola promulgación cabía esperar que produjeran efectos espectaculares a corto plazo y, por añadidura (debían) ser poco costosas en términos económicos. Como hoy sabemos, la mayoría de ellas fracasaron estrepitosamente. La modernización, por el contrario, es concebida como un conjunto de acciones encaminadas a la dirección del cambio. A diferencia de la gran reforma legal, se trata de combinar: rápidas actuaciones, rentables y visibles a corto plazo, orientadas a los aspectos más superficiales con el fin de obtener apoyos; junto con los cambios duraderos, a más largo plazo, que afectan a la cultura de las organizaciones (...)”. Ernesto Carrillo Barroso, “La reforma española”, en *La Revista del Colegio*, núm. 4, 1993.

electorales. Apenas la tercera parte de los mexicanos dijo confiar en el sistema legal y uno y medio de cada diez expresó su confianza en el Congreso (Meyer, Camp). Al mismo tiempo, la confianza que los mexicanos tenían en sus instituciones, estadísticamente, representó ser la mitad que los canadienses y estadounidenses expresaron tener ante las suyas (Camp).

En muchos países occidentales, la administración pública empezó a ser cuestionada profundamente por una sociedad que comenzó a exigir más participación y mejor calidad de servicios públicos. De hecho, las exigencias sociales se presentaron en dos dimensiones: la democracia, que significó la demanda de mejores productos del mercado político, por un lado, y mejores productos públicos, lo cual significó la estrategia y las formas (calidad y eficiencia) de gobernar de los políticos, por otro.

En síntesis, los acuerdos sociales contemporáneos parecen coincidir en la necesidad de aplicar las reformas gubernamentales, como parte de las transformaciones estatales. Esto genera una pregunta adicional o consecuente, que se refiere a cuál sería el mejor escenario para iniciar los cambios.

Hay varios estudios que defienden la hipótesis de que las reformas de gobierno han comenzado después de profundas crisis. Por ejemplo, en el caso americano, los mandatos por el cambio desde 1932 se expresaron durante los gobiernos de Roosevelt y Lyndon B. Johnson, por el lado de los demócratas, y de Reagan, por el lado de los republicanos. En Gran Bretaña, la más alta demanda de cambio gubernamental desde 1945 se expresó en los gobiernos de Attlee y Thatcher.

De hecho, fue a partir de las administraciones de Thatcher y Reagan cuando el concepto de reforma empezó a usarse para justificar políticas, estrategias y procesos políticos de los gobiernos contemporáneos (de izquierda o de derecha) para iniciar cambios (de dirección, orientación e incluso culturales e ideológicos) en el Estado, el gobierno y la administración pública.

En la quinta república francesa el principal mandato para iniciar una reforma de gobierno lo alcanzaron Mitterrand y los socialistas en 1981; mientras que en Chile, Eduardo Frei obtuvo la más alta votación desde

1942 en la elección presidencial en 1993. Las reformas de gobierno fueron las principales tareas y decisiones de esas administraciones.

En grados diversos, las reformas tuvieron apoyos y alcances diferentes. Por ejemplo, el *New Deal* de Roosevelt o el periodo presidencial de Allende en Chile. Mientras el primero tuvo un apoyo que le ayudó a tener un éxito notable, el segundo enfrentó tantos problemas (a pesar de que los efectos de la crisis crearon en el público la necesidad de cambios) que fue derrocado.

Asimismo, durante la década pasada hubo varios procesos en donde las crisis llevaron a los Estados nacionales a iniciar reformas de gobierno. Por ejemplo, Nelson (1990, pp. 328-329) y Haggard y Kauffman (1992, pp. 30-31) destacan que sólo seis de diecinueve gobiernos analizados adoptaron programas amplios de cambio estructural. De esos seis casos, cinco llegaron al poder después de importantes turbulencias políticas en la cuales el gobierno anterior tuvo fuertes déficits de eficiencia política y de gestión. En el mismo sentido, Calder (1988) argumenta que en Japón surgieron innovaciones de políticas cuando se presentaron periodos de crisis profundas.

En general, los procesos de cambio, desde mi punto de vista, parecen nacer en el momento en que las organizaciones manifiestan pérdida de funcionalidad, debido a los cambios sociales, tecnológicos, relacionales y/o comportamentales. En este punto, la necesidad de cambio se percibe como una urgencia, que puede ser resuelta mediante la innovación, la reinversión y/o la reconstrucción. Así, los procesos de reforma pueden seguir varias estrategias. El caso español puede ser un referente valioso. El gobierno español inició un proceso dual de reformas, que abarcaba la naturaleza del gobierno y el régimen de propiedad, pues empezó por políticas de saneamiento de sus finanzas y de privatización.

En España, el cambio tecnológico empezó a tomarse en cuenta para mejorar los sistemas de información y comunicación en la administración pública central. La tecnología se convirtió entonces en el elemento fundamental para acelerar los procesos de cambio. La crisis económica obligó al Estado a gastar mejor y hacer más eficientes sus instrumentos y organizaciones encargadas de captar recursos. De esta manera, la

administración pública se encontró ante el reto de hacer más con menos. Al mismo tiempo, la integración europea en la que se encontró España, llevó a ese país a pensar en una reforma de gobierno englobada en un ambiente donde se multiplicaron los centros de decisión y se abrió la posibilidad de pensar en una administración pública poliárquica, con un personal público diferenciado por su origen regional, cultural, académico y de experiencias.

De esta manera, la legitimidad del Estado empezó a depender de varios aspectos, no sólo de su origen democrático, sino también de los medios o instrumentos que usaba para satisfacer los problemas públicos. La eficiencia gubernamental y la aparición del ciudadano como cliente fueron los elementos novedosos en la administración pública española.

La reforma se aplicó entonces como un proceso fundamentalmente interno en el que se trató de movilizar el apoyo para el cambio del sistema desde dentro en el que se buscó mejorar la calidad del gobierno y se trató de acercar la administración al público. En otras palabras, la reforma del gobierno español se realizó haciendo un compromiso con los departamentos, los funcionarios y los ciudadanos.

El Estado pos-industrial español se transformó en un aparato con un centro más modesto. A esto contribuyó la gestión intergubernamental, la gestión interorganizacional y la integración internacional. La reforma del gobierno español estuvo, de esta forma, relacionada con las ideas de descentralización y la participación de los gobiernos territoriales y locales en la gestión cotidiana de programas intergubernamentales.

Con base en esto, sería importante señalar que las reformas que podrían aplicarse en México deberían ser innovadoras desde su concepción. Establecer una agenda de discusión entre los niveles de gobierno y al mismo tiempo dejar bajo la responsabilidad de cada región y de cada entidad federativa las estrategias para su reforma, pensando en una labor coordinadora y gerencial de parte de la federación.

Asimismo, las reformas de gobierno deberían tomar en cuenta la búsqueda de acuerdos (consensos de ser posible) en relación con la formulación y aplicación de soluciones a los problemas y tener en mente las necesidades de los afectados.

De esta forma, para hablar de cambios gubernamentales sería necesario hacer referencia a reformas de gobierno más que a la reforma de gobierno. Esta situación permitiría poner en práctica distintas medidas y estrategias para cada organización pública, área, nivel de gobierno y estructura administrativa, según sus necesidades.

Esta estrategia de reformas permitiría flexibilidad ante los cambios y dejar a cada organización hacer su reinvención de acuerdo con sus necesidades, sin perder la idea del todo. Esta es la preocupación que a continuación expondré, pues existen diversas formas de llevar a cabo las reformas de gobierno. Es importante señalar que no es lo mismo reinventar una secretaría que atiende problemas sociales que una organización destinada a promover la industria o el comercio, o bien, controlar el presupuesto y los recursos de la administración.

Por consecuencia, la siguiente tarea de este trabajo consistirá en exponer las diferentes opciones que una organización tiene para diseñar, formular y aplicar su reforma, su reinvención y/o su innovación.

El cambio y la innovación

El *leitmotiv* de la teoría moderna de la gerencia pública es que el entendimiento y la creatividad sean compatibles con el cambio. La esencia de las tareas gerenciales se convierten así en una forma para establecer alguna manera de racionalidad o de predictibilidad, en oposición al caos que caracteriza los procesos de cambio. Este cambio parece haberse vuelto para algunos un fin en sí mismo y se ha transformado en un elemento clave para ejecutar las reformas.

El reto de producir modelos de cambio es una preocupación para muchos teóricos y tomadores de decisiones. Por ejemplo, Lewin (1951) propuso el modelo campo de fuerza, caracterizado por un estado de desequilibrio entre fuerzas favorecedoras y contrarias al cambio. Balancear estas fuerzas significa que el cambio puede no presentarse debido a que las fuerzas están en equilibrio. Más recientemente Plant (1987) ha propuesto los modelos de visión necesaria, de comité y compartida. Estos

son modelos más orientados a cuestiones gerenciales cuyo objetivo es ayudar a los tomadores de decisiones a hacer una mejor elección de cambio dentro del laberinto de la organización.

Es importante señalar que las organizaciones públicas tienen un comportamiento multidimensional, pues deben responder a una lógica externa que les da sustento legal y contextual, y a una lógica interna, que les define su misión y objetivos específicos y que a su vez les marca su pauta de comportamiento propio y muchas veces singular.

Para responder a esas lógicas es necesario que la organización pública reinterprete su misión, sus objetivos. Esto lo hacen los actores en turno (los gerentes) y para ello deben escuchar tres opiniones fundamentales: la del público, la de los empleados y la del proceso. Basado en esto, y con los instrumentos adecuados (que serán diferentes dependiendo de las necesidades y fines de cada unidad administrativa), la organización estará en condiciones de formular y aplicar un conjunto de decisiones (políticas públicas) en una interacción funcional y adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos.

La innovación se erige en una estrategia fundamental para llevar a cabo los cambios, pues implica la introducción de una nueva idea, método o forma de hacer las cosas. En un sentido más específico, se puede entender como la tendencia del gobierno a adoptar nuevas ideas y prácticas; asimismo, pueden presentarse innovaciones gubernamentales de mediano rango —aquellas que son suficientemente importantes como para dar algunas respuestas a problemas mayores que encara un gobierno y podrían transformar a la administración pública o a la sociedad.¹³

Tal enfoque tiene varias implicaciones. La primera de todas es de carácter pragmático, pues asume que los tomadores de decisiones estarán interesados en aprender qué teoría en general y cuáles ideas en particular podrían contribuir de mejor forma al cambio organizacional, es decir, más que una teoría que explique los fenómenos principales es una

¹³ Para mayor información respecto de estas ideas, véase el trabajo de Oliver Eaton Williamson, *The Mechanism of Governance*, New York, Oxford University Press, 1996.

prescripción de cursos de acción, que se preocupa por analizar la mejor propuesta de cambio en términos funcionales operativos.

Una segunda consecuencia se refiere a que todo proceso de innovación está relacionado con la distribución de recursos; sistemas de procesamiento de información; procedimientos para cambiar los procesos rutinarios de las políticas públicas, la intensidad, límites y rigidez de apoyo para la flexibilidad gubernamental sobre los estratos de población más importantes; procedimientos para evaluar y seleccionar objetivos orientados a posibles adopciones y desarrollo de patrones de comportamiento para institucionalizar las políticas innovadoras.

Asimismo, existen al menos tres condiciones para llevar a cabo la innovación: la primera se refiere a los medios de innovación ya sea para resolver problemas o para investigar soluciones. La segunda se refiere a la motivación de los individuos. La tercera, a las condiciones estructurales que influyen en la probabilidad de las estrategias innovadoras debido a que las sociedades pluralistas parecen ser más capaces que las sociedades homogéneas de aceptar los cambios. Se ha observado también que mientras más industrializado sea un Estado, es más su necesidad de capacidad innovadora para conocer las demandas de su sociedad.

La reinención, por su lado, es el grado en el cual los reformadores cambian la innovación en el proceso de adopción y ejecución después de su desarrollo original.¹⁴ El concepto de reinención es relativamente nuevo al investigar sobre innovación en la organización y su reconocimiento posee ciertas cuestiones acerca de la conducta y el significado de las últimas investigaciones sobre este tópico.

La innovación gubernamental se convierte en un instrumento novedoso para mejorar la calidad de la gestión pública. La reinención es un grado de esa innovación en donde es básico adaptar las organizaciones (llámense direcciones generales, subsecretarías, secretarías de Estado o

¹⁴ Véase E. Rogers y J. D. Eveland, "Diffusion of Innovations Perspectives on National R&D Assesment: Communication and Innovation in Organizations", pp. 275-297, en P. Kelly y M. Y. Kranzberg (eds.), *Technological Innovation: A Critical Review of Current Knowledge*, San Francisco, San Francisco Press, 1978.

gobiernos estatales) a nuevos patrones de conducta, organizacional, estructural o tecnológico.

En conclusión, hablar de innovación y/o reinención implica hacer referencia a varias estrategias, métodos y procesos, incluso dimensiones de cambio. Asimismo, la idea de reforma parece ser un concepto que engloba a casi todas las estrategias de cambio para enfrentar los problemas complejos del gobierno.

Gobernar y reformar debe hacerse por políticas públicas más que por grandes proyectos uniformes y verticales. Las reformas deben realizarse con la idea de satisfacer las necesidades de cada organización para servir mejor a la sociedad.

Así como hoy se habla de sociedades complejas y plurales, así hoy se debe hablar de gobiernos complejos y plurales, que presenten modelos de estructura y funcionamiento simplificados, flexibles y dinámicos. Crozier (1992), en este sentido, apunta que debido al desarrollo de la complejidad, los nuevos modelos de gobierno deben tomar en cuenta el principio de la simplicidad (simplificación administrativa, por ejemplo), autonomía de las unidades operativas (para permitir más eficacia y responsabilidad), y el gobierno por la cultura (que significa destacar más la administración por cooperación que por los métodos tradicionales de verticalidad).

Esta idea de complejidad conduce a pensar que el Estado puede caracterizarse hoy como una organización compuesta de muchas otras organizaciones que responden a intereses propios y de contexto conectadas por redes inter e intragubernamentales. Esta situación, entre otras características principales, hace que cada organización sea diferente y, por tanto, presente problemas y soluciones diferentes.

Las organizaciones públicas del gobierno mexicano deben redefinir claramente sus fines, estrategias y opciones para saber en qué sentido reinventarán, reestructurarán y/o innovarán sus oficinas, personal, instrumentos y funcionamiento. Una organización eficiente hoy es aquella que cumple con su tarea tomando en consideración la restricción de los recursos y la exigencia de mejor calidad.

Según Klagsberg (1989), en gerencia se ha demostrado que

las organizaciones privadas y públicas que han alcanzado excelencia (se ha debido) a la adecuada estructuración de la agenda de decisiones, la red de contactos, la implicación del personal, las políticas de imagen organizacional y de desarrollo con el medio, la innovación, la flexibilidad y el desarrollo de la capacidad para lidiar con la complejidad.

A partir de esta exposición, parece concluirse que dos de los retos principales de las reformas de gobierno consisten en disminuir, por un lado, la incertidumbre que produce el cambio, y por otro, enfrentar con una nueva gobernancia los problemas públicos. De esta forma, se pueden tomar en consideración varias estrategias para establecer un escenario de estabilidad en medio de las transformaciones.

Asimismo, es importante señalar que las reformas de Estado y de gobierno presentan diferencias de nivel, grado y dimensión. Una reforma de Estado puede, en términos teóricos, limitarse a dos de cuatro variables (entre las que se encuentra la naturaleza del gobierno), en tanto que una reforma de gobierno podría no conducir necesariamente a una reforma de Estado. Sin embargo, en la práctica, las reformas de gobierno pueden representar causas de efectos multiplicadores de cambio estatal. Por ejemplo, un gobierno que desregula, simplifica y tiene finanzas públicas sanas puede producir confianza en los agentes económicos que se exprese en más inversión, novedosos modelos económicos y modificaciones en la reglas de propiedad, así como en el incremento de la legitimidad del Estado por la vía de la gestión pública.

Así, las reformas de gobierno pueden concebirse como procesos de cambio que incluyen un conjunto de políticas públicas activas (basadas en diagnósticos, objetivos claros, estrategias que son estudiados en los más altos círculos de la organización y recursos suficientes) que usan la planeación estratégica para reinventar, innovar y/o cambiar las organizaciones públicas en un ambiente de pluralidad y complejidad con el fin de que cumplan eficientemente sus metas y objetivos de gestión. Al mismo tiempo, los procesos de reforma pueden provenir de una demanda interna de la organización o por factores externos al gobierno, como sería una crisis de legitimidad.

Lo ideal y aconsejable sería que el Estado mexicano asumiera una estrategia de cambio organizacional en su administración pública, lo que le permitiría retomar muchas iniciativas en el ámbito público y no esperar a que el escenario de crisis lo obligue a reformarse, como ha sucedido en años recientes.

El beneficio de tomar iniciativas de cambio es que permite planear las estrategias de modernización, mientras que actuar en función de factores externos (como las crisis) sólo lleva a incrementar la incertidumbre que produce el cambio, que se traduce frente al público en déficits de legitimidad política y de gestión del Estado.

Hoy, en México, la tarea pública más importante consiste en generar una nueva gobernancia para mantener la gobernabilidad. Enfrentar los cambios con criterios gerenciales y reformas de gobierno eficientes pueden ser un camino para ello.

Bibliografía

•Aramajani, Babak y Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy; a new Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of Berkeley, 1992.

•Arellano, David y Enrique Cabrero, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", mimeo, 1990.

•Basañez, Miguel, "¿Quinta crisis?", en *Folios de Este País*, mayo, 1992.

•Berry, Stokes, "Innovation and Public Management: The Adoption of Strategic Planning", en *Public Administration Review*, 54, núm. 4, 1994, pp. 322-330.

•Camp, Roederic Ai, *Politics in Mexico*, New York, Oxford University Press, 1993.

•Carrillo Barroso, Ernesto, "La reforma española", en *La Revista del Colegio*, núm. 4, 1993.

•Crozier, Michel, *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1992.

•Eveland, J. D. y E. Rogers, "Diffusion of Innovations Perspectives on National R&D Assesment: Communication and Innovation in Organizations", pp. 275-297, en P. Kelly y M. Y. Kranzberg (eds.), *Technological Innovation: a Critical Review of Current Knowledge*, San Francisco, San Francisco Press, 1978.

•Gaebler, y Osborne, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming to State House, City Hall to pentagon*, Reaning, Addison-Wesley, 1992.

•Greenberg, Edward S., "State Changes", en Greenberg, Edward S. y Thomas F. Mayer, *Changes in the State: Causes and Consequences*, London, Sage, 1990.

•Gore, Albert, *National Performace Review, From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Washington, 1993

•Haggard, Stephan y Robert Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

•Lewin, Kurt, *Field Theory in Social Science, Selected Theoretical Papers*, London, Tavistock, 1951.

•Moe, Ronald C., "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", en *Public Administration Review*, 54, núm. 2, 1994, pp. 111-122.

•Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1992.

•Nelson, Joan, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington, Overseas Development Council, 1990.

•Peters, Guy y Donald Savoie, *Governance in a Changing Environment*, Montreal, Canadian Centre for Public Management and Development, 1995.

•Plataforma electoral 1994-2000, México, PRI, s. f., pp.127-128.

•Kligtsberg, Bernardo, *¿Cómo reformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE, 1989.

- Méndez, José Luis, “La reforma del Estado”, mimeo, 1994.
- Uvalle, Ricardo, “El redimensionamiento de la administración pública”, en *El Cotidiano*, núm. 72, 1995.
- Williamson, Oliver Eaton, *The Mechanism of Governance*, New York, Oxford University Press, 1996.