

NUEVAS LECTURAS DE POLÍTICA Y GOBIERNO

LA GESTIÓN PÚBLICA SU SITUACIÓN ACTUAL

Estudio introductorio de Enrique Cabrero Mendoza

BARRY BOZEMAN
(coordinador)

013174



SECCIÓN DE OBRAS
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Serie
NUEVAS LECTURAS DE POLÍTICA y GOBIERNO

Coordinada por
Mauricio Merino

La gestión pública

Traducción de
MÓNICA UTRILLA DE NEIRA

LA GESTIÓN PÚBLICA

Su situación actual

BARRY BOZEMAN
(coordinador)

Estudio introductorio de
ENRIQUE CABRERO MENDOZA



COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO

Primera edición en inglés, 1993
Primera edición en español, 1998

CLASIF. _____

26727

ADQUIS. _____

FECHA _____

PROCED. _____

PRECIO \$ _____

Título original: *Public Management. The State of the Art*

Traducción autorizada de la edición original en inglés
publicada por Jossey-Bass Inc., Publishers.

D. R. © 1993, Jossey Bass Inc., Publishers
350 Sansome Street, San Francisco, California 94104
ISBN 1-55542-546-1

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en ninguna forma ni por ningún método, electrónico o mecánico, incluyendo la fotocopia, la grabación o cualquier tipo o sistema de almacenamiento y recuperación de información, sin permiso escrito de la editorial.

D. R. © 1998, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-4917-6

Impreso en México

PRÓLOGO

En los últimos quince años, poco más o menos, el término *gestión pública* se ha presentado como antagónico, sustituto o sinónimo de *administración pública*. Pero han surgido ciertos temas específicos, y un buen número de artículos y libros nos dicen qué es nuevo y diferente en la gestión pública. He aquí otra opinión que no fue tomada de la literatura formal:

La investigación de la gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizaciones (no en las relaciones intraorganizaciones) y en la intersección de las políticas y la gestión públicas.

CONFERENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE GESTIÓN PÚBLICA

El concepto de gestión pública que acabamos de ofrecer fue propuesto en la convocatoria a la Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública. Los días 20 y 21 de septiembre de 1991, 73 investigadores y teóricos de la gestión pública, reunidos en la Universidad de Syracuse, expusieron ideas sobre el contenido, el significado y las perspectivas de la gestión pública.

Uno de los motivos de la conferencia de Syracuse fue reunir a los defensores de diversas teorías y enfoques sobre gestión pública. En ese sentido la conferencia tuvo un éxito enorme. Fue digna de verse la conjunción de científicos de la administración, teóricos freudianos, historiadores de la administración, fenomenólogos, economistas políticos y nihilistas epistemológicos (para nombrar sólo unos cuantos de los tipos de pensadores que asistieron). En muchos casos, los asistentes hablaban sin escucharse unos a otros. Pero en un número sorprendente de ejemplos, hubo un diálogo auténtico y mutuamente enriquecedor. Sea como fuere, la teoría de la gestión pública no es aburrida.

El libro *La gestión pública* no capta plenamente el diálogo de la conferencia de Syracuse ni de los ensayos, discusiones e intercambios informales que se dieron dentro de ese marco, pero sí fue inspirado por la conferencia y en él se presentan las colaboraciones y versiones de los diversos ensayos. Tal vez esto nos valga el desprecio con que suele recibirse otro "volumen más sobre una conferencia". Sin embargo, como ésta no fue "simplemente otra conferencia", el riesgo disminuye.

El estado de la investigación y la teoría de la gestión pública se reflejó bastante bien en la conferencia de Svracuse, tal vez mejor que en este libro. Los propósitos declarados de la conferencia fueron: 1) evaluar el estado actual de la investigación sobre gestión pública; 2) presentar los mejores y más modernos estudios sobre gestión pública; 3) favorecer el avance de la investigación sobre la gestión pública identificando las lagunas que hubiese en la teoría, la investigación y la metodología, y 4) facilitar la comunicación entre los investigadores de la gestión pública.

Los testimonios no solicitados de buenos amigos aseguran que la conferencia alcanzó plenamente estos objetivos. (Un indicador más fidedigno es el hecho de que para 1993 se programó una segunda Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública, para celebrarse en Madison, Wisconsin.) Sin embargo, lo que viene más al caso es que éstos parecen ser buenos objetivos y, por tanto, también pueden servirnos en este libro. Los capítulos de *La gestión pública* son muy diversos y cumplen los objetivos buscados, con sus apreciaciones del estado actual de la disciplina (por ejemplo, las colaboraciones de Bozeman y de Behn), el señalamiento de excelentes direcciones nuevas de la investigación y la teoría (Maynard-Moody y Kelly; Frost-Kurnpf y colaboradores; Lynn), evaluaciones críticas (Golembiewsky) y prescripciones para el cambio (Emmert y colaboradores). De momento suspendemos nuestro juicio sobre si se cumplió el cuarto objetivo, lo cual depende principalmente del interés que muestre la comunidad dedicada a la investigación de la gestión pública hacia este libro.

ORGANIZACIÓN DEL LIBRO

No creemos que sea un fracaso reconocer que los capítulos que contiene este libro no embonan en categorías claras e inconfundibles. Si uno de nuestros objetivos es reflejar lo mejor que se ha escrito en cierto campo, y si ese campo está fragmentado y en plena fermentación intelectual, entonces un volumen representativo puede ser igualmente fragmentado y reflejar las disonancias de su ámbito.

La primera parte contiene algunas declaraciones sucintas acerca de la naturaleza de la gestión pública: lo que es, lo que podría ser, lo que debería ser. Estas breves definiciones se prepararon especialmente para este libro. Los capítulos de la segunda parte incluyen declaraciones críticas acerca de los requisitos de la teoría y el estado de la teoría actual sobre la gestión pública. La tercera parte está formada por capítulos que proponen teorías, demuestran nexos teóricos y sintetizan corrientes teóricas de la gestión pública. La cuarta parte presenta estudios que tratan de la eficiencia y de las dimensiones estratégicas de la gestión pública. La intersección

de la gestión y de la política es el tema de los capítulos de la quinta parte. La sexta parte incluye dos colaboraciones acerca de los sistemas de información administrativa, los cuales tienen implicaciones más generales para los enfoques empíricos sobre la investigación de la gestión pública. Por último, la séptima parte aborda la interacción de la gestión y las cuestiones de diseño de políticas e incluye tres capítulos que tienen repercusiones sobre la teoría prescriptiva.

AGRADECIMIENTOS

Sin la Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública este libro nunca se habría terminado. Quienes contribuyeron a la conferencia colaboraron con este libro. Desde el principio, Dean John Palmer, de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse, impulsó la idea de la conferencia. Él y Ben Ware, vicepresidente de investigación de la Universidad de Syracuse, aportaron fondos con gran generosidad.

El comité organizador de la conferencia trabajó arduamente y después sirvió como "junta editorial". Todas las colaboraciones del libro fueron revisadas por al menos dos miembros del comité organizador de la conferencia. La labor de revisión fue particularmente difícil, ya que, por limitaciones de espacio, no incluimos en el presente volumen muchos excelentes ensayos presentados en la conferencia. (Se puede adquirir un volumen de las actas que incluye 20 soberbios ensayos de la conferencia que no aparecen en este libro.) El comité organizador incluyó a Stuart Bretschneider, H. Brinton Milward, Hal G. Rainey, Patrick Scott y Jack Stevens.

Vaya nuestro especial agradecimiento a James L. Perry, editor consultor de Jossey-Bass, quien apoyó la publicación de este libro y nos hizo muchas sugerencias útiles. Asimismo, fue un deleite trabajar con Alan Shraider, director de las Public Administration Series de la editorial Jossey-Bass, quien es un buen amigo de la comunidad de la gestión pública.

El cuerpo docente, el personal y los estudiantes del Center of Technology and Information Policy (TIP) de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, fueron los anfitriones de la conferencia y se encargaron de casi todos los detalles de trabajo, en apoyo de la conferencia y del libro. Patricia Simone fue la "jugadora más valiosa" por votación unánime, ya que ella coordinó cada paso y fue de gran ayuda para organizar a un editor desorganizado (por no hablar de varios colaboradores desorganizados). Entre los demás asociados del TIP que nos ayudaron en la conferencia o en el libro, Scott Dinstell, Monica Gaughan, Gordon Kingsley, Julia Melkers y Patrick Scott se mostraron particularmente dinámicos.

Por último –y acaso lo más importante–, tenemos una deuda impagable con los autores que colaboraron en *La gestión pública*. Los ensayos presentados en la conferencia fueron en realidad los mejores de la investigación contemporánea sobre gestión pública, obra de muchos de los investigadores y teóricos más sobresalientes. Nuestro primer impulso es publicar nuestra obra en las mejores revistas de la disciplina; después de todo el camino de las revistas es el más breve hacia el nombramiento, el ascenso y, a menudo, los premios académicos. Muchos de los documentos de la conferencia no aceptados para este libro ya fueron admitidos por las principales publicaciones; pero ni una sola colaboración aceptada para el mismo fue retirada para presentarla a una revista. Resulta grato ver que los participantes tuvieron suficiente fe en *La gestión pública* para invertir aquí sus mejores esfuerzos e ideas.

BARRY BOZEMAN

Syracuse, Nueva York
Mayo de 1993

EL COORDINADOR

Barry Bozeman es profesor de administración pública y profesor afiliado de ingeniería en la Universidad de Syracuse, donde también es director y fundador del Center for Technology and Information Policy, programa conjunto de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs y del L. C. Smith College of Engineering. Se doctoró en ciencia política en la Universidad Estatal de Ohio (1973). Los intereses de Bozeman en la investigación incluyen las políticas de investigación y desarrollo, la gestión pública y la teoría de la organización. Su estudio más reciente examina la creación, evolución y repercusiones del papeleo en las organizaciones. Los libros recientes de Bozeman incluyen *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories* (1987), *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness* (1990, con J. D. Straussman) e *Investments in Technology* (1983, con A. Link). Sus artículos sobre gestión pública y teoría de la organización han aparecido en diversas publicaciones académicas; por ejemplo, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review*, *American Journal of Political Science*, *Managerial and Decision Economics*, y *Journal of Policy Analysis and Management*. Bozeman ha sido funcionario de numerosas asociaciones profesionales, incluyendo la Academy of Management, la American Society for Public Administration y la Association for Public Policy Analysis and Management, y es miembro de las juntas editoriales de ocho publicaciones académicas, entre ellas *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Administration and Society*, y *Public Productivity and Management Review*. Ha sido asesor de buen número de dependencias gubernamentales, como la Office of Personnel Management, el Department of Energy y sus laboratorios nacionales, la National Science Foundation, la U. S. General Accounting Office, el Internal Revenue Service, y las Naciones Unidas.

LOS COLABORADORES

ROBERT W. BACKOFF es profesor de políticas y gestión públicas, de ciencia política, y de administración y recursos humanos en la Universidad Estatal de Ohio. Se doctoró en ciencia política (1974) en la Universidad de Indiana. Backoff recibió en 1992 el Elmer B. Staats Public Service Award de la National Association of Schools of Public Affairs and Administration, y es coautor de *Strategic Management of Public and Third-Sector Organizations* (1992, con P. C. Nutt).

ROBERT D. BEHN es profesor de políticas públicas en la Universidad de Duke, donde es director del Governors Center. Behn es también académico adjunto del Council for Excellence in Government in Washington, D.C. Recibió su doctorado de ingeniería en la Universidad de Harvard (1969). El libro más reciente de Behn es *Management Counts: Lessons for Public Managers* (1992).

STUART BRETSCHNEIDER es profesor adjunto de administración pública en la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, de la Universidad de Syracuse. Se doctoró en administración pública en la Universidad Estatal de Ohio (1980). Es presidente electo del International Institute of Forecasting, editor asociado del *International Journal of Forecasting* y editor administrativo del *Journal of Public Administration Research and Theory*. Sus artículos se han publicado en *Management Science*, *Decision Sciences*, *Public Administration Review*, *International Journal of Forecasting*, y *Evaluation Review*.

JOHN M. BRYSON es profesor de planeación y asuntos públicos en el Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota. Recibió su doctorado en planeación urbana y regional en la Universidad de Wisconsin en Madison (1978). Es coautor de *Leadership for the Common Good* (1992, con B. C. Crosby).

DANIEL T. BUGLER es investigador asociado del Center for Technology and Information Policy, de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse, donde es candidato al doctorado en administración pública. Recibió su maestría en la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (1989).

BARBARA C. CROSBY es miembro del Reflective Leadership Center en el Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota, donde coordina el Programa de Becas Hubert H. Humphrey. Recibió su maestría en periodismo y comunicación de masas en la Universidad de Wisconsin en Madison (1980). Está preparando para el doctorado en estudios de liderazgo en el Union Institute.

MrCHAEL CROW es vicepreboste de investigación y profesor de políticas científicas y tecnológicas en la School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia. Se doctoró en políticas públicas en la Universidad de Syracuse (1985). Sus artículos se han publicado en *Science and Public Policy*, *Technovation*, *Revue d'Économie Francaise* y *Journal of Tehnology Transfer*.

JAMESON W. noto es profesor de política y de asuntos políticos en la Woodrow Wilson School y en el Department of Politics de la Universidad de Princeton. Se doctoró en ciencia política en la Universidad de Princeton (1961). Sus publicaciones incluyen *Criminal Corrections: Ideals and Realities* (1983, con C. McCoy y otros), *Leadership and Innovation* (1987, con E. C. Harghrove y otros), y *Combating Corruption/Encouraging Ethics* (1990, con W. L. Richter, F. Burke y otros).

DEBORA E. DUNKLE es investigadora especializada y subdirectora del Center for Research on Information Technology and Organizations de la Universidad de California en Irvine. Se doctoró en ciencia política en la Universidad Estatal de Nueva York en Buffalo (1974). Es coautora de *Managing Information Systems* (1989, con K. L. Kraemer, J. L. King y J. P. Lane).

BARBARA A. ELSE es analista de programas e interna de administración en la Agency for Health Care Policy and Research del Public Health Service de los Estados Unidos. Recibió su maestría en administración pública en la Universidad de Arizona (1991).

MARK A. EMMERT es preboste y vicepresidente de asuntos académicos en la Universidad Estatal de Montana, donde también es profesor de ciencia política. Recibió su doctorado en administración pública en la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse (1983). También ha recibido becas del American Council on Education y de la Cornmission Fulbright.

LEE FROST-KuMPF es profesor adjunto de la Graduate School of Public Policy and Administration de la Universidad Estatal de Pensilvania. Reci-

bió su doctorado en políticas y administración públicas en la Universidad Estatal de Ohio (1990). Recibió el premio por la mejor tesis en 1990-1991 de la Academy of Management's Public Sector Division, por su estudio comparativo y experimental de los métodos de evaluación de riesgos, en una dependencia de servicios de urgencia.

ROBERT T. GOLEMBIEWSKI es profesor investigador de la Universidad de Georgia en Athens. Se doctoró en ciencia política en la Universidad de Yale (1958). Sus libros recientes incluyen *High Performance and Human Costs* (1988), *Organization Development* (1989), *Ironies in Organization Development* (1990), y *Handbook of Organization Consultation* (1992).

HORWARD J. ISHIYAMA es candidato al doctorado en políticas y administración públicas en la Universidad Estatal de Ohio. Recibió su maestría en teoría de la organización pública y administración estratégica en la Universidad Estatal de Ohio (1986).

MARISA KELLY es candidata al doctorado en ciencia política en la Universidad de Kansas. Recibió su maestría en ciencia política en la Universidad Estatal de San Francisco (1984). Un artículo del que es coautora (con Steven Maynard-Moody) apareció en *Public Administration Review*.

STEVEN KELMAN ocupa la cátedra Albert J. Weatherhead III y Richard W. Weatherhead de gestión pública en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Se doctoró en ciencia política en la Universidad de Harvard (1978). Sus publicaciones incluyen *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government* (1987) y *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance* (1990).

DONALD F. KETTL es profesor de asuntos públicos y ciencia política en la Universidad de Wisconsin en Madison. También es codirector del La Follette Institute of Public Affairs. Recibió su doctorado en ciencia política en la Universidad de Yale (1978). Entre sus libros se cuentan *Buying Smart: Public Governance and Private Markets* y *The Politics of the Administrative Process* (con J. W. Fesler).

JOHN LESLIE KING es profesor del Department of Information and Computer Science de la Graduate School of Management de la Universidad de California en Irvine. Recibió su doctorado en administración en la Universidad de California en Irvine (1977). Es coautor de *Managing Information*

Systems (1989, con K. L. Kraemer, D. E. Dunkle y J. P. Lane). Han aparecido artículos de King en *Computing Surveys*, *Public Administration Review*, *Telecommunications Policy*, e *Informatics in the Public Sector*.

HEIDI O. KOENIG es candidata al doctorado en administración pública en la Universidad de Syracuse y se doctoró en leyes en la Universidad de Nebraska. Pronto se publicará su obra *Research in Public Administration*.

KENNETH L. KRAEMER es profesor de la Graduate School of Management de la Universidad de California en Irvine, donde también es director del Center for Research on Information Technology and Organizations. Se doctoró en administración pública en la Universidad del Sur de California. Es coautor de *Technological Innovation in American Local Government* (1979, con J. L. Perry), autor de *Public Management: Public and Private Perspectives* (1983) y coautor de *Managing Information Systems* (1989, con J. L. King, D. E. Dunkle y J. P. Lane). Han aparecido artículos de Kraemer en *Public Administration Review*, *Computing Surveys*, *Telecommunications Policy*, y en otras publicaciones.

LAURENCE E. LYNN, JR., es profesor de administración de servicios sociales y estudios de políticas públicas en la Universidad de Chicago. Se doctoró en economía en la Universidad de Yale (1966). Es autor de *The State and Human Services* (1980), *Managing the Public's Business* (1981) y *Managing Public Policy* (1987).

EUGENE B. MCGREGOR, JR., es profesor de asuntos públicos y ambientales en la Universidad de Indiana en Bloomington. Se doctoró en ciencia política en la Universidad de Syracuse (1969). Es autor de *Management of Human Knowledge, Skills and Abilities: Workforce Decision Making in the Postindustrial Era* (1991).

STEVEN MAYNARD-MOODY es profesor adjunto de administración pública en la Universidad de Kansas, donde es investigador del Institute for Public Policy and Business Research. Se doctoró en la Universidad de Cornell (1981). Está escribiendo un libro que lleva por título provisional *Fall from Grace: Moral Politics and Fetal Research* (de próxima aparición, con D. Nelkin).

H. BRINTON MILWARD es director de la School of Public Administration and Policy de la Universidad de Arizona, donde también es decano asociado del College of Business and Public Administration. Se doctoró en políticas y gestión públicas en la Universidad Estatal de Ohio. Él y Keith G.

Provan recibieron una importante beca de investigación del National Institute of Mental Health para estudiar la relación entre las redes de aplicación de los servicios y los resultados clínicos entre personas con graves padecimientos mentales.

ROSEMARY O'LEARY es profesora del Department of Public Administration en la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse. Recibió su doctorado en administración pública en la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse (1988). Ella y Charles Wise recibieron en 1991 el premio William E. y Frederick C. Mosher por el mejor artículo de un académico publicado en la *Public Administration Review*. O'Leary es autora de *Environmental Change; Federal Courts and the EPA* (de próxima aparición) y es miembro de las juntas editoriales de *Public Administration Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Policy Studies Journal*, y *Natural Resources and Environment*.

JAMES L. PERRY es profesor de la School of Public and Environmental Affairs de la Universidad de Indiana en Bloomington. Se doctoró en administración pública en la Universidad de Syracuse (1974). En 1986, Perry recibió el premio Yoder-Heneman a la investigación, de la Society for Human Resource Management. En 1991 recibió el premio conmemorativo Charles H. Levine por excelencia en administración pública. Sus libros incluyen *Technological Innovation in American Local Government* (1979, con K. L. Kraemer), *Labor Management Relations and Public Agency Effectiveness* (1980, con H. A. Angle), y *Public Management: Public and Private Perspectives* (de próxima aparición, con K. L. Kraemer).

KEITH G. PROVAN es profesor de gestión y profesor e investigador de la cátedra Ashland Oil en el College of Business and Economics de la Universidad de Kentucky. Se doctoró en teoría y conducta de la organización en la Universidad Vanderbilt (1978). Sus trabajos han aparecido en *Academy of Management Journal*, *Academy of Management Review*, *Administrative Science Quarterly*, *Journal of Health and Social Behavior*, *Journal of Management*, y *Journal of Management Studies*. Es miembro de la junta editorial de la *Academy of Management Review*. Él y H. Brinton Milward recibieron una importante beca de investigación del National Institute of Mental Health para estudiar la relación entre las redes de aplicación de los servicios y los resultados clínicos entre personas con graves padecimientos mentales.

HAL G. RAINEY es profesor de ciencia política en la Universidad de Georgia. Se doctoró en administración pública en la Universidad Estatal de

Ohio (1978). Es autor de *Understanding and Managing Public Organizations* (1991).

NANCY C. ROBERTS es profesora adjunta de gestión estratégica y asociada del C3 Academic Group de la Naval Postgraduate School de Monterey, California. Recibió su doctorado en educación en la Universidad de Stanford (1983), con una especialización en cambio organizacional. Roberts es coautora de *Innovation and Entrepreneurship: Radical Change by Legislative Design* (de próxima aparición, con P. King).

R. F. SHANGRAW, JR., es presidente de la Project Performance Corporation y especialista en proyectos en gran escala y planeación de programas. Recibió su doctorado en tecnología y administración de la información en la Universidad de Syracuse (1986). Shangraw ha sido asesor de la Office of Environmental Restoration and Waste Management de los Estados Unidos, y ha recibido un nombramiento conjunto del cuerpo de profesores en las Schools of Public Administration and Engineering de la Universidad de Syracuse.

JEFFREY D. STRAUSSMAN es profesor de administración pública e investigador asociado en el Metropolitan Studies Program de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse. Se doctoró en ciencia política en la Graduate School y en el University Center de la Universidad de la ciudad de Nueva York. Fue becario Fulbright en la Universidad de Budapest (Hungría) en 1992. Es coautor de *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness* (1990, con B. Bozeman).

BARTON WECHSLER es profesor adjunto en la School of Public Administration and Policy en la Universidad Estatal de Florida, donde da cursos para graduados en gestión y políticas públicas. Recibió su doctorado en administración pública en la Universidad Estatal de Ohio (1985). Han aparecido sus artículos en *Public Administration Review*, *Administration & Society*, *Journal of the American Planning Association*, *Public Productivity and Management Review*, *Review of Public Personnel Administration*, y en otras publicaciones.

ESTUDIO INTRODUCTORIO

ENRIQUE CABRERO MENDOZA¹

GESTIÓN PÚBLICA, ¿LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE SIEMPRE BAJO UN NUEVO DISFRAZ?

Los estudiosos, practicantes y observadores de la acción gubernamental, quienes durante muchos años se desempeñaron dentro de un campo profesional y disciplinario llamado *administración pública*, se han visto desbordados en las últimas décadas por un conjunto de nuevas denominaciones entre las que no siempre queda clara la relación: *políticas públicas*, *gestión pública* y más recientemente *gerencia pública*. ¿Se trata de nuevos apodos para describir la administración pública tradicional? ¿Se trata de modas o corrientes pasajeras? ¿Es una forma de confundir o efectivamente de avanzar y aclarar nuestro campo de estudio?

El desarrollo de la administración pública permitió durante muchos años aprehender los diversos aspectos de la acción gubernamental. No olvidemos que la concepción del Estado en buena parte del siglo anterior y durante el primer tercio de este siglo se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir la justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal-particularmente del derecho administrativo- permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno.

Posteriormente, desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia -la primera fase del Estado benefactor- o En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. Ciertamente, a partir de este cambio de escenario la acción gubernamental se expandió; el principal reto era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos. Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios.

¹ El autor es profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.e. (CIDE), y director de la revista *Gestión y Política Pública*, editada por ese mismo centro.

Si bien los cambios fueron importantes, lo cierto es que la administración pública seguía siendo capaz de entender, analizar y prescribir la acción gubernamental. Los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia eran los ejes de una disciplina que, suponiendo un comportamiento monolítico del todo estatal, no quedaba muy distante de la realidad. Se trataba en ese momento de una disciplina que, enmarcada en los aspectos prescriptivos-legales, buscaba regir la acción gubernamental, acotar el papel de las dependencias gubernamentales, ordenar la lógica del proceso y establecer pulcritud normativa en la dinámica de los funcionarios responsables. En esta etapa la discusión acerca de la dicotomía entre política y administración era intensa. Toda interferencia política en la esfera administrativa se interpretaba como una intromisión indeseable.

No es sino hasta la segunda mitad de siglo xx cuando el enfoque jurídico-tradicional de la administración pública comienza a perder su capacidad para explicar un fenómeno que se va haciendo cada vez más complejo. Se podría decir que el objeto de estudio de la disciplina no pudo seguir más en el "contenedor" y rebasó los límites del enfoque tradicional. Es el momento en que la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad; es la etapa en que la norma jurídica queda atrás de una realidad que se mueve flexiblemente dependiendo de lo que los consensos de los actores políticos en turno consideren estratégico para el desarrollo económico, o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención. Es la fase amplia del Estado benefactor, llamada por algunos Estado omnipresente.²

Como lo han señalado diversos autores,³ la alta complejidad en la que se veían inmersas las estructuras gubernamentales generaba, como reflejo automático, la necesidad de crecer en tamaño para intentar de esta manera enfrentar dicha complejidad. Crecen las dependencias existentes y surgen otras nuevas; la lógica de la acción gubernamental se hace, por tanto, difusa y confusa. Además, no olvidemos que en buena arte de los países con un sistema democrático ya consolidado el juego de los actores políticos se hace más intenso aprovechando al máximo los espacios de intervención de cada uno de ellos en las acciones de gobierno.

El monolito estatal se fragmenta. La lógica de la acción gubernamental se diversifica en varias lógicas. Las dependencias gubernamentales se bifurcan, se contraponen y se disputan los espacios y los recursos, los cuales, por cierto, comienzan a ser más escasos dados los altos niveles de déficit público a los que se llega en el escenario de una excesiva intervención

² R. Laufer sugiere esta denominación en sus trabajos publicados en 1980 y 1982.

³ Al respecto véanse, por ejemplo, los trabajos de M. Crozier (1987) y de B. Kliksberg (1989).

estatal. En medio de este proceso de fragmentación, los grupos organizados de la sociedad comienzan a introducirse por todas las rendijas. La acción gubernamental deberá ser en adelante mucho más interactiva con agentes y agencias no gubernamentales.

La nueva realidad que debe describirse y explicarse es este escenario de fuerzas centrífugas en la acción gubernamental; un escenario de espacios que se definen por la interacción de actores, de variables exógenas que alteran el funcionamiento de las dependencias y las obligan a desarrollar capacidades adaptativas. Si bien se mantiene como principio una lógica racional-legal, se crean grandes distancias respecto a ella en el acontecer cotidiano. Lo que arroja más luz sobre la acción gubernamental es el proceso que se da en torno a lo racional-legal y no más al interior de esta supuesta lógica de comportamiento. Es a partir de este momento cuando la administración pública tradicional ya no puede ayudarnos a entender el acontecer del gobierno en acción.

No es casual que a fines de los años cincuenta y sobre todo a lo largo de los sesenta surja la escuela de las *políticas públicas*⁴ como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública: al análisis que se funda en la dependencia se contrapone el análisis que parte de la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contrapone el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se opone la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo. Se trata, por tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública.

Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a fines de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. Surge lo que algunos han denominado el Estado modesto⁵ o el Estado regulador⁶ -como lo han llamado otros-, comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. De hecho, en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes.

⁴ En 1951 se publica el ensayo "The policy orientation" de Harold Lasswell, uno de los textos fundadores de esta corriente de pensamiento. Sobre el desarrollo de las escuelas de políticas públicas véanse las cuatro antologías de Luis F. Aguilar Villanueva (1992 y 1993).

⁵ Sobre la denominación de Estado modesto, véase el trabajo de M. Crozier (1987).

⁶ Acerca de la denominación de Estado regulador, véase el ensayo de G. Majone y A. La Spina (1993).

En este escenario la lógica de la acción gubernamental es más diversa y potencialmente más conflictiva que antes. Las dependencias asumen un comportamiento semiautónomo, puesto que sólo de esta forma pueden enfrentar sus retos en cuanto a logros y sobrevivencia. La hechura de las políticas públicas y de los programas gubernamentales se lleva a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales. La necesidad de observar las nuevas señales de los contextos político, económico, tecnológico, social o cultural en los niveles regional, nacional o internacional se convierte en un elemento rector de la acción de las diversas dependencias, que adquiere el mismo nivel de importancia que los grandes lineamientos del gobierno en turno. De nada sirven las dependencias claramente subordinadas al gobernante pero incapaces de sobrevivir en un ambiente cambiante y agresivo. En este escenario se supone *de facto* que es preferible tener dependencias que sepan funcionar, sobrevivir, ser autosuficientes, con altos grados de profesionalización y que "hagan bien lo que tienen que hacer" aun cuando el gobierno central no pueda intervenir en ellas todo lo que quisiera.

En tal situación se requiere entender, analizar y describir un *sistema de redes de dependencias gubernamentales* más que un "aparato gubernamental", concepto cada vez menos útil en el estudio de la acción de gobierno. Las redes de dependencias, si bien todas ellas gubernamentales, compiten, disputan espacios y recursos, desarrollan lógicas sólo parcialmente comunes y que en cambio pueden mostrar grandes diferencias. El concepto de organizaciones y redes "flojamente acopladas" es muy útil para describir el nuevo fenómeno que tratamos de estudiar. Es en este momento cuando la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales del análisis.

Un escenario como el descrito es un campo propicio para el surgimiento de la *gestión* y de la *gerencia pública*. No es casual que a mediados de la década de los setenta algunos autores comiencen a hablar con insistencia de *public management* en los Estados Unidos. Se supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. De al-

⁷ Este concepto es utilizado en los trabajos de K. Weick (1969 y 1976) Y corresponde en parte también a la idea de M. Cohen, J. March y J. Olsen (1992) sobre los procesos organizacionales en forma de "cestos de basura", y en general a los trabajos de la teoría de las anarquías organizadas, desarrollada por M. Cohen y J. March (1974), y J. March y J. Olsen (1976), entre otros.

guna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentasl."

En cuanto a la diferencia entre gestión y gerencia públicas se trata de un matiz semántico. Una vez que en los Estados Unidos se impulsa la idea de *public management*, poco a poco se va introduciendo este concepto al resto de los países. En Francia, por ejemplo, desde inicios de la década de los ochenta se incorpora el término como un anglicismo; lo mismo sucede en muchos otros países del mundo. Curiosamente, en España, para evitar el anglicismo, se incorpora un galicismo: gestión pública, que viene del francés *gestion publique*. En algunos países de América Latina se adopta la denominación *gerencia pública* refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gestión o gerencia pública.

Si quisiéramos precisar todavía más los términos, cabría hacer una distinción. Tal y como Bozeman lo señala, encontramos dentro de esta corriente dos escuelas claramente diferenciadas: lo que Bozeman llama el enfoque "P" -aquel que surge en las escuelas de políticas públicas y en las que la *public management* fue vista como complementaria del estudio de las políticas-, se concibió como el manejo directivo de las políticas (este enfoque en español correspondería a la denominación de *gestión pública*); por otra parte, Bozeman presenta el enfoque "B", que surge de las escuelas de negocios, el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, siendo menos riguroso en la distinción entre las esferas pública y privada (este enfoque en español correspondería a la denominación de *gerencia pública*). Pese a esta diferencia de matiz, en la traducción del presente libro se optó por el concepto gestión pública para abarcar ambas escuelas.

Esta breve descripción del desarrollo de la administración pública muestra que las diferentes denominaciones a diversas partes de un gran campo de estudio han surgido en momentos históricos particulares, buscando aprehender de una forma distinta un fenómeno por demás complejo y cambiante. Ninguna de ellas es una moda; son partes complementarias de la disciplina original que desarrollan conceptos, categorías y métodos de análisis. Si bien todas ellas tienen su visión propia, la realidad es que son más complementarias que competidoras entre sí. Por consiguiente, no es una "irreverencia" aceptar que la administración pública tradicional ha sido rebasada en gran medida por la realidad, aunque sí lo sería decir que

⁸ Sobre las dimensiones de eficiencia, eficacia y legitimidad como componentes fundamentales de la gestión pública, véase E. Cabrero (1995).

dicho enfoque ya no tiene nada que ofrecernos. Todas estas corrientes se deben entender como componentes de un mismo cúmulo disciplinario; todas ofrecen herramientas diferentes y perspectivas diversas, las cuales es necesario integrar en el conocimiento de la acción gubernamental."

El libro coordinado por Barry Bozeman es una excelente contribución al análisis de lo que una de las corrientes mencionadas –la de la gestión pública– ha logrado a dos décadas de su surgimiento; se discuten los dilemas y se presenta el debate que en la actualidad se da en los Estados Unidos. Para los países de América Latina, por su parte, constituye un documento de gran relevancia que alimenta las primeras polémicas que se dan en nuestros países sobre la gestión pública, las cuales discuten la pertinencia del concepto y el valor explicativo de esta corriente en una realidad distinta.

Leer el texto desde la perspectiva de la gestión pública

Una preocupación que se mantiene a lo largo del texto es si la gestión pública ha dado lugar a un núcleo vital, a una síntesis verdadera desde una nueva perspectiva de observación, o solamente se han acumulado estudios poco conectados en una orientación común que no permiten hablar de un cuerpo disciplinario sólido. Dentro de esta gran preocupación surgen otras: ¿Es el análisis empírico el instrumento básico y más relevante de esta perspectiva? ¿Qué tan prescriptiva es esta corriente de estudio? ¿Su foco de atención debe mantenerse en el nivel estratégico de la organización o debe abarcar todos los niveles?

Sobre la preocupación principal, hay un origen sombrío de la gestión pública, como lo menciona Bozeman, puesto que es resultado más de un esfuerzo institucional que de un quehacer intelectual. Incluso el autor nos presenta claramente el origen del enfoque P como producto de las escuelas de políticas públicas y de la Asociación para el Análisis y la Gestión de Políticas, cuya literatura se publica en el *Journal of Policy Analysis and Management*; por otro lado, el enfoque B proviene de un esfuerzo de la Sociedad Americana para la Administración Pública, cuyo espacio de difusión ha sido la *Academy of Management Review*, *Public Administration Research and Theory*, y la conocida *Public Administration Review*.

La naturaleza del origen de la gestión pública explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo; parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clarificación de categorías para la interpretación de dicha rea-

⁹ Una discusión más amplia sobre la convivencia de las diversas corrientes desarrolladas en este siglo se presenta en J. P. Nioche (1982), y J. Chevalier y D. Loschak (1982).

lidad. A lo largo de este texto y de otros similares, se reconoce que este campo es más intuitivo, empírico y descriptivo de lo que sería deseable desde la perspectiva de una ciencia social. Como lo ha mencionado Laurence Lynn,¹⁰ los trabajos acumulados por esta corriente han sido poco sistemáticos y con investigación teórica casi nula.

Si bien se argumenta que la administración pública tradicional ha tenido un fuerte sesgo discursivo y ha sido más rica en información que en habilidades y herramientas para enfrentar problemas concretos, parecería surgir ahora con la gestión pública el otro extremo riesgoso: muchas experiencias concretas, enseñanzas sugerentes, pero una ausencia de discurso filosófico y de un bagaje conceptual sistematizado. De hecho, el riesgo es acumular un conjunto de trabajos en torno a un objeto de estudio común, pero sin haber construido una disciplina que los integre y sintetice. Como sugiere Bozeman, un campo construido sólo por la práctica y el conocimiento tácito está en riesgo de perder la orientación, puesto que ésta debe ser teórica.

Entre los libros que contribuyen más claramente a ir consolidando el campo de la gestión pública, no sólo ricos en su capacidad descriptiva de la realidad sino también en su solidez conceptual, podemos mencionar los de HecIo (1978), Almond (1988), Hood y Jackson (1991), Ingraham y Kettl (1992), Lynn (1966), e indudablemente los trabajos realizados y coordinados por Bozeman (1987 y 1993). Por cierto, no podríamos decir que estos trabajos constituyen un todo coherente; se trata de un campo en construcción; de hecho, incluso en este libro Bozeman nos advierte de una dispersión y fragmentación de textos, lo cual no es más que un reflejo de la situación de la disciplina.

La primera y segunda partes de este libro nos presentan diversos puntos de vista respecto de la naturaleza y objeto de estudio de la gestión pública. Hal G. Rainey plantea en su ensayo que si bien la reflexión ha sido hasta ahora rica y diversa, todavía es necesario pasar de la meditación a la producción de una teoría. Otros de los textos sostienen que el reto es el equilibrio adecuado entre teoría y práctica, como lo expresa Laurence Lynn, para quien el camino es la adopción de conceptos interrelacionados; para James Perry, por su parte, el asunto debe ser resuelto a partir de una relación clínica entre teoría y práctica; finalmente, para Frost-Kumpf y Wechsler esto deberá pasar por un proceso de maduración de teorías con base empírica y por un ajuste de mayor complementación entre académicos y prácticos preocupados por la disciplina.

Ciertamente la orientación prescriptiva de la disciplina, que la lleva a buscar recomendaciones basadas en el análisis empírico para ofrecer al

¹⁰ L. Lynn en un trabajo reciente (1996) profundiza en una interesante discusión sobre la gestión pública como arte, ciencia y profesión.

tomador de decisiones mejores métodos y prácticas de gestión, hace pensar que la vinculación entre teoría y práctica se da y se seguirá dando en forma natural, y es justamente éste el único camino para la consolidación de conceptos teóricos. Ésta es una de las conclusiones del presente libro. Sin duda uno de los puntos de intersección de los estudiosos del tema es esta preocupación prescriptiva. Quizás se trata de una preocupación de académicos por hacer relevante y útil su trabajo o incluso preocupados por contribuir a la conformación de mejores gobiernos. Este espíritu de la disciplina hay que entenderlo para evaluar sus logros y retos futuros.

Ahora bien, de esta característica surgen también algunos retos en el desarrollo de la disciplina. Las difusas fronteras que en este desarrollo hay entre el conocimiento ordinario -como lo llama Bozeman- y el disciplinario -formal o académico- favorecen la aparición de recetas, intuiciones o creencias surgidas de la práctica profesional como si fueran principios de la disciplina -proverbios como los llamaría Simon->." La débil distancia entre teoría y práctica, por tanto, no necesariamente es sólo positiva; también puede ser un elemento de alto riesgo puesto que surgen mitos con aparente rigor disciplinario. Es aquí donde cobra toda su importancia el llamado que hace Bozeman a mantener un "escepticismo organizado" -concepto tomado de Robert Merton- para enfrentar el alud de ideas, intuiciones, verdades obvias y experiencias que emanan de la práctica profesional. Sólo con una comunidad de estudiosos capaces de conservar este escepticismo se podrá filtrar lo verdaderamente generalizable, introduciendo rigor analítico en la experiencia de la práctica.

Se requiere, por tanto, cautela permanente y extrema, y es ésta la que irá creando un espacio entre el conocimiento ordinario y el académico; de no ser así, sólo la práctica guiará el desarrollo de la agenda de investigación, lo cual sería preocupante. Como lo menciona Bozeman en la segunda parte del libro, no hay evidencia de que una estrecha relación teoría-práctica enriquezca a ambas; o como lo sugiere Robert Behn en su texto: no podemos pretender que la práctica se rija sólo por la teoría, pero pensar lo contrario también sería un error. Ni científicos "despegados de la realidad" ni practicantes que dogmatizan y generen mitos de experiencias vividas, éste es el punto de equilibrio que busca la disciplina.

Cabe señalar que este libro contribuye también a la discusión y la enriquece por su carácter altamente autocrítico de los alcances de la gestión pública como disciplina; si bien todos los autores que participan en él son parte de la comunidad de estudiosos de la gestión pública, se mantiene a lo largo de la obra un tono objetivo y escéptico frente a la consolidación de este campo de estudio.

¹¹ Nos referimos aquí a la célebre crítica que H. Simon hace a los principios administrativos en su obra de 1947.

En relación con el método de investigación de la gestión pública, el libro ofrece igualmente ideas claras. Behn sugiere tomar distancia respecto al hecho de considerar el estudio de casos como la panacea, dada su fragilidad como vía de generación del conocimiento. Es necesario aceptar que este método produce información empírica "casual", no es confiable, es una vía poco sólida y riesgosa; los análisis de casos no demuestran ni prueban nada. Con estos argumentos se desmitifica un método de trabajo que, aun cuando está muy extendido en la investigación en este tipo de disciplinas, no siempre es analizado desde sus limitaciones; se trata de un método "blando". Aun así, puesto que los métodos "duros" como el experimental y otros similares no son fácilmente aplicables a una realidad no aislable y en constante interacción y movimiento, es necesario revalorar el método de estudio de casos entre otros posibles de ser utilizados.

En este sentido, se retoma el método de casos como una herramienta limitada a la que no debemos pedir más de lo que ofrece. Entre sus bondades se encuentra el hecho de que permite acumular fragmentos de información sobre la realidad además de que posibilita estudiarla en profundidad; a partir de ello y manteniendo cautela y rigor en el análisis, es posible dar un salto en la generación de conocimiento una vez que se han acumulado experiencias suficientes para inducir comportamientos. Por otra parte, aunque el método de casos no brinda la mejor solución o alternativa a elegir en la práctica (nunca la duna más alta del desierto), sí amplía el repertorio de opciones y sugiere itinerarios ya recorridos que pueden llevar a soluciones ya probadas (algunas dunas suficientemente altas para observar otras). Visto de esta manera, el método de casos puede seguir siendo útil para la gestión pública. Consideramos importante para el desarrollo de la gestión pública el cuestionamiento del método de casos que critique las expectativas exorbitantes que ha generado y lo revalore en su justa dimensión.

Este libro no sólo nos ofrece una rica discusión respecto a las limitantes para consolidar un campo de estudio y los problemas del método, también nos brinda esfuerzos de construcción tanto de conceptos como de nuevos itinerarios metodológicos. Por ejemplo, Steven Maynard-Moody y Marisa Kelly exploran en su ensayo nuevos métodos de trabajo a partir del análisis de *relatos organizacionales*, los cuales son depurados en su estructura hasta obtener las tramas comunes; ésta es una vía heurística en el ámbito de la gestión pública y hasta el momento muy poco utilizada. Por su parte, el texto presentado por Lee Frost-Kumpf, Barton Wechler, Howard Ishiyama y Robert Backoff nos muestra una rica forma de llevar a cabo el análisis de un caso -el Departamento de Salud Mental de Ohio- extrayendo claridad conceptual en el campo de la acción estratégica.

Igualmente sugerentes son los trabajos desde la perspectiva legal-insti-

tucional que presentan Rosemary O'Leary y Jeffrey D. Straussman, así como el de Heidi Koenig, quien lleva a cabo un riguroso método de análisis de la información, y el de Jameson W. Doig, quien analiza el caso de la Autoridad del Puerto de Nueva York. Por otra parte, los trabajos de Daniel T. Bugler y Stuart Bretschneider, y el de James L. Perry y colaboradores ofrecen una muestra interesante del uso de métodos cuantitativos en la investigación en gestión pública.

Cabe mencionar también la interesante discusión sobre el nivel pertinente de estudio y aplicación de la gestión pública. Según Donald Kettl, constituye un error suponer que ésta únicamente se refiere al nivel estratégico-institucional de decisiones en las organizaciones públicas; es necesario, según este autor, estudiar también los niveles administrativo y operativo, que explican buena parte del funcionamiento de las dependencias gubernamentales. Coincidimos con Donald Kettl en que éste es un aspecto olvidado en la mayor parte de los estudios de la gestión pública; sin embargo, nos parece correcta la propuesta de Laurence Lynn, quien insiste en que, más que estudiar cada uno de los niveles, lo verdaderamente relevante es focalizar la dinámica de interacción entre los mismos. Lynn lleva a cabo un análisis de los juegos que se dan en torno a la cooperación y muestra en forma magistral -basando su reflexión en el caso de la gestión de la política social- que en ocasiones el alto costo de la cooperación no correspondida limita en mucho la función total de cooperación.

Por último, los ensayos que tratan sobre el futuro de la gestión pública constituyen una de las aportaciones más sugerentes del libro. El tema de la excesiva reducción del tamaño gubernamental, que puede llegar al "ahuecamiento" del Estado, es una contribución importante a la discusión que pronto tendremos una vez llevado al extremo el ajuste o redimensionamiento del tamaño estatal. Brinton Milward, Keith G. Provan y Barbara A. Else establecen una contratación interesante con organizaciones privadas que han adoptado estrategias similares. John M. Bryson y Barbara C. Crosby proponen elementos para la gestión en situaciones de poder compartido, escenario cada vez más natural en la gestión pública. Por último, Mark A. Emmert, Michael M. Crow y R. Shangraw, a partir del caso del Programa de Restauración Ambiental y Desechos del Departamento de Energía, sugieren estructuras organizacionales basadas en una reflexión prospectiva.

Son muchas las aportaciones importantes de esta obra a la construcción de la disciplina de la gestión pública; además, es indudable su valor como un elemento generador de debates subsecuentes y derivados en otro tipo de contexto, como el latinoamericano. Sin embargo, vale la pena detenerse en esto porque una de las debilidades de este conjunto de trabajos, como de muchos otros textos estadounidenses, es la visión doméstica de la disciplina.

Pareciera que el libro supone que la construcción de la gestión pública dependerá sólo de su capacidad explicativa de la práctica en el medio estadounidense; ninguno de los trabajos se refiere a la posibilidad de que las prácticas de gestión sean diferentes en otros contextos económicos, políticos o culturales. El método comparado entre realidades nacionales no es mencionado siquiera. Es difícil pensar en consolidar un campo disciplinario sin tener en cuenta la diversidad de contextos que hay en torno al objeto de estudio. No es posible definir un objeto de estudio acotado a un contexto particular; de ser así, la reflexión no podrá tener ninguna pretensión científica.

Leer el texto desde la perspectiva latinoamericana

La gestión pública es un enfoque disciplinario surgido en el contexto estadounidense. Lo anterior no sugiere evidentemente que en otras realidades nacionales no existiesen las condiciones ni la necesidad de este tipo de abordaje para entender así los nuevos campos de acción y modalidades de funcionamiento de las dependencias gubernamentales. Sin embargo, resulta claro que en este país la comunidad de estudiosos de este fenómeno, las redes de instituciones académicas y asociaciones, tanto de teóricos como de practicantes, son más amplias y dinámicas que en cualquier otro país del mundo.

Es indudable, por tanto, que este campo de estudio -al igual que el de las políticas públicas- tiene una "denominación de origen" que permea no sólo el tipo de estudios que se realizan y la orientación del desarrollo de la disciplina, sino que también determina la connotación de los conceptos, su contenido intrínseco, la naturaleza de sus objetivos y los supuestos acerca de la acción gubernamental. las instituciones y el comportamiento de los actores, y define asimismo los referentes generales de dónde comienza y dónde termina la gestión pública.

No podemos ignorar que esta disciplina nace en el contexto de un país con economía de bienestar, en el que si bien grupos importantes de la población carecen de los mínimos necesarios ofrecidos al resto de la sociedad su nivel de vida no es comparable con el de la mayoría de los países latinoamericanos en situación de crisis económica permanente o recurrente, donde la mayor parte de los grupos sociales no disfrutan los niveles mínimos de bienestar y entre ellos hay algunos que ni siquiera alcanzan a cubrir los mínimos de subsistencia. Esto tiene implicaciones obvias sobre la problemática en torno a la gestión pública.

La necesidad de gobiernos eficientes la comparten ambos contextos; pero mientras en el caso estadounidense es una reflexión a la que se llega

después de lograr los mínimos de cobertura en bienes y servicios, un sistema altamente profesionalizado de servidores públicos y un sistema de escuelas y centros dedicados al estudio de la acción gubernamental, en nuestros países es apenas un primer paso. No se trata de un punto de llegada, se trata de un punto de partida. La eficiencia en la oferta de servicios básicos es importante dada la carencia de recursos; pero la cobertura de los mismos en ocasiones es más urgente, esto sin tocar los problemas de legitimidad, crisis institucional y corrupción, aspectos todos ellos enraizados en lo más profundo de nuestros sistemas. En otros términos, la modernización de las dependencias gubernamentales en los países desarrollados es efectivamente un problema de gestión pública. En los países latinoamericanos la modernización es un problema mucho más amplio e interconectado; es un problema de cambio político, social, económico, y también ciertamente de gestión pública.

Para que la concepción de gestión pública pudiese ser similar se requerirían sistemas profesionalizados de servicio público -cualidad que se encuentra rara vez en nuestros países-, dependencias gubernamentales con autonomía relativa -característica poco frecuente en contextos histórica y culturalmente proclives a la centralización-, instituciones sólidas y estables -situación inusual en países en pleno proceso de maduración democrática- y además un contexto de equilibrio de poderes y organizaciones no gubernamentales vigorosas, ambos con capacidades técnicas para la vigilancia de la gestión pública.

Por el contrario, los problemas de gestión pública frecuentemente discutidos en el ámbito latinoamericano son aspectos que tienen que ver, por ejemplo, con la manera en que se puede generar una profesionalización del servicio público, hasta dónde se tiene la infraestructura de apoyo administrativo mínima necesaria para iniciar procesos de modernización, cómo se deben formalizar jurídicamente los procedimientos administrativos de base en organismos y dependencias, cómo hacer cumplir la ley para acotar el abuso de poder y la corrupción, por sólo mencionar algunos de los puntos de la agenda de gestión pública.

Podría pensarse efectivamente que las diferencias en las agendas de discusión surgen sólo de diferentes momentos de maduración del sistema económico, la democracia, las capacidades técnicas, etc.; sin embargo, las diferencias no sólo radican en el nivel de desarrollo de ambos contextos; son más profundas; son también —y sobre todo— de orden cultural e histórico.

Las representaciones simbólicas de los individuos son diferentes en ambos contextos, lo cual va dando a cada parte de la gestión pública connotaciones a veces poco comunes. Por ejemplo, en relación con el problema del diseño de estructuras organizacionales, la escuela de la gestión pú-

blica ha llegado a la conclusión de la necesidad de hacer más horizontales y flexibles las relaciones entre niveles jerárquicos, entre departamentos, entre individuos; de esta forma, las dependencias son más ágiles en su acción y perciben y se adaptan mejor a las variables del contexto. Dicho esto en el contexto de sociedades que han surgido bajo estructuras poco rígidas de autoridad e inmersas en la cultura de la participación colectiva como mecanismo cooperativo fundamental es algo que se percibe cercano y tangible. La gestión pública provee entonces recomendaciones operativas para hacer posible que diversos organismos lleguen a este tipo de configuraciones.

Por el contrario, el argumento no tiene la misma repercusión en sociedades que surgieron históricamente de sistemas en los que la autoridad vertical es el elemento básico de referencia en cualquier acción organizada. La autoridad es el elemento de cohesión —al menos simbólicamente hablando— a través del cual se genera la cooperación.¹² Con esto no nos referimos a una cooperación forzosa; ésta puede ser perfectamente voluntaria; pero las estructuras jerárquicas desempeñan un papel simbólico, dan certidumbre a los actores y los ubican en su representación de la acción social. No juzgamos que esto sea bueno o malo, simplemente hablamos de otra realidad.

Obviamente las organizaciones gubernamentales en los países latinoamericanos también deben ser flexibles y horizontales para que respondan a sus retos; pero las recomendaciones operativas de la escuela de la gestión pública parecen simplistas y en ocasiones ingenuas. Esto puede obedecer a que en el contexto estadounidense hay mayor cercanía entre las representaciones simbólicas y las soluciones, mientras que para América Latina sería necesario desarrollar toda una estrategia complementaria de acciones dadas las enormes distancias entre la representación simbólica profunda de los individuos y las soluciones.

Lo anterior es sólo un ejemplo, aunque este tipo de situaciones se dan en otros muchos ámbitos de las soluciones y recomendaciones que propone la corriente de la gestión pública. Por otro lado, las diferencias culturales también tienen implicaciones en el estudio de los problemas. Como lo señalan varios de los ensayos del libro, la falta de claridad o fallas en los sistemas de incentivos generan sesgos en la gestión de las dependencias y en las políticas públicas, y esto explica en buena parte los problemas de eficiencia y eficacia en la gestión. Al respecto, es claro que hay un supuesto de comportamiento en el nivel individual, el cual tiene que ver con una cierta racionalidad en la búsqueda de beneficios personales.

¹² Una discusión más amplia respecto al problema de la cooperación en organizaciones latinoamericanas puede encontrarse en D. Arellano y E. Cabrero (1992), y en E. Cabrero (1993).

Debemos anotar que este supuesto también es cuestionado por algunos autores desde la gestión pública; sin embargo, es obvio que en el contexto latinoamericano la dimensión afectiva, las alianzas profundas, las lealtades, los odios y los conflictos latentes desempeñan un papel mucho más relevante que la misma claridad en el sistema de incentivos. Una organización latinoamericana parecería entenderse más por lo que no se manifiesta que por lo que surge como problema. Cabe entonces cuestionarse si los mismos supuestos en el diagnóstico de la gestión pública y en el método de análisis no son, ya de entrada, un obstáculo para entender el tipo de organizaciones y problemas a los que nos enfrentamos. Asimismo, en América Latina, sería necesario añadir un conjunto de dimensiones al análisis que son poco frecuentes -**muy** posiblemente porque no son tan necesarias- en el contexto de la gestión pública estadounidense.

Otro ejemplo en este sentido sería el que se refiere al problema de la comunicación y la transmisión de la información en las dependencias gubernamentales. Uno de los diagnósticos comunes desde la perspectiva de la gestión pública es que la falta de fluidez en la información es un obstáculo mayor para la toma de decisiones. Se supone que buena parte del problema radica en que los individuos no tienen información clara sobre objetivos, criterios, políticas institucionales y procedimientos. Sin embargo, cuando nos referimos a organizaciones como las que componen la mayor parte de los gobiernos en nuestros países surgen diferencias obvias. Las creencias, los mitos y las imágenes que acompañan al quehacer de la gestión pública son determinantes con mucho mayor frecuencia que la información institucional para la toma de decisiones. No se trata entonces sólo de clarificar la información necesaria o detectar los puntos de interferencia, sino de cambiar las preconcepciones sobre la realidad en la que se actúa. No se trata de destruir creencias porque difícilmente el individuo podría actuar sin ellas, sino de generar un proceso de "ajuste simbólico" en las mismas para que sean una ayuda y no un obstáculo.

De igual forma, nos podríamos referir incluso al valor y contenido de conceptos muy frecuentes en la gestión pública, como eficiencia, responsabilidad del servidor público, cooperación, participación social, misión estratégica, etc., los cuales, aun cuando signifiquen literalmente lo mismo en ambas realidades, tienen representaciones diferentes y evocan en muchos casos símbolos contrapuestos.

¿Se trata entonces de un contexto de sociedad moderna frente a un contexto de sociedades premodernas? Desde nuestro punto de vista ésta sería una interpretación simplista del problema, aunque en parte sí es éste un componente del problema, como ya lo mencionamos; en Latinoamérica, en muchos casos nos enfrentamos a grupos de población y empleados públicos con muy bajos niveles educativos, lo que dificulta las iniciativas de

modernización de la gestión pública. Sin embargo, hay otros componentes más allá de lo premoderno de ciertos sectores de la sociedad; se trata de un imaginario colectivo diferente, el cual es producto de una historia y mecanismos de integración social e interpretación de la acción pública diferentes. Por mucho que avance la modernización en nuestros países, la valoración y decodificación de la vida organizacional tendrá características poco comunes a las de otras realidades.

Otra divergencia fundamental que no puede dejar de mencionarse se refiere al papel que desempeña la gestión pública en ambos contextos. Como se observa en la mayor parte de los ensayos reunidos en este libro, la gestión pública tiene una clara preocupación por el problema de la eficiencia de las dependencias gubernamentales; si bien se menciona que los problemas de carácter político no pueden aislarse de la gestión pública, éstos se incorporan en la medida en que tienen relación con el desempeño gubernamental.

En contraparte, hoy día en muchos países de América Latina los problemas de gestión pública no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las del gobierno, sino también con la gobernabilidad de las naciones. Es decir, las situaciones de carencias graves en los recursos públicos para atender necesidades y de carencias en la democracia convierten a la gestión pública en un sistema dual, en el que si bien se deben generar mecanismos de mejor desempeño inter e intrainstitucionales, también deben idearse procedimientos que promuevan y generen una interlocución gobierno-gobernados que hasta el momento es inexistente o muy precaria. Esto hace que la gestión pública en nuestros países se enfrente a dilemas todavía más complejos: generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente. Sabemos que estos elementos, si bien son parte de la misma solución general en el largo plazo, en el corto plazo constituyen soluciones excluyentes. ¿Qué es más importante: asignar con eficiencia el gasto de un programa social o sacrificar eficiencia buscando que los grupos beneficiarios participen directamente en la asignación del gasto aun cuando esto conlleve ineficiencias en el trayecto? ¿Qué es prioritario: el logro de la eficiencia o generar una cultura de participación democrática?¹³

Por último, debemos mencionar como parte de las diferencias entre los contextos estadounidense y latinoamericano la dificultad de llevar a cabo investigación empírica como la que se presenta en buena parte de los estudios aquí incluidos. Por desgracia, en la mayor parte de nuestros países los asuntos públicos siguen siendo manejados como propiedad privada. La información de dependencias y programas gubernamentales difícilmente es dada a conocer a un investigador. El ciclo de las desconfianzas y sospechas dificulta enormemente la tarea de investigación.

¹³ Una discusión más amplia respecto a este punto se presenta en Enrique Cabrero (1996).

Esto ha rezagado mucho la generación de estudios que puedan ir acumulando un aprendizaje sobre la gestión pública en América Latina. Gran parte de las limitaciones que se señalaron en párrafos anteriores acerca del enfoque de la gestión pública no se deben a indiferencia de los estudiosos del tema, sino fundamentalmente a la incapacidad de las escuelas de políticas y gestión pública de nuestros países para concentrar suficientes recursos en este tipo de estudios y vencer el hermetismo de las dependencias gubernamentales.

Corresponde a los estudiosos latinoamericanos proveer los elementos olvidados hasta ahora por la disciplina de la gestión pública; no habría por qué pensar que las escuelas estadounidenses lo deberían hacer. El reto es muy grande; es necesario que en muy poco tiempo las escuelas de gestión pública de América Latina sean capaces de formar investigadores y adquieran la infraestructura necesaria y los recursos financieros que hagan posible este tipo de trabajos. Por otra parte, la creatividad metodológica y la profundidad en el análisis de las especificidades culturales deberá ser parte de la escuela latinoamericana de gestión pública.

Es esto lo que hace fundamental la traducción y difusión de obras como ésta. Una mala interpretación de la crítica y las limitaciones que se señalaron en párrafos anteriores en relación con la escuela estadounidense de gestión pública parecen indicar que no tiene mucho que ofrecernos esta corriente. Aunque, por el contrario, debemos alimentar nuestra reflexión y nuestras capacidades de investigación con este tipo de estudios, pues, paradójicamente, sin ellos difícilmente generaremos algo original. La crítica que se planteó hace un llamado a la cautela en la aplicación de conceptos, a la pulcritud metodológica en realidades culturales diferentes; a la reinterpretación del método, las categorías de análisis y los conceptos para adaptarlos a nuestra realidad y hacerlos más útiles sin caer en sobreposición de códigos o en simplificaciones excesivas de realidades complejas.

Es indudable que en la medida en que textos como éste puedan integrarse a nuestro trabajo de investigación y enseñanza, no como recetas sino como detonadores de reflexión, la gestión pública como disciplina y posteriormente como práctica podrá avanzar a otra fase de desarrollo que no sólo nos dé mayor eficiencia gubernamental sino también mayores espacios de gobernabilidad e instituciones más sólidas y democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, Colección Antologías de Política Pública (1a. antología).
- — — (1992), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, Colección Antologías de Política Pública (2a. antología).
- — — (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, Colección Antologías de Política Pública (3a. antología).
- (1993), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, Colección Antologías de Política Pública (4a. antología).
- Almond, G. (1988), "The Return to the State", *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 3, 1988, pp. 853-874.
- Arellano, D. YE. Cabrero (1992), *Modelos organizacionales autóctonos para América Latina: ¿utopía o realidad?*, CIDE, México.
- Bozeman, B. (1987), *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Cabrero Mendoza, E. (1995), *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.
- — — (1993), "As organizaçoes locais no México: a força de tradição e à mudança", en T. Fischer, *Poder local*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- — — (1996), "Modernisation administrative ou participation sociale. Les paradoxes des gouvernements locaux dans la transition mexicaine", CIDE, México, núm. 40.
- Cohen, M., J. March y J. Olsen (1992), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo, pp. 1-25.
- Cohen, M. y J. March (1974), *Leadership and Ambiguity*, Harvard Business School Press, Estados Unidos.
- Crozier, M. ([c. 1987] 1989) *Estado modesto, Estado moderno*, FCE, México.
- Chevalier, J. y D. Loschak (1982), "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 24, octubre-diciembre.
- Heclo, H. (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King, *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, D. C. La versión resumida en castellano, "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo", se encuentra en Luis Aguilar Villanueva (est. introd. y ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, Colección Antologías de Política Pública (3a. antología), pp. 253-284.
- Hood, C. y M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Dartmouth Publishing Company, Inglaterra.
- Ingraham, P. W. y D. F. Kettl (1992), *Agenda for Excellence, Public Service in America*, Chatham House, Nueva Jersey.
- Kliksberg, B. (1990), *Hacia un nuevo paradigma en gestión pública*, ponencia presentada en el seminario internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, INAP, México.

- Lasswell, H. D. (1951), "The Policy Orientation", en D. Lerner y H. D. Lasswell (comps.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford, pp. 3-15.
- Laufer, R. y Paradeise, C. ([c. 1982] 1988), *El príncipe burócrata*, Trillas, México.
- Laufer, R. y Burlaud, A. (1980), *Management Publico Gestion et legitimité*, Dalloz, París.
- Lynn, E. Jr. (1996), *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham House Publishers, Chatham, Nueva Jersey.
- Majone, G. y A. La Spina (1993), "El Estado regulador", *Gestión y Política Pública*, vol. H, núm. 2, México, julio-septiembre.
- March, J. y J. Olsen (1976a), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Noruega.
- Nioche, J. P. (1982), "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 24, octubre-diciembre.
- Olsen, J. (1976), "Choice in an Organized Anarchy", en J. March y J. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Noruega, pp. 82-139.
- Simon, H. ([c. 1947] 1972), *Comportamiento administrativo*, Aguilar, España.
- Weick, K. (1969), *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, Estados Unidos.
- (1976) "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 1, marzo, pp. 1-19.

INTRODUCCIÓN: DOS CONCEPTOS DE GESTIÓN PÚBLICA

BARRY BOZEMAN

El lugar para empezar es el principio aun si éste es turbio y está envuelto en bruma. Lo turbio de los orígenes de la gestión pública contrasta con los de la administración pública y la teoría burocrática. Como campo de estudio autoconsciente, la administración pública se remonta a Woodrow Wilson y a sus conceptos -fascinadoramente ambiguos- acerca de la dicotomía entre política y administración. El estudio de la burocracia en toda forma parece empezar con Max Weber y su arquetipo.

Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. Es más fácil identificar el lugar de origen que reconocer las causas primigenias de la época en que apareció. La gestión pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas. Estas últimas parecen haber contribuido más a la evolución de la gestión pública, y las primeras más a su sustancia inicial. ¿Qué decir de los programas de administración pública? Tal vez, la mayoría de los profesores que enseñan a graduados en administración pública dirían que todo el tiempo han estado haciendo gestión pública, mientras otros apenas la están descubriendo. Quizá haya algo de verdad en esta afirmación.

DOS CONCEPTOS DE GESTIÓN PÚBLICA

Por lo general, comprender una teoría exige cierto conocimiento de las personas y en particular de las instituciones que la dan a luz. Ésta es una introducción al contexto institucional de los estudios sobre gestión pública y, poi tanto, también de la teoría que la sustenta. La idea principal es que hay dos gestiones públicas rivales: la versión de la escuela de políticas públicas y la versión de la escuela comercial. A finales de los setenta surgieron casi al mismo tiempo dos enfoques considerablemente distintos de la gestión pública; uno de ellos provenía de la orientación de la escuela de políticas públicas (el enfoque P), mientras el otro estaba influido por

las ideas de la escuela de comercio y los avances ocurridos en la administración pública (el enfoque B).

Descenso de las políticas públicas: el enfoque P

Como concepto, pero no tanto como actividad, el surgimiento de la gestión pública en las escuelas de políticas y de administración públicas ha seguido ciertas corrientes de las escuelas de comercio. Una tras otra, las escuelas comerciales modificaron sus nombres durante los años setenta: dejaron de ser escuelas de administración de empresas para ser escuelas de gestión. Este cambio se justificó la mayoría de las veces diciendo que entrañaba hacer hincapié en la estrategia y las políticas empresariales, en oposición a la mecánica y los procesos de administración interna. Los cambios no fueron sólo terminológicos y externos. Los requisitos de la American Assembly of Collegiate Schools of Business (grupo que acredita a las escuelas de comercio) se modificaron gradualmente, subrayando ahora la estrategia y las políticas empresariales. Aumentaron las demandas de cursos en estos campos y, en la vanguardia de la investigación, surgieron nuevas revistas (por ejemplo *Strategic Management Journal*) mientras se reorganizaba una división de la Academy of Management (importante grupo profesional integrado por los profesores dedicados a la enseñanza en escuelas comerciales) que se concentraría en la estrategia. Poco después se lograron avances similares en las escuelas de políticas y administración públicas, pero con diferente énfasis, en una forma mucho más fragmentada y con pocas implicaciones para la acreditación inmediata.

Las escuelas de políticas públicas (por ejemplo la Kennedy School de Harvard, el Institute for Public Policy Studies de Michigan, el Humphrey Institute de Minnesota, la School for Public Policy de Berkeley) se fundaron, en parte, como rechazo directo a la administración pública a la vieja usanza. Las escuelas de políticas se orientaron mucho más al análisis cuantitativo formal, aplicado sobre todo a la economía. Sin embargo, las escuelas de políticas empezaron a reconocer cada vez más una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cuantitativo formal, o de "gran diseño" de las políticas. En cambio, había una gran demanda de gestión. Las escuelas de políticas necesitaban algo afín a la administración pública, pero que no se identificara con este campo "anticuado" y orientado hacia las capacidades especiales. Como solución, se inventó la gestión pública. A mediados de los años setenta, el profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a emplear el término *gestión pública* y a reflexionar acerca de los programas escolares de gestión pública (si bien no se aplicarían todavía).

Como la gestión pública guiada por las escuelas de políticas –el enfoque **P**– fue más la respuesta a un problema que una idea o una oportunidad, siguió siendo un concepto nebuloso. Se comprendió que de alguna manera debía ser una gestión complementada por el análisis de las políticas; pero, aparte de esto, hubo poco acuerdo inicial.

Resulta significativo que casi ninguna de las personas que salieron de la escuela de políticas como "especialistas en gestión pública" tuviese antecedentes o siquiera una identificación con la administración pública. Algunos eran economistas "renegados". Otros eran más practicantes que académicos. Otros eran politólogos de orientación institucional.

Desde sus azarosos comienzos, la gestión pública guiada por las escuelas de políticas públicas empezó a cristalizar y adquirir su propia identidad. El enfoque se ha centrado en la llamada gestión de las políticas de alto nivel. El interés no recae en la administración cotidiana de las dependencias, ni siquiera en la gestión estratégica de las mismas, sino, antes bien, en la función del administrador (o ejecutivo político) en las políticas de alto nivel. A menudo los ejemplos utilizados en los cursos de gestión pública del enfoque **P** se centran más en los ejecutivos políticos que en los funcionarios públicos experimentados. Y, como podíamos esperar, este enfoque hace mucho hincapié en los aspectos políticos de la gestión pública.

La bibliografía que ha originado el enfoque **P** es en gran parte atórica y no cuantitativa, orientada hacia reglas prescriptivas basadas en la práctica. El método de investigación preferido también es el método de enseñanza predilecto: el análisis de estudios de casos. En realidad, hasta los cursos de doctorado en gestión pública en ocasiones incluyen la interpretación de casos. Es fácil entender por qué a menudo se considera que el enfoque **P** representa el lado "blando", mientras que el análisis de las políticas representa el lado "duro".

De los negocios para arriba: el enfoque B

Un concepto de gestión pública identificado con otro grupo de estudiosos (más cercano a la administración pública tradicional) es la gestión pública guiada por las escuelas de comercio (el enfoque **B**). Como podríamos esperar, las personas que se identifican de manera estrecha con este enfoque, o bien han enseñado en las escuelas comerciales o bien fueron preparadas en esas instituciones o en programas de gestión "genéricos".

Son grandes las diferencias entre los enfoques **B** y **P** de la gestión pública. En primer lugar, el enfoque **B** está dispuesto mucho más favorablemente a los conceptos de las disciplinas comerciales. En segundo lugar, mientras que la mejor manera de resumir el enfoque **P** es mediante una frase de Wa-

llace Sayre que se repite con frecuencia: "Las organizaciones públicas y privadas son similares en todos los aspectos *no importantes*", el enfoque B hace distinciones menos marcadas entre los sectores público y privado, o bien reconstruye esas distinciones. El enfoque B tiene nexos más poderosos con la administración pública, mientras que el enfoque P se aparta de ella.

El enfoque B se preocupa mucho más por desarrollar la teoría empírica, y gran parte de la investigación se ha centrado en identificar y explicar las diferencias empíricas entre las organizaciones públicas y privadas. El enfoque P tiende a dar por sentadas las divergencias, o a examinar los informes de casos de los practicantes para identificarlas.

Pese a su creciente interés por la gestión estratégica e interorganizacional, el enfoque B sigue más orientado hacia los procesos. Así, los temas relacionados con diseño de organizaciones, personal, presupuestación, etc., interesan a los partidarios de este enfoque. Por el contrario, el proceso recibe poca atención en el enfoque P, que en cambio subraya las políticas y la política.

Entre los partidarios del enfoque B, el estudio de casos no es el método preferido (aunque sí lo tengan en cuenta). Más probablemente recurrirán a técnicas cuantitativas para el análisis de datos acumulados y como complemento para los diseños experimentales. Sin embargo, el enfoque B hace uso extenso de los estudios de casos para enseñar cursos predoctorales de gestión pública.

Los dos enfoques tienen fundamentos institucionales y profesionales distintos. El enfoque P es mucho más manifiesto en la Association for Public Policy Analysis and Management. El enfoque B tal vez sea más dominante en la división del sector público de la Academy of Management (aunque también sobresale en la American Society for Public Administration). De manera similar, mientras la bibliografía más importante del enfoque P se encuentra en el *Journal of Policy Analysis and Management*, la literatura del enfoque B, un tanto más extensa, suele hallarse en *Academy of Management Review*, *Academy of Management Journal*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, y *Public Administration Review*.

Una síntesis posible

Los enfoques P y B tienen algunos puntos en común, más de los que podrían suponerse después del análisis anterior, y cada enfoque tiene sus propios puntos fuertes. Los puntos comunes incluyen los siguientes:

- La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (un enfoque interorganizacional de la gestión externa);
- Respeto a la función de la política en la administración;
- Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa, y
- Aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública.

Pese a estos puntos comunes, los méritos de los dos enfoques divergen considerablemente. Los puntos fuertes del enfoque P son:

- Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública;
- Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes;
- Preocupación por destilar lecciones y transmitirlas de una manera fácil de comprender, y
- Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.

El enfoque B tiene los siguientes puntos fuertes:

- Mayor orientación hacia la investigación y la teoría;
- Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas;
- Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y la privada;
- Orientación hacia la gestión estratégica;
- Preocupación por cuestiones de proceso, y
- Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político.

La mayor parte de las ventajas de los respectivos enfoques no son, en principio, mutuamente excluyentes. Podría ser factible una síntesis que tomara lo mejor de cada enfoque. La Maxwell School of Citizenship and Public Affairs se encuentra en posición particularmente favorable para llevar a cabo esa síntesis, ya que incluye a personas que se identificarían con cada enfoque y que tienen una orientación manifiesta hacia el análisis de las políticas.

IMPLICACIONES PARA LA TEORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Tanto el enfoque P como el B parecen estar bien representados en este libro (tal vez haya, asimismo, unos cuantos "enfoques X"). En lugar de arriesgarnos a errores de clasificación que posiblemente serían ofensivos, le dejaremos al lector dicha tarea. Lo que viene más al caso es que muchos de los capítulos aquí publicados parecen representar los comienzos de una síntesis de los enfoques predominantes en la investigación de la gestión pública, la cual podría tener las características siguientes:

- Preocupación por la estrategia y el proceso, pero con una orientación centrada en lo externo;
- Mayor hincapié en el lado "duro", sin dejar por ello de enfocar el lado "blando";
- Orientación hacia los administradores públicos experimentados en los niveles medio y superior;
- Una definición más general de lo "público" en la gestión pública, que incluya las organizaciones no lucrativas, los aspectos públicos de las empresas privadas y las organizaciones híbridas, y
- Atención a la teoría, la teoría prescriptiva y la prescripción.

Desde un punto de vista intelectual, la síntesis que acabamos de esbozar plantearía pocos problemas de aplicación; pero las barreras institucionales son a menudo más formidables que las intelectuales. En este punto, las instituciones educativas razonablemente poderosas tienen interés en las cuestiones intelectuales. Para algunos programas, la naturaleza de la distinción entre la gestión pública y la privada no es "simple" cuestión de intelecto; es cuestión de la razón de ser de los programas (es decir, de negocios). Para otros, el enfoque en los administradores de nivel medio o superior no es tanto un asunto intelectual sino una cuestión de quién se ha inscrito.

De momento, dejemos la política académica en un estante y, como lo hacen estos capítulos de manera tan recomendable, meditemos sobre la teoría de la gestión pública en términos intelectuales. Podremos extraer las implicaciones institucionales mañana o pasado mañana, o al día siguiente.

PRIMERA PARTE

IMÁGENES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

¿Qué es la teoría de la gestión pública? Las preguntas acerca de "qué es" nos dejan a menudo sin habla; pero, después de cierta reflexión, no resultan tan difíciles. Así, si alguien nos pregunta: "¿qué es una organización?", podremos tartamudear un poco, al menos mentalmente, pero luego ofrecer una definición de trabajo razonablemente buena, tal vez citando componentes como estructura, misión, conversión de recursos, mecanismos de coordinación y durabilidad (entre otras posibilidades).

Casi todos nosotros podríamos dar una respuesta a la pregunta: "¿qué es la teoría de la gestión pública?" Sin embargo, las respuestas dadas por un grupo, así fuera un grupo de expertos, variarían de manera considerable. Mientras esto sea así, valdrá la pena plantear la pregunta.

Para formar este volumen, se pidió a varios expertos que dieran una respuesta a esa pregunta y, si lo deseaban, que consideraran lo que podría ser y lo que debería ser la teoría de la gestión pública. La tarea debía ser provocativa, directa y sucinta. Esos expertos respondieron bien, y el resultado es un conjunto interesante de imágenes y tal vez hasta representativo de la gestión pública.

Hal G. Rainey fija un tono apropiadamente iconoclasta al negarse a responder la pregunta sobre la base de que ya es hora de dejar de reflexionar acerca de la teoría y empezar a producirla. Después sugiere algunos enigmas teóricos, que bien podrían resolver los investigadores de la gestión pública.

Laurence E. Lynn, Jr., enfoca cinco conceptos interrelacionados que, según afirma, deberían aportar los fundamentos teóricos tanto para el estudio como para práctica de gestión pública (uniendo así la teoría y la práctica de una manera que casi todos los autores de esta sección parecen aplaudir). Lynn sigue su propio consejo y en un capítulo ulterior emplea muchos de estos conceptos.

James I. Perry adopta la metáfora médica de Waldo (1968), sugiriendo que la relación entre teoría y práctica de la gestión pública es una relación clínica. También nos recuerda que la teoría de la gestión pública debería ser para las masas que ejercen esta disciplina y no sólo para las élites que ocupan los cargos de alto nivel.

Lee Frost-Kurmpf y Barton Wechsler emplean la fábula de "los cinco ciegos y el elefante" para mostrar la confusión y el desorden existentes en la teoría contemporánea sobre gestión pública. Rechazan de manera explícita el modelo de las ciencias naturales, y sugieren que la dicotomía entre la teoría y la práctica da lugar a un enfoque colectivo más interactivo para teorizar acerca de la práctica de la gestión pública.

1. PREGUNTAS IMPORTANTES PARA LA INVESTIGACIÓN

HAL G. RAINEY

ME ABSTENGO de comentar lo que es la teoría de la gestión pública y lo que debería ser. Muchos eruditos han dedicado tiempo, energía y tinta al análisis de lo que es y de lo que debería ser la administración pública, y a cuestiones similares, como, por ejemplo, si esta disciplina cuenta ya con un fondo adecuado de investigación y de teoría. Gran parte de ese análisis tiene valor; pero también nos trae a la memoria el personaje literario -creo que es de J. D. Salinger- que dijo que anhelaba dejar de *devenir* y empezar a *ser*. Nos preguntamos si los especialistas en administración pública no lograrían hacer avanzar más la identidad de su disciplina y a la vez la investigación y la teoría si menos de nosotros reflexionáramos sobre estos temas y la mayoría simplemente identificáramos las preguntas teóricas y de investigación importantes y trabajáramos para darles respuestas útiles. Y así será también el caso del naciente tema de la gestión pública.

En otra parte he escrito sobre las fuentes, las implicaciones y las direcciones de esta rúbrica de la gestión pública (Rainey, 1989, 1990, 1991); y un interés altruista por los lectores que han soportado estas discusiones y merecen una tregua, viene a añadir otra razón para no penetrar aquí en esos arcanos. Ya he señalado que en cierto modo la gestión pública es una rúbrica consagrada por el tiempo, pero que recientemente varios eruditos y expertos han venido a darle un nuevo sello. A medida en que se desarrolle esta disciplina, muchos eruditos podrán ofrecerse a guiar ese desarrollo mediante discusiones sobre lo que es y lo que debería ser. Sin embargo, yo espero que muchos seguirán adelante sin dejarse intimidar por dichos edictos y crearán programas de investigación destinados a dar respuestas útiles a las preguntas que consideren importantes. A manera de ilustración, he aquí algunas cuestiones de investigación en las que sería valioso lograr algún progreso.

1. *¿Cuáles son las variaciones entre los tipos de organizaciones y de administradores públicos?* Con algunas excepciones importantes, nuestra bibliografía sobre las burocracias públicas tiende a generalizar en exceso, concentrándose a menudo en las propiedades comunes de las organizaciones y de los administradores públicos, y menospreciando las variantes que

hay entre ellos. Pero nos vendría bien un conocimiento más sistemático de tales variaciones. Las tipologías han tenido poco éxito en las ciencias sociales y, como un fuego fatuo, pueden atraer a los investigadores por ese rumbo. Sin embargo, varios estudios han producido esfuerzos útiles por hacer tipologías; otros han informado de diferencias entre las dependencias públicas en sus características estructurales, los valores de los empleados, la cultura de la dependencia y otras dimensiones importantes. La mayor parte de los estudios que comparan las dependencias y los administradores públicos -por dependencia, tipo funcional, área de políticas y nivel de gobierno- podrían ayudarnos a comprender las variaciones que hay dentro de la categoría "pública".

2. *¿Qué queremos decir por contexto político de la gestión pública, y cómo influye sobre la organización y la gestión? ¿Cuáles son las dimensiones y variaciones clave en este contexto?* Podemos buscar variaciones y cuestiones importantes si analizamos las anomalías y contradicciones. Una de ellas surge de las diferentes perspectivas que hay sobre la función de la política. Se supone que la gestión pública se lleva a cabo dentro de un contexto político e institucional claro, y nuestra bibliografía sobre la política burocrática, el poder de la burocracia, el liderazgo y el espíritu de empresa públicos, la administración de ciudades y temas similares contiene un fondo de conocimiento cuyo valor probablemente estamos subestimando. Nos ofrece observaciones abundantes acerca de este contexto y ejemplos de administradores públicos que tratan con comités del Congreso, medios informativos, grupos de interés, agencias supervisoras y sus reglas (servicio civil, la procuración), así como del proceso de las políticas.

Sin embargo, también sabemos que muchos administradores públicos trabajan prácticamente aislados de toda intervención y presión política directas y del escrutinio de los medios informativos. Contra nuestra frecuente descripción de la gestión pública como gestión que se efectúa en una pecera con pececillos dorados, se muestra la aversión evidente de muchos funcionarios electos -y de la mayoría de los reporteros, cronistas de radio y televisión y gurúes de los programas- a toda consideración seria de las cuestiones administrativas, excepto cuando se puede insistir alegremente en algún ejemplo de torpeza burocrática. Muchos teóricos de la organización y expertos en administración general han señalado tales condiciones como prueba de que la gestión en el gobierno y en las empresas difiere poco o nada. Esta contradicción evidente también se relaciona de manera directa con una divergencia, observada a menudo en la bibliografía sobre la burocracia pública, entre quienes afirman que la burocracia posee poder y autonomía desenfrenados y quienes presentan a los burócratas como eunucos cautelosos y serviles.

Muchas paradojas no son paradójicas sino que, sólo lo parecen hasta que son analizadas. Nos serían útiles conceptualizaciones más precisas y sistemáticas del ambiente político para aclarar sus dimensiones, sus variaciones y cómo influyen sobre las organizaciones y los administradores en el gobierno. Algunas afirmaciones acerca de estas influencias ya se encuentran en la bibliografía, y los esfuerzos por aclararlas y validarlas podrían ser sumamente provechosos. Por ejemplo, un objetivo importantísimo de la investigación consistiría en identificar las condiciones en que administradores y organizaciones públicos alcanzan ciertos grados de autonomía o de autolimitación (Simon y Thornpson, 1991). También necesitamos comprender mejor las variaciones con que los diferentes administradores públicos experimentan y responden a los ambientes político e institucional en que actúan.

3. *¿Qué queremos decir con objetivos "vagos" en el sector público, y cómo influyen sobre las organizaciones y la gestión públicas?* Otra anomalía: la observación que se repite con mayor frecuencia acerca del carácter distintivo de la gestión pública es que las organizaciones y los administradores públicos persiguen metas particularmente vagas, múltiples y en conflicto mutuo, en comparación con los objetivos del sector privado. Todos tenemos una sensación de lo que significa esto, pues sabemos que los estatutos dan instrucciones a las dependencias del gobierno para que hagan cosas como conservar el ambiente, mejorar el bienestar económico y regular la actividad empresarial de una manera justa y razonable que favorezca el interés público (Woll, 1977, pp. 10-12; Wilson, 1989, pp. 32-33). Sabemos que las empresas fabrican y venden artículos: tienen una línea básica. No obstante, también sabemos que construir y vender artículos no siempre es una meta muy clara. Además, sabemos que muchos administradores públicos dedican su tiempo a tareas tan concretas como vender madera de construcción al menudeo, tratar de reducir el tiempo de procesamiento por las reclamaciones del seguro social y asegurarse de que las formas para declaraciones fiscales salgan de sus sobres y sean distribuidas debidamente; los problemas "malignos" a los que supuestamente se enfrenta el sector público a menudo no resultan tan malignos.

Para complicar aún más el asunto, contamos ahora con pocas encuestas de los administradores en las organizaciones públicas y comerciales. En respuesta a preguntas acerca de claridad de metas, objetivos y expectativas de desempeño, se ha descubierto que los administradores públicos difieren poco de los privados. Al parecer, los administradores públicos se han negado tercamente a leer nuestra bibliografía acerca de ellos, para saber cómo debieran responder a tales preguntas. Además, muchos teóricos de la organización y de la toma de decisiones adoptan la actitud de que todos los administradores y todas las organizaciones persiguen metas va-

gas, múltiples y conflictivas; por ello, resulta difícil sostener que las organizaciones y los administradores públicos se enfrentan a contextos distintos en este sentido. En lugar de profundizar más en el asunto, me limitaré a decir que aclarar el carácter y la aplicabilidad de esta afirmación común acerca de las metas del sector público, haría una aportación muy importante a nuestro entendimiento de la gestión pública. También podría aumentar nuestra comprensión del control y la dirección sociales por medio de los procesos políticos, en contraste con el control a través de mercados económicos.

Estas preguntas sólo representan algunas de las muchas direcciones de investigación que nos serían útiles y que podrían estudiar quienes se interesan en la gestión pública. Las preguntas reflejan mi propia orientación y mis antecedentes, y no hay duda de que mis colegas ayudarán generosamente a identificar las limitaciones de las mismas. Puesto que ellos son muy agudos, observarán que, aunque no he querido comentar la cuestión de lo que es y lo que debe ser, estas preguntas de investigación plantean algunas implicaciones claras sobre esos temas. Reflejan un interés en la conducta y la teoría de las organizaciones; asimismo muestran inclinaciones positivistas y empiristas. (Pero creo que no demasiado; algunos economistas y modeladores formales podrían decir que estas preguntas reflejan demasiado poco de una teoría positiva clara.) Algunos dirán que deberíamos dedicar más tiempo a preguntar a los administradores públicos qué les preocupa; otros sostendrán que deberíamos evitar enredarnos en confusas cuestiones de conducta y hacer avanzar la administración de cosas palpables, como dinero en efectivo, inventarios y procesos de producción. Sin embargo, mediante una gama de métodos podremos hacer progresos en cuestiones como las aquí sugeridas y contribuir así a un considerable y valioso corpus de conocimientos.

ñ. LA TEORÍA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

LAURENCE E. LYNN, JR.

EL PAPEL de la teoría en el ámbito profesional de la gestión pública consiste en ayudar a los administradores y a sus asesores a hacer que una inteligencia crítica y analítica se involucre en el diseño y la elección de las disposiciones institucionales necesarias para alcanzar las metas de las políticas públicas. Las teorías permiten a los administradores decir (o plantear la hipótesis) por qué ocurren (o pueden ocurrir) las acciones, las conductas y los resultados observados, y prescribir disposiciones que pudieran conducir a un desempeño gubernamental intencionalmente mejor.

La teoría en la gestión pública dará buen uso a la experiencia de los administradores públicos (basándose en el concepto de que los administradores públicos harán un trabajo mejor si estudian las experiencias reales de sus colegas en circunstancias similares). También se basará en las disciplinas académicas dedicadas a explicar la conducta y la elección (sobre la base de que la realidad administrativa suele ser demasiado compleja para poder verla adecuadamente a simple vista). Los cinco conceptos interrelacionados siguientes se encuentran entre los fundamentos teóricos esenciales del estudio y la práctica de la gestión pública.

DEPENDENCIA

Los administradores públicos son, a la vez, los jefes y los agentes. En ambos caracteres deberán enfrentarse con una información asimétrica, conflictos de intereses y aversiones a correr riesgos. Los administradores públicos deben captar los problemas esenciales que implican el establecimiento y el mantenimiento de relaciones entre jefes y agentes.

MERCADOS, JERARQUÍAS y CLANES

Los administradores hacen elecciones respecto a la confianza en mecanismos similares a los de los mercados, disposiciones jerárquicas y relaciones sociales para alcanzar las metas de las políticas públicas. Deben saber cómo reconocer cuando una elección es apropiada y por qué.

RACIONALIDAD LIMITADA Y ESTILO COGNOSCITIVO

Los administradores deben reconocer y enfrentarse con los límites cognoscitivos sobre el desempeño (el suyo propio y el de aquellos con quienes traten), y con las diferencias de los estilos cognoscitivos o de aprendizaje. Comprender las propias fuerzas y limitaciones como aprendiz y como comunicador es a menudo esencial para promover el aprendizaje y la comunicación dentro de las organizaciones y entre ellas.

DISCRECIÓN EJECUTIVA Y ABASTO BUROCRÁTICO

¿Es el administrador público simplemente un actor, o en realidad tiene autonomía dentro de la cual pueda ejercer su discreción? ¿Obligación o elección, y cuánto de cada una? Hay teorías específicas que delimitan el ámbito de la discreción y el de las limitaciones inherentes a las funciones ejecutiva y administrativa (en general y en contextos particulares) e identifican los incentivos que motivan las conductas administrativa y burocrática. Los administradores públicos podrían aprovechar estas teorías al formular sus estrategias.

LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA Y LA TEORÍA DEL JUEGO

Las interacciones, dentro de organizaciones y entre ellas, pueden interpretarse como los problemas de lograr cooperación en encuentros aislados y repetidos. Los administradores públicos deben saber cuáles métodos pueden utilizarse para asegurar la cooperación (por ejemplo, para evitar el oportunismo o la defección) ante la falta de incentivos (como dilemas del prisionero y estancamientos).

Los siguientes cinco conceptos adicionales permiten mejorar materialmente el análisis crítico entre los administradores públicos.

El reencuadre

Bolman y Deal (1991) sugieren que las organizaciones se pueden ver a través de cuatro enfoques distintos. Los administradores públicos deben comprender la lógica de los diferentes marcos analíticos para interpretar las actividades de las organizaciones, y deben poder aplicar varios de ellos al problema en que estén inmersos (es decir, reenmarcar el problema).

Las redes

Hedo (1978) ha formulado el concepto de redes de asuntos. Los sociólogos han creado modelos más formales de las redes, que muestran cómo los actores públicos se relacionan entre sí y qué es realmente importante. Los administradores públicos deben poder identificar las redes en que participan o deberían participar, y de utilizarlas para alcanzar sus objetivos.

El tipo psicológico

Varias teorías psicológicas identifican diferencias sistemáticas en la manera en que las personas funcionan como aprendices, tomadores de decisiones y administradores. Individuos de diferente tipo no actúan del mismo modo en una situación administrativa específica. Los administradores públicos deberían conocer sus tendencias "típicas" y saber cómo interactuar bien con personas de otro tipo.

Cestos de basura

Las decisiones y la ejecución de las políticas se caracterizan por su fluidez, serendipia* y espontaneidad. Cohen, March y Olsen (1972, para las organizaciones), y Kingdon (1984, para la formulación de las políticas), han aplicado este concepto, el cual ha tenido importantes repercusiones para los administradores públicos. Reconocer y crear "ventanas de oportunidad" puede ser un inapreciable par de habilidades administrativas.

Los instrumentos

Salamon (1981) ha llamado la atención sobre el valor de comprender cuáles son las ventajas y desventajas obvias de diversos instrumentos (o configuraciones específicas de las disposiciones institucionales) para lograr los propósitos públicos. En forma similar, Rosenthal (1982) ha identificado diferentes modelos de administración de operaciones, cada uno con potencialidades y limitaciones, en contextos específicos. Puesto que los administradores públicos participan en la elección y el uso de los instrumentos institucionales, deben comprender la lógica de su diseño y aplicación.

El reconocimiento de conceptos como éstos permite a los administra-

* Habilidad para descubrir unas cosas mientras se buscan otras. [N. del T.]

dores públicos hacer declaraciones como: "Es mejor, en estas circunstancias, hacer esto que aquello", o "Hacer esto o aquello probablemente tendrá estas consecuencias y presentará estos riesgos", o "Nos enfrentamos a este tipo de problema, no a aquel tipo de problema". Un aspecto de importancia absolutamente vital: la teoría permite a los administradores públicos ofrecer las razones de este tipo de afirmaciones, razones lo bastante poderosas para superar toda duda, escepticismo o timidez. La práctica analítica o basada en teorías de la gestión pública no siempre será superior a la práctica instintiva, la práctica movida por valores o la práctica de "reglas y listas de comprobación"; pero sí brinda la mejor esperanza para trascender de manera sistemática los efectos a menudo sofocantes del ego, la ideología, la inercia, la ignorancia y lo inesperado en el desempeño gubernamental.

III. LA TEORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ¿QUÉ ES? ¿QUÉ DEBERÍA SER?

JAMES L. PERRY

HACE 10 años fui coeditor de *Public Management: Public and Private Perspectives* (Perry y Kraemer, 1983), obra que intentaba definir el ámbito relativamente nuevo de la gestión pública. Ese libro, junto con las colaboraciones de otro pequeño número de estudiosos (muchos de los cuales están representados en este volumen), influyó al expresar la insatisfacción que había contra la administración pública y la gestión genérica tradicionales y al iniciar un campo identificable de gestión pública.

Este volumen constituye una transición en el desarrollo de la gestión pública. Casi todo el último decenio se dedicó a legitimar la gestión pública -con todo lo que ello entraña- y a convencer a otros estudiosos de que los administradores públicos sí constituían y debían constituir una diferencia, pidiendo testimonios a los practicantes de esta disciplina acerca de la necesidad y el valor de la gestión pública como empresa identificable, y estableciendo que nuestro conocimiento acerca de cómo los administradores constituyen una diferencia no se debe sólo al azar. Ha terminado el periodo de legitimación; estamos entrando ahora en una etapa más seria, en la que se debe desarrollar un conocimiento debidamente valorado.

Esta nueva etapa será mucho más exigente que la primera. ¿Qué debe tratar de aportar la teoría de la gestión pública? En pocas palabras, darnos generalizaciones útiles y prácticas sobre cómo deben actuar los administradores públicos en diversas situaciones. La frase "útiles y prácticas" pretende sugerir que la teoría de la gestión pública debe ser pertinente y orientada hacia problemas concretos. También creo firmemente en el adagio tantas veces repetido de Kurt Lewin de que no hay nada tan práctico como una buena teoría. De este modo, el imperativo de que la teoría sea útil y práctica resulta limitante, pero no mucho.

La acción apropiada que emprendan los administradores públicos puede diferir de acuerdo con las circunstancias; no existe una "mejor manera" de responder a cada situación. Al mismo tiempo, los estudiosos deben poner atención al desarrollo de la teoría acerca de facetas o situaciones particulares que definen los dominios de la acción administrativa. Estos dominios incluyen el contexto organizacional e interorganizacional, la

institución y las reglas institucionales, las estructuras de incentivos y la fijación de funciones (inclusive las expectativas públicas y los marcos éticos). Las facetas importantes de los dominios de la acción administrativa probablemente sean muy limitadas. La teoría de la gestión pública debe esforzarse por sistematizar la descripción de situaciones y explicar cómo una acción eficaz de parte de los administradores públicos varía entre dichas situaciones.

Sugerir que la teoría de la gestión pública nos dará perspectivas prácticas de cómo "deberían" comportarse los administradores públicos implica la necesidad de poseer conocimiento o competencia en las teorías conductual y normativa. La primera puede ayudar a los administradores públicos a comprender o explicar la dinámica de los contextos en que están situados y la eficacia de posibles intervenciones. La segunda da a los administradores públicos la capacidad de pensar y reconocer cómo deben actuar a la luz de los valores que luchan por expresarse en una situación determinada. Las teorías conductual y normativa representan dos lógicas diferentes, que deben unirse bajo el palio de la teoría de la gestión pública.

La relación que yo veo entre la teoría de la gestión pública y la disciplina en sí queda ejemplificada por la relación del paciente con su médico. (Esta analogía con la medicina no es nueva; hace años, Waldo arguyó que la administración pública debería identificarse como una profesión análoga al campo de la medicina; véase Waldo, 1968.) El proceso de curar al paciente incluye de manera típica diagnóstico, tratamiento, observación de los efectos de éste y, según el éxito del tratamiento inicial, el cese del mismo o el inicio de un nuevo ciclo de diagnóstico y tratamiento. El administrador público, como el médico, busca pautas en la situación, establece un modelo de relaciones de causa y efecto, identifica las intervenciones apropiadas, selecciona una de ellas y la aplica. Para el administrador público, es probable que el proceso conlleve una incertidumbre considerablemente mayor a la que debe enfrentar el médico. Lo importante es que la teoría contribuye a un desempeño eficiente, aunque en formas no predecibles por completo. Argyris, Putnam y Smith (1985) han llamado "ciencia de la acción" a este modo de pensar acerca de la relación entre la teoría y la práctica.

Aun si logramos crear una teoría de la gestión pública apegándonos a los lineamientos que acabamos de sugerir, hay barreras a su eficiencia que también deben llamar la atención de los estudiosos de la gestión pública. Una barrera consiste en traducir el conocimiento sobre cómo responder a una situación, en una conducta eficiente. Un ejemplo sencillo ilustrará esto: supóngase que un administrador público está dedicado a unas negociaciones, apegadas a la ley, con los votantes, acerca de desviar una carretera haciéndola pasar por un vecindario urbano. Las nego-

ciaciones llegan a una etapa crítica; el administrador, por lo que sabe acerca de la dinámica de los grupos de interés, ve que tiene la oportunidad de obtener el acuerdo de una coalición vencedora de las partes afectadas si puede mostrar un compromiso irrevocable con la opción de resolución en la mesa de negociaciones. Supongamos que su estimación de la situación es atinada (la oportunidad para una coalición victoriosa) y su entendimiento de la intervención apropiada es claro (una muestra de compromiso irrevocable). No obstante, el éxito dependerá de su capacidad de *comunicar* su compromiso irrevocable con la opción ante la mesa de negociaciones.

Este ejemplo muestra que las habilidades administrativas son esenciales para cumplir con la promesa de hacer generalizaciones útiles y prácticas acerca de la gestión pública. También implica que parte de la agenda de investigación, concomitante con la creación de la teoría de la gestión pública, exigirá identificar las habilidades necesarias para utilizar debidamente la teoría. Boyatzis (1982) y Perry (1989) han identificado tales habilidades de manera general; pero tendrán que hacerse nuevas investigaciones para completar estos esfuerzos iniciales.

La teoría de la gestión pública debe hablar a todos los administradores públicos, no sólo a los que se encuentran en la cúspide estratégica de las organizaciones públicas. Gran parte de lo que leo -y, lo confieso, parte de lo que he escrito- se encuentra sesgado hacia estas posiciones de nivel superior. Los puestos de los subsecretarios y jefes de oficina son más atractivos que los de los supervisores de primera línea y los administradores intermedios. Ante ello, quienes ocupen los cargos de alto nivel también tendrán mayor influencia y serán más "públicos" que sus colegas, cubiertos por estratos enteros de la administración. Pero ignorar a los administradores públicos que no ocupan la cúspide de las jerarquías organizacionales es pasar por alto una clientela muy numerosa e importante. La teoría de la gestión pública debe estar tan atenta a crear un conocimiento útil para la gran mayoría de administradores intermedios, como a desarrollar una teoría que sea pertinente para los administradores de nivel superior.

IV. UNA METÁFORA ARRAIGADA EN UNA FÁBULA*

LEE FROST-KUMPF
y BARTON WECHSLER

Los INTENTOS por definir el término *teoría de la gestión pública* nos traen a la memoria la antiquísima fábula (hoy, tal vez, ya trillada) de los cinco ciegos del Indostán que encontraron bloqueado su camino por un enorme elefante. Cada uno de ellos describió lo que tenía enfrente, valiéndose de sus limitados datos sensoriales para interpretar y guiar sus conclusiones. No es sorprendente que cada uno diese interpretaciones muy distintas acerca de la naturaleza del obstáculo. Como cada cual juraba que sólo él conocía la verdadera descripción, no se pusieron de acuerdo sobre su auténtica naturaleza. Sin un eficaz acuerdo intersubjetivo que guiara su investigación, los cinco ciegos no lograron actuar de consuno en forma acertada. y como los cinco ciegos, los eruditos y practicantes de la disciplina intentan comprender algo llamado *gestión pública* y actuar en consecuencia utilizando diferentes marcos de referencia, distintas capacidades de observación y diversos instrumentos de investigación y práctica.

Existe cierto peligro de que los intentos por definir el término *teoría de la gestión pública* produzcan resultados no muy distintos de los descubrimientos fragmentarios de los cinco ciegos del Indostán; pero los miembros de las comunidades académica y practicante también deben tener cuidado de no incluir cosas dispares, no relacionadas e inconmensurables dentro de un concepto común todavía mal definido. Este problema fue bien expresado hace varios años en una caricatura de *The New Yorker* en que aparecía cada uno de los cinco ciegos afirmando haber descubierto un elefante, cuando en realidad se habían encontrado con una víbora, una hoja, una pared, un árbol y una brizna de hierba. Ésta es la paradoja central de la investigación en las ciencias del diseño. Constantemente nos enfrentamos a la brecha que hay entre teoría y práctica. Los especialistas que tratan de comprender el carácter de la gestión pública desde una pers-

* Se nos ha hecho ver que nos encontramos entre los muchos que han tratado de mostrar el estado actual de la administración pública y la teoría de la organización por medio de esta fábula. Nuestra investigación no nos indica una genealogía bien definida. Gareth Morgan se refiere a la fábula, aunque sin mencionar una fuente, en su libro *Images of Organization* (1986); Dwight Waldo la utiliza dos veces en las críticas de libros en la *Public Administration Review* (1961, 1978), pero cita como fuente a Mason Haire (1959). No pudimos precisar si la fábula se originó con Haire o si fue empleada antes que él.

pectiva "teórica" se esfuerzan por minimizar los errores del tipo II (es decir, reducir la probabilidad de no rechazar la hipótesis de cero cuando en realidad es falsa). Como resultado, los estudiosos suelen centrarse en la capacidad del experimento, la prueba o el método (o métodos) de medición para detectar las diferencias auténticas. Por contraste, casi todos los que practican esta disciplina están más interesados en minimizar los errores del tipo I; es decir, los practicantes tienden a concentrarse en disminuir la probabilidad de rechazar una hipótesis de cero que en realidad es cierta. La causa de sus preocupaciones es razonable: a saber, la necesidad de no gastar recursos escasos en nuevas iniciativas programáticas o de políticas planteadas por la hipótesis alterna, hasta que las pruebas no obliguen a imponer decisiones de una acción colectiva que probablemente modificará las circunstancias supuestas en la hipótesis de cero. En su afán por conservar la integridad de juicios definidos por normas profesionales radicalmente distintas, tanto los teóricos como los prácticos, a semejanza de los ciegos del Indostán, corren el riesgo de cometer un error del tipo III, en que definirían y resolverían un problema que no era el planteado, pero, eso sí, en términos muy precisos. Aunque estén expuestos a cometer el mismo error, no es sorprendente que teóricos y prácticamente lo hagan en direcciones sumamente distintas y por muy diferentes razones.

Sea como fuere, la pregunta que no encontró respuesta cuando recurrimos a la fábula –y que es decisiva en la tarea de definir la teoría de la gestión pública– es por qué, como los cinco ciegos, no hemos logrado definir con precisión el fenómeno (la teoría de la gestión pública) que encontramos, y actuado en consecuencia. ¿Nuestra incapacidad de integrar observaciones individuales en un conocimiento compartido y en una acción colectiva eficiente se debe a una limitada capacidad de observación, a mala comunicación interpersonal o a pura inexperiencia con la teoría de base empírica? Es difícil encontrar respuestas a esta pregunta porque las descripciones individuales de lo que "es" o lo que "debería ser" la teoría de la gestión pública probablemente variarán a lo largo de una gama bastante grande, compleja y cambiante de dimensiones, lo cual producirá muchas ideas, conceptos, proposiciones, medidas y pruebas diferentes.

Los planteamientos sumamente específicos acerca de la naturaleza de la teoría de la gestión pública, como las descripciones idiosincrásicas que hicieron los cinco ciegos, no es probable que produzcan las mejoras deseadas a la teoría y la práctica, ni que generen acuerdos intersubjetivos más congruentes y duraderos acerca de las características que definen la gestión pública como terreno de práctica profesional o dominio para la investigación académica. De hecho, la historia de nuestra disciplina da pruebas claras de nuestra incapacidad para establecer un dominio intelectual.

tual distintivo. Los esfuerzos anteriores por lograr una definición de este dominio únicamente han servido para aumentar la disonancia y la discordia de nuestras voces dispares y para causar disputas que a menudo denigran las posiciones, las metas y los propósitos atribuidos por los practicantes a los académicos y viceversa.

En contraste con la situación de las disciplinas tradicionales, las teorías de la gestión pública se forman, se ponen a prueba y se aplican en la práctica. La teoría de la disciplina está, debe estar y no puede dejar de estar encarnada en la práctica de la disciplina. Por consiguiente, aun cuando se puedan mantener separadas las teorías de la gestión pública de su práctica, considerando que representan distintas formas de una actividad social colectiva, no se las puede separar en su contenido sustantivo ni en la influencia de su mutua interacción. Esto significa que las comunidades académica y practicante están mucho más que inextricablemente unidas; son fuerzas inseparables que hacen presión directa sobre la construcción, la prueba y la aplicación de la teoría de la gestión pública. No es posible separar con exactitud ideas, conceptos, proposiciones e hipótesis en dominios de teoría y práctica; las acciones, las decisiones y la cultura de una comunidad definen y redefinen las acciones, las decisiones y la cultura de la otra (Barley, Meyer y Gash, 1988).

Nuestra incapacidad para lograr progresos teóricos sustantivos se debe, al menos en parte, a profundas diferencias personales sobre cómo cada uno de nosotros se desempeña al crear categorías y clasificar pensamientos, observaciones y experiencias vitales bajo el rubro *gestión pública*. Como nuestros puntos ciegos y nuestros prejuicios nos impiden abrazar las fuerzas dinámicas que dan forma a la gestión pública como campo de práctica profesional y dominio de la investigación académica, es probable que nuestros intentos por definir la disciplina generen muchas esperanzas mientras producen grandes decepciones, tanto para los académicos como para los practicantes.

La persistencia de estos puntos ciegos y prejuicios genera preguntas acerca de las estrategias necesarias para construir y utilizar con eficiencia una teoría definitiva de la gestión pública. ¿Cómo podemos superar los obstáculos que nosotros mismos ponemos ante nuestro estudio y nuestra práctica? ¿Cuáles modelos del proceso de investigación debemos seguir? ¿Cómo pueden practicantes y estudiosos llevar las prácticas de los administradores públicos al campo de la investigación y al de la acción?

Lo que "es" o lo que "debería ser" la teoría de la gestión pública no se podrá descubrir siguiendo el trillado camino de las ciencias naturales. En la actualidad hay muchas razones para cuestionar, si no para rechazar directamente, las descripciones reconstructivas *post hoc* del proceso de investigación en las ciencias naturales. El modelo de tales ciencias no es una

guía apropiada para hacer teorías sobre la gestión pública porque no tiene en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza prescriptiva, dirigida hacia el futuro y orientada hacia la acción de la gestión pública como ciencia del diseño (Simon, 1969). Esto significa que los esfuerzos de la comunidad académica por crear, poner a prueba y sugerir aplicaciones de teorías a la práctica de la gestión pública no producirán -en un aislamiento académico- un gran progreso sustantivo de nuestro conocimiento o comprensión, ni grandes mejoras de nuestras prácticas administrativas. Los especialistas deben ir más allá de lo relativamente sencillo de producir definiciones, conceptos, proposiciones e hipótesis, de medidas y pruebas, acerca de lo que colectivamente llamamos *gestión pública*.

Creemos que existe un gran potencial para unificar las afirmaciones hechas por los practicantes y los resultados de la investigación reflexiva y sistemática de los académicos; sin embargo, muchos insisten en la dicotomía entre teoría y práctica, en distinguir el ámbito de la investigación del campo de la acción. Y al hacerlo, los eruditos denigran las "teorías" de los practicantes, mientras, sin rumbo, buscan una especie de piedra de Rosetta que les permita descifrar la práctica de la gestión pública. Se debe rechazar la dicotomía entre teoría y práctica en favor de un enfoque colectivo más interactivo para teorizar acerca de la práctica de la gestión pública; este enfoque incluiría el trabajo tanto de los académicos como de los practicantes.

Los esfuerzos por definir lo que es la teoría de la gestión pública deben tratar de investigar, aprender y actuar mediante la práctica de la gestión pública, en una tarea compartida y colectiva. Como tal, la gestión pública incluye a personas socialmente activas, involucradas en encuentros personales que son creados por (y que crean) interpretaciones sumamente personales y subjetivas acerca de una acción social colectiva organizada y públicamente sancionada (Harmon, 1981). Adoptar esta perspectiva nos permitirá reconocer que los practicantes actúan como académicos por derecho propio: como "científicos personales" que tratan de dar un sentido al mundo que los rodea mientras intentan actuar sobre él (Kelly, 1955). Los practicantes, en común con sus colegas académicos, crean y utilizan teorías personales para hacer interpretaciones sumamente subjetivas y personales, que sirven como base para la continuidad de sus relaciones interpersonales. A partir de estas posiciones sumamente subjetivas y diálogos extensos, se podrá desarrollar una comprensión compartida que sirva como fundamento de una acción colectiva organizada.

Nuestra actitud pide un enfoque más holístico para la creación de la teoría. Este enfoque exigiría una apreciación mucho más profunda de los nexos dinámicos que hay entre teorizar acerca de las prácticas de la gestión pública y llevar a la práctica nuestras teorías sobre esta disciplina. Esto sig-

nifica que académicos y practicantes deben aprender a valorar y aun a actuar más unos como otros. Implica que los miembros de ambas comunidades deben desarrollar intereses mutuos más extensos y buscar mayores oportunidades de colaboración al crear, poner a prueba y aplicar las teorías de la gestión pública -desde las experiencias y observaciones personales, los intercambios y diálogos interpersonales, hasta las comunicaciones formales entre las dos comunidades y dentro de ellas.

Lo que en realidad "es" y lo que "debería ser" la gestión pública sólo podrá definirse por una acción emprendida sobre las cuestiones de nuestro tiempo (lo ideal sería que esto se pudiera hacer con algún conocimiento de cómo cuestiones similares fueron administradas, bien o mal, en tiempos anteriores). Hasta hoy, el análisis nos ofrece pocas claves de las cuestiones importantes hacia las cuales los miembros de ambas comunidades podrían dirigir su atención mientras inician de consuno el proceso de investigación, prescripción y acción. Empero, sin duda se deberá reconocer que las cuestiones centrales a las que se enfrentan los eruditos y los practicantes de la gestión pública, como el elefante que se atravesó en el camino de los cinco ciegos del Indostán, se perciben en muchas formas diferentes y presentan muchos aspectos distintos.

Enfrentamos cuestiones sumamente difíciles de delimitar para su investigación y para la acción; por tanto, trabajar sobre ellas significa que nosotros, tanto académicos como practicantes, deberemos mejorar de manera considerable nuestra capacidad de enfrentarnos a una complejidad organizada, operar en presencia de una ambigüedad persistente e irreductible, y negociar acuerdos fundamentales y duraderos, a pesar de profundos conflictos de valor arraigados en la historia. Deberemos aceptar las paradojas, los acertijos y los problemas de la práctica de la gestión pública. Éstos son los modelos por medio de los cuales la teoría de la gestión pública servirá como un instrumento central para alcanzar una mejor comprensión mutua, y para dar forma a una acción social más equitativa, efectiva y eficiente. Debemos estar dispuestos a crear nuevas interdependencias, coaliciones y formas colaborativas de organización con bases más sólidas, mientras eliminamos los antiguos y mezquinos intereses, pactos y cuerdos que han producido pocos beneficios a la mayoría y grandes beneficios para unos cuantos. La forma en que los miembros de las comunidades académica y practicante enfrenten estas cuestiones y ataquen la dicotomía entre teoría y práctica, incluiría uno de los desafíos centrales que hay en el desarrollo de instituciones y sociedades democráticas en el siglo que ya se aproxima y que promete tanto para tantos, pero que podría darnos muy poco a todos.

SEGUNDA PARTE

PROBLEMAS PARA LA CREACIÓN DE UNA TEORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Como es apropiado, las cuestiones de la "visión de conjunto" dominan la segunda parte, la cual abarca cuatro capítulos extensos y en toda forma. Barry Bozeman ofrece la opinión minoritaria (al menos en este volumen) de que la teoría de la gestión pública no debe dejarse guiar principalmente por la práctica y el "conocimiento tácito". Sostiene que las teorías de los practicantes y las de los investigadores no son iguales, ya que la forma de conocimiento que poseen los practicantes, aunque podría decirse que es más valiosa y válida que el primitivo conocimiento teórico, es esencialmente distinta del conocimiento orientado por la teoría. Bozeman arguye que aunque ha habido muchas ventajas en los nexos directos entre investigadores y practicantes de la gestión pública, en términos generales no puede decirse que el progreso teórico sea una de ellas. Después de hacer una catalogación general del conocimiento sobre la gestión pública, analiza el problema "externo/integrativo", que se relaciona con los procesos de asignación, organización y evaluación del conocimiento. Descubre que lo inclusivo, lo abierto y lo amplio del conocimiento sobre la gestión pública -muy loable en sí- ha producido una disminución innecesaria de las normas para evaluar la teoría y la investigación teórica. En la prisa por catalogar a los practicantes, sostiene Bozeman, los investigadores académicos han abrogado la responsabilidad de sus propias agendas de investigación y, lo que es peor, han evaluado la labor orientada hacia la teoría mediante normas estrechas y a menudo inadecuadas. En suma, puede no haber nada tan práctico como una buena teoría (opinión de Lynn, Perry y, originalmente, Kurt Lewín), pero tal vez sólo después de que se le ha permitido gestarse.

Los teóricos de la acción que encuentren que el primer capítulo de esta sección es una píldora amarga, hallarán más tolerables los dos capítulos siguientes. En el capítulo VI, Robert D. Behn presenta un persuasivo argumento en favor de la función central del análisis de casos como método básico para la investigación de la gestión pública. Expone el análisis de casos dentro de una taxonomía de la investigación administrativa, donde incluye la investigación experimental, mediante cuestionarios, la de practicante-pensador, la de *gedanke* (gran cerebro) y la que se realiza por medio de la observación, siguiendo la tradición de Mintzberg (1973). La investigación del análisis de casos, que es el oficio de Behn, queda ilustrada por el trabajo pionero de Kaufman (1960) y Selznick (1949). Según Behn, el análisis de casos no consiste sólo en narrar anécdotas y es más que simple teoría; constituye una amalgama útil de ambas cosas.

En el capítulo VII Donald F. Kettl intenta determinar los elementos esenciales de la gestión pública. No la ve como parte de la administración pública sino como un rechazo de ésta. En contraste con la tradición de aplicación de la ciencia política, la gestión pública se muestra más optimista acerca de las posibilidades de prescripción y mejoramiento de la práctica. Kettl también observa que la gestión pública se ha centrado por lo general en los administradores de alto nivel; pero, como Perry en la primera parte, se pregunta si la investigación de la gestión pública debería limitarse sólo a ellos. A Kettl también le gustaría que se prestara más atención a diferentes niveles de gobierno y a distintos estratos de la burocracia.

Ketttl parece estar de acuerdo con Behn en el método predilecto de investigación de la gestión pública. Según él, la disciplina ha avanzado sobre la base del método deductivo, atisbos derivados de casos de decisión forzosa al estilo de las escuelas de comercio y la experiencia personal de administradores públicos, en marcado contraste con los métodos que se utilizan en muchas ciencias sociales. Esta opinión ciertamente es válida en muchos aspectos; pero tal vez valga la pena observar que el método de estudio por casos ha sido criticado en las publicaciones de empresas, corriente que hoy predomina (pero sigue siendo muy popular en la pedagogía de las escuelas de comercio). Esta observación no socava el argumento de Ketttl; como Behn y muchos otros estudiosos de la gestión pública, Ketttl ve una poderosa interrelación entre la investigación y las agendas de enseñanza de la gestión pública.

V. LA TEORÍA, LA "SABIDURÍA" Y EL CARÁCTER DEL CONOCIMIENTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA: OPINIÓN CRÍTICA DEL NEXO ENTRE TEORÍA Y PRÁCTICA

BARRY BOZEMAN

SI SON válidas las evaluaciones recientes (Kraemer y Perry, 1989) de la investigación y la teoría de la gestión pública, entonces esta disciplina aún no está capacitada para ocupar un lugar junto a ciencias sociales más maduras y teóricamente ricas. Como campo de estudio, la gestión pública se ha descrito de modo diverso; se dice que está del lado "blando" (el análisis de políticas está del lado "duro") y se le considera más como un oficio que como una disciplina (Liebman, 1963). Habitualmente, la investigación y la teoría de la gestión pública han recibido mejores calificaciones por su aspecto práctico y su utilidad (Graziano y Rehfuss, 1974); pero desde los años formativos de la época de la administración científica no se han hecho afirmaciones muy convincentes acerca de su potencial científico.

Dos problemas interrelacionados, endémicos en la investigación de la gestión pública, obstaculizan su progreso. El *problema interno/técnico (I/T)* concierne a normas técnicas bien aceptadas para la investigación científica y la formación de teorías, e incluye cuestiones como la posibilidad de poner a prueba las hipótesis, la debida especificación de modelos y la lógica de las explicaciones. Aquí el término es nuevo, pero el problema ya es conocido y se le ha hecho frente en reseñas críticas de la bibliografía sobre la gestión pública (véanse Kraemer y Perry, 1989; McCurdy y Cleary, 1984; Perry y Kraemer, 1986; Stallings y Ferris, 1988; White, 1986; Perry y Rainey, 1988). El *problema externo/integrativo (E/I)*, en que centramos este capítulo, no concierne a la producción de conocimiento sino a su asignación, organización y evaluación. Se da este término al problema porque se trata de buscar la manera de integrar el conocimiento creado por quienes están fuera de la comunidad que investiga la gestión pública. Los críticos de la bibliografía sobre la gestión pública han prestado poca atención a los aspectos sociales e institucionales de la producción del conocimiento.

Las siguientes preguntas nos han sido sugeridas por el problema E/I:

1. ¿Cómo deben emplear la teoría de la gestión pública y la comunidad de investigadores, el conocimiento producido por razones que tie-

nen poco o nada que ver con la teoría tradicional o los objetivos de la investigación?

2. ¿Hasta qué punto el conocimiento "asistemático" acerca de la gestión pública es útil para la creación de teorías?
3. ¿Hay aspectos en que el conocimiento asistemático es adverso a la formación de teorías?
4. ¿Cómo debemos integrar y explotar la diversidad de conocimientos cuando intentamos crear una teoría explicativa?

Al tratar de dar respuesta a estas preguntas, será útil considerarlas en relación con teorías de la gestión pública y problemas teóricos particulares. Como la bibliografía sobre la gestión pública es diversa y fragmentada, resulta conveniente enfocar la cuestión central: las diferencias entre la gestión pública y la privada. Sin embargo, los argumentos aquí presentados, aun los que se exponen en el contexto de la investigación y la teoría de la gestión pública y privada, se consideran igualmente válidos para la investigación de la gestión pública en general.

EL CARÁCTER DEL CONOCIMIENTO EN LA BIBLIOGRAFÍA COMPARATIVA SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA

La cuestión de las diferencias entre gestión pública y gestión privada es muy importante por derecho propio. El "acertijo sobre lo público" (Bozeman, 1987) -cómo los aspectos públicos de las organizaciones afectan su gestión- es el problema central de la teoría de la gestión pública. Sin cierta comprensión de las diferencias entre la gestión pública y la privada, la primera no tiene una razón de ser intelectual como campo de estudio; sin teorías de la gestión pública, lo público de la gestión podría verse fácilmente como un problema menor de medición: un término de error, una anomalía carente de interés, una variable residual o, cuando mucho, intermedia.

No obstante la rápida proliferación de investigaciones y teorías sobre las diferencias entre gestión pública y gestión privada, los progresos han sido lentos. El tono de las evaluaciones críticas más conocidas (Perry y Rainey, 1988; Rainey, 1989; Golembiewski, 1987; Fottler, 1981) va del pesimismo a un optimismo cauteloso. Perry y Rainey (1988, p. 192), después de señalar que actualmente se presta mayor atención a las diferencias entre gestión pública y privada, llegan a esta conclusión: "Los estudios han resultado muy diversos en su diseño y sus variables focales, y a menudo han sido exploratorios y no claramente relacionados con la teoría disponible. [Los estudios] no se han acumulado formando una ex-

plicación aceptable de cómo y por qué las organizaciones públicas difieren de las privadas".

¿Por qué, después de toda la energía intelectual dedicada al tema de las diferencias entre la gestión pública y la privada, subsisten en nuestro conocimiento tantas lagunas? ¿Por qué hay tanto desacuerdo sobre cuestiones fundamentales? ¿Por qué hay tan pocas teorías de la gestión pública que inspiren confianza?

En varias críticas sobresalientes de la bibliografía sobre lo público y lo privado, se han detectado problemas técnicos de la investigación y fallas internas en la creación de la teoría (Perry y Rainey, 1988; Rainey y Perry, de próxima aparición; Rainey, Backoff y Levine, 1976). Aunque se debe dar por sentada la validez de estas críticas, también hay otra serie de problemas que necesitan atención. Si son bien conocidas las dificultades de la producción de teorías, en cambio no se han explorado tanto las de la evaluación y la clasificación de teorías. Puesto que muchos de tales problemas provienen directamente del carácter del conocimiento sobre la gestión pública, empecemos por una clasificación general de los tipos de conocimiento que hay en los estudios sobre dicha disciplina.

UNA CLASIFICACIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Pese a que aquí nuestro principal interés es la creación de una teoría explicativa "de tipo científico" -completa, con declaraciones axiomáticas, principios puente (Hempel, 1966) e hipótesis que puedan ponerse a prueba-, gran parte del conocimiento que se refleja en la bibliografía sobre gestión pública no es científico en su método, tono e intención; antes bien, es teórico, "artesanal", descriptivo o personalista. Esta bibliografía -que, por conveniencia, puede incluirse bajo el rubro general de *bibliografía de sabiduría*- es mucho más vasta y, en muchos aspectos, más influyente que el *corpus* de obras conceptuales y empíricas que caben en el término de *bibliografía que busca una teoría*.

Consideremos el caso de la bibliografía acerca de las diferencias entre lo público y lo privado. Gran parte de lo que se supone acerca de las diferencias entre las gestiones pública y privada tiene su origen en la bibliografía de sabiduría: informes de experiencias personales de los practicantes (Blumenthal, 1983), anécdotas sugerentes (Allison, 1979), "conocimiento ordinario" (Kennedy, 1983), estudios prescriptivos diversos (Bozeman y Straussman, 1990; Nutty y Backoff, 1992), así como intercambios de retórica (Moe, 1987, 1988a; Bozeman, 1988) y polémica (Goodsell, 1983). La influencia positiva o negativa de tales obras sobre la creación de una teoría prepara el escenario para el problema E/I: cómo detectar, para utili-

CUADRO V.I. *Tipología del conocimiento en la gestión pública y privada*

<i>Categoría del conocimiento</i>	<i>Subcategorías</i>	<i>Ejemplo</i>
Conocimiento ordinario <i>Aval:</i> experiencia personal; fe; plausibilidad; ninguno	1. Practicante no registrado/experiencia del cliente 2. Conceptos omnipresentes en la cultura 3. Conocimiento incluido institucionalmente	Experiencia del individuo en hospitales públicos y privados "La empresa es más eficiente porque tiene una línea básica" Gobierno limitado
Bibliografía de sabiduría <i>Aval:</i> aparato de crítica de libros; revisión tradicional por compañeros; normas sumamente diversas	1. Informes de experiencia del practicante 2. Estudios de caso no comparativos 3. Análisis polémico 4. Prescripción 5. Teoría del valor 6. Síntesis, críticas	Blumenthal(1983) Warwick (1975) Goodsell (1983) Bozeman y Straussman (1983, 1990) Benn y Gaus (1983) Perry y Rainey (1988)
Bibliografía que busca una teoría <i>Aval:</i> aparato de crítica de libros; revisión tradicional por compañeros; normas menos diversas	1. Comparaciones empíricas de las gestiones pública y privada 2. Comparaciones imputadas 3. Modelos axiomáticos positivos 4. Modelos conceptuales no axiomáticos 5. Síntesis, críticas	Rainey (1983, 1989) Lau, Newman y Broedling (1980) Downs (1967b) Wamsley y Zald (1973) Perry y Rainey (1988)

zarlo en la teoría explicativa, el conocimiento producido para varios propósitos.

El cuadro V.1 muestra una tipología de la bibliografía administrativa sobre las diferencias entre lo público y lo privado, empezando por la separación del conocimiento ordinario de la bibliografía de sabiduría y la bibliografía que busca una teoría.

EL CONOCIMIENTO ORDINARIO

Conocimiento ordinario es un término que abarca un conjunto diverso de corrientes de conocimiento que comparten las características siguientes: 1) ser una comunicación en gran parte informal; 2) depender marcadamente de conocimientos personales, intuición y sentido común; 3) no exigir credenciales o éstas son limitadas, y 4) estar cultural y socialmente circunscrito. El conocimiento ordinario no sólo incluye nuestra experiencia personal y directa, sino también la de otros. Si nuestro tío Enrique tuvo una experiencia notablemente interesante (sea buena o mala) con la Division of Motor Vehicles, su narración podrá contribuir a formar sus ideas y las de otros acerca de las dependencias públicas y privadas. El conocimiento ordinario también incluye los conceptos transmitidos dentro de una cultura o subcultura, como: "El sector privado es más eficiente porque tiene una línea básica" (este concepto es puesto en duda por Weinberg, 1983, y por Bozeman y Straussman, 1983), o "Las dependencias públicas son menos egoístas y tienen mayor consideración con sus clientes" (gran parte de la bibliografía sobre los derechos de propiedad -véase De Alessi, 1980, para un panorama general- pone en duda este concepto). Tales ideas pueden contener gran parte de verdad o absolutamente ninguna. El conocimiento ordinario también incluye el saber "reflejado", que ya se encuentra formando parte de las instituciones sociales (por ejemplo, gobierno limitado, socialismo corporativista y otros de tales instituciones que, por su presencia misma, afectan el modo en que la gente piensa acerca de las diferencias entre lo público y lo privado).

Bibliografía de sabiduría

Uno de los rasgos principales que distingue a la bibliografía de sabiduría es simplemente el hecho de que es una bibliografía, mientras que el conocimiento ordinario es, por definición, informal, y se comunica de igual manera. El término *bibliografía de sabiduría* no es despectivo ni elogioso. Se limita a referirse a los estudios que tratan de contribuir al conocimien-

to de la gestión pública, sin recabar datos empíricos ni aportar marcos para la formulación y el análisis de datos empíricos; sino que descansan en síntesis, impresiones, experiencias personales sistemáticamente registradas, dialéctica y otros enfoques que se podrían caracterizar como sistemáticos mas no como teóricos (al menos en la definición estrecha del término *teórico*). La bibliografía de sabiduría, aunque con sus propios métodos, se preocupa menos que la bibliografía que busca una teoría por la validación intersubjetiva del conocimiento a través de normas consensuales. Pese al hecho de que gran parte de ella es revisada por los mismos mecanismos sociales (revistas, críticas de libros) que la bibliografía que busca una teoría, sus normas son más variables y los criterios tradicionales de tipo científico son menos pertinentes.

Bibliografía que busca una teoría

En el estudio de las diferencias entre las gestiones pública y privada, ha empezado a surgir una bibliografía orientada hacia la teoría, la cual se asemeja mucho a la de otras ciencias sociales en etapas similares de dominio técnico y de desarrollo teórico. Aunque las subcategorías que hemos mostrado en el cuadro V.I difieren considerablemente entre sí, también tienen mucho en común. La bibliografía que busca una teoría sobre este tema suele tener las características siguientes: 1) aporta hipótesis o proposiciones explícitas que pueden ponerse a prueba; 2) crea recursos analíticos para la explicación; 3) aspira a la generalización; 4) supone que la acumulación tiene un sentido en el análisis; 5) aporta cierto grado de separación analítica entre el hecho y el valor, y 6) supone que el progreso teórico no es ilusorio sino auténtico y demostrable.

En la física experimental, la bibliografía que busca una teoría es más valiosa que la bibliografía de sabiduría; en cambio, no se ha demostrado que la teoría de la gestión pública sea superior al conocimiento ordinario o a la bibliografía de sabiduría. Por tanto, aun cuando aquí nos interesa más el desarrollo de la bibliografía que busca una teoría, este énfasis no va acompañado por ninguna afirmación de que tal bibliografía sea intrínsecamente más valiosa que el conocimiento ordinario o la bibliografía de sabiduría. La justificación de la teoría de la gestión pública es modesta: la teoría explicativa es uno de varios caminos importantes hacia el conocimiento de la gestión pública, está subdesarrollada y socavada en formas que son detectables y remediabiles.

El problema E/I incluye la integración de fuentes de conocimiento muy diversas. Para el teórico es particularmente difícil el conocimiento ordinario. El avalo garante de tal conocimiento -los medios para verificar-

10- no existe o se basa en la fe, la plausibilidad o la experiencia personal (Polanyi, 1958, 1967). El papel del investigador y del teórico no consiste en refutar el sentido común y el conocimiento personal, sino en conservar un escepticismo ante "lo obvio". De hecho, el "escepticismo organizador" es norma reconocida de la ciencia (véanse Merton, 1969, 1973).

En suma, el conocimiento personal y otras formas de conocimiento ordinario son de extrema importancia; mas, para juzgarlos, se debe apelar a reglas diferentes de las que se requieren en la bibliografía que busca una teoría. El problema *E!!* surge si empiezan a converger los avales de los tres tipos de conocimiento.

NATURALEZA y ALCANCE DEL PROBLEMA EXTERNO/INTEGRATIVO

Todo investigador de la gestión pública con orientación teórica sabe que las aportaciones a la bibliografía llegan de una gran variedad de fuentes, incluyendo no sólo a investigadores académicos sino también a estudiosos no académicos, practicantes, escritores y periodistas populares y expertos en disciplinas muy distantes de la gestión pública.

Hay una gran virtud en enfocar sólo la obra ("conocimiento interno") producida por una comunidad de investigadores, con valores y normas compartidos, que buscan una teoría explicativa. Éste es un significado del término *disciplina*. Mas casi todos los críticos de la investigación de las diferencias entre lo público y lo privado son incongruentes cuando se trata del conocimiento externo. Se emplean normas de evaluación tradicionales (es decir, naturalistas o neopositivistas); pero se aplican a bibliografía que se ha producido pensando poco o nada en esas normas. Y, lo que es aún peor, gran parte de la investigación que compara la gestión pública con la privada procede sin ninguna actitud crítica hacia el *status* explicativo de diversos componentes de la bibliografía: todas las proposiciones son iguales. Las meditaciones de Blumenthal (1983) acerca de trabajar en el Department of the Treasury reciben en esencia el mismo tratamiento que la tipología entre propiedad y fondos, de Wamsley y Zald (1973), la cual no recibe otro trato de las comparaciones empíricas de los administradores públicos y privados hechas por Lau y Pavett (1980). Los estudios de campo sobre las diferencias entre lo público y lo privado en la motivación y satisfacción en el empleo (véase Rainey, 1983), se consideran junto con investigaciones experimentales sobre el mismo tema (Solomon, 1986; Rhinehard y otros, 1969), y unos y otras se comparan con las teorías sobre los derechos de propiedad de incentivos desplazados del sector público (Alchian y Demsetz, 1973; Davies, 1971, 1977). Teorías del valor (Benn y Gaus, 1983), teorías prescriptivas y aplicaciones prescriptivas de la teo-

ría (Backoffy Nutt, 1992; Bozeman y Straussman, 1990), así como tratados retóricos (Goodsell, 1983), son arrojados en el mismo saco.

Puede parecer justo y muestra de amplio criterio abarcar los muchos estilos, enfoques, epistemologías, modas, técnicas, intenciones, normas de investigación, valores, perspectivas disciplinarias y tendencias mundanas que se han traído a la investigación de las gestiones pública y privada. Sin embargo, el resultado es que la crítica y la síntesis de la bibliografía sobre las diferencias entre la gestión pública y la privada requerirán una paciencia inhumana o un filtro de grano sumamente burdo.

¿Por qué es tan omnipresente esta orientación generalizadora en la gestión pública? Los politólogos que se especializan en el Congreso ciertamente podrían leer *House Out of order* (1965), de Richard Bolling, o *Man o' the House* (1987), de Tip O'Neill. Hasta podrían ver en estos relatos posibles fuentes de hipótesis; pero nunca confundirían estas obras con la bibliografía de investigación. Resulta aún más difícil imaginar que los economistas integraran en la bibliografía libros como *Liar's Poker* (Lewis, 1989) o *Brokers, Bagmen and Moles* (Greising y Morse, 1991). Aunque la economía no está unificada por un solo paradigma, casi nunca está libre de paradigmas. Ya sea que los investigadores partan de suposiciones neoclásicas y creen modelos en función de la producción, o se basen en suposiciones neomarxistas y dialéctica del desarrollo, hay una forma disciplinaria y una exclusividad en la bibliografía económica.

¿Por qué es tan inclusiva la investigación de la gestión pública?

Una de las razones más importantes de la inclusividad de nuestra bibliografía es una humildad apropiada. Como ya lo hemos dicho, la gestión pública ha producido pocas teorías que inspiren confianza y, por tanto, no es una base sólida para recomendar aplicaciones o prescripciones. Los filósofos hablan del "valor en efectivo" de la teoría (Rosenberg, 1988); el valor efectivo de la teoría y la investigación de la gestión pública pueden no ser mayores que el conocimiento empírico de los practicantes, o "conocimiento en acción" (Kennedy, 1983).

No se debe esperar un dominio de la teoría en un campo que es relativamente inmaduro. No hay un paradigma para investigar y teorizar sobre la gestión pública; antes bien, nuestra disciplina es preparadigmática y se adhiere muy de cerca al modelo de Ravetz (1966) de un "campo de investigación inmaduro e ineficiente". Los diagnósticos de Ravetz para semejante campo incluyen los siguientes:

1. Hay una falta de hechos logrados mediante los resultados de la investigación.
2. El campo se basa más en una "ciencia folclórica" que en un conjunto de principios científicos verificados.
3. Los programas educativos se basan tanto en el intercambio de impresiones y reflexiones personales como en un *corpus* de teorías y conceptos generalmente aceptados.
4. La investigación y la actividad académica no son concluyentes.
5. La aplicación de la "teoría", si se quiere que tenga éxito, exige tanto sentido común y sabiduría como familiaridad con el campo.

Hay muchas señales reveladoras de la "inmadurez" y la "ineficiencia" de la investigación sobre gestión pública. Una de las mejores pruebas prácticas que indican el nivel de desarrollo de la teoría y el consenso paradigmático es la estandarización de los libros de texto. Los de gestión pública son sumamente variados, y sólo muestran modestas coincidencias de cobertura, citas y hasta estilo. Los "técnicos" (practicantes) no sólo desempeñan un papel en el proceso educativo sino que las normas de la NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) favorecen la incorporación de practicantes adjuntos en los programas para graduados.

El relativo empobrecimiento de la teoría y la investigación sobre gestión pública no es la única razón del problema *El!*. Además del problema de la oferta, hay uno de demanda. No hay un censo de tales cuestiones; pero sin duda es verdad que el número de personas dedicadas a la gestión pública cuyas carreras profesionales están dedicadas sobre todo a la investigación sistemática y la creación de teorías es relativamente pequeño; con toda probabilidad no hay más que unos cuantos centenares. La comunidad académica consciente no es lo bastante grande u homogénea para generar su propia demanda.

Existe una demanda amorfa de conocimiento de la gestión pública entre sus practicantes. Sin embargo, no sólo es improbable que esta comunidad tenga mucho interés en las cuestiones técnicas que rodean la producción de conocimientos, sino que también puede tener una poderosa tendencia (comprensible) contra los estudios rigurosos y técnicamente perfectos. Los testimonios de la bibliografía sobre utilización del conocimiento (Mandell y Sauter, 1984) muestran que el rigor y la aplicación rara vez son aliados y que a menudo son enemigos.

La comunidad académica, al abrogar la demanda de la comunidad practicante, acepta a menudo (ora de buen grado, ora con renuencia) sus normas de conocimiento, las cuales rara vez incluyen la condición de generalidad y los criterios técnicos necesarios para el desarrollo de la teoría.

Ventajas de la inclusividad

Aunque nuestro objetivo es identificar los problemas causados por la inclusividad y las normas divergentes del conocimiento de la gestión pública, también nos importa reconocer que esta inclusividad ofrece algunas ventajas significativas. Si se quieren establecer nexos entre las comunidades de investigadores y de practicantes, la inclusividad ciertamente tiene mérito. Lo más probable es que la investigación se haga a la medida de las agendas de los practicantes, que se comunique en un estilo que promueva su utilización y que se la emplee. (Sin embargo, esto puede ser más útil o no serlo.)

Si la apertura actual de la bibliografía sobre la gestión pública parece favorecer la práctica, ¿cuáles son sus ventajas (si las hay) para la creación de una teoría? Cuatro ventajas parecen evidentes.

Comprobación de la realidad. En algunas esferas, la distancia entre el observador y el fenómeno observado tiene un efecto nocivo sobre la teoría y la investigación. El problema del "científico desaparegado" no ha contaminado la investigación de la gestión pública. Los nexos directos de los investigadores de la gestión pública con sus practicantes pueden engendrar una teoría y una investigación menos rígidas, pero no es seguro que esto vaya a ocurrir. Los testimonios de la sociología (Lodahl y Gordon, 1972) indican incluso que una relación estrecha entre la teoría y sus aplicaciones puede fortalecer a ambas.

La corriente de la idea expandida. Los paradigmas establecen las ideas "aceptables" para la investigación (Kuhn, 1970). Al determinar y legitimar enigmas teóricos particulares, las comunidades de investigadores en campos que poseen paradigmas claros empiezan a ponerse de acuerdo sobre las definiciones de los temas de investigación "importantes". El consenso sobre los paradigmas, junto con las normas metodológicas fijadas por las disciplinas, limita marcadamente la gama de ideas que se buscan en la investigación. Esta cortapisa tiene algunas ventajas, que en su mayoría se analizan en otra parte (MacLeod, 1967); pero las mismas restricciones que mantienen en el buen camino la investigación a veces pueden convertirse en obstáculos, sobre todo en campos donde hay un gran consenso disciplinario, aunque la fuerza de los paradigmas es relativamente baja.

El apoyo a la investigación. Una de las razones de que la investigación y la teoría de la gestión pública no hayan florecido es que la cantidad de apoyo ha sido minúscula. Casi no hay fondos para la investigación de la gestión pública "pura" (es decir, orientada sólo hacia la teoría). La investiga-

ción de la gestión pública que ha recibido fondos empieza casi siempre con un problema social, administrativo o de políticas, y suele terminar con una contribución a la solución del problema. A veces, pero no a menudo, las dificultades intelectuales se resuelven sobre la marcha. Por lo demás, si no fuese por la apertura de la investigación de la gestión pública y su bibliografía, casi no habría dinero disponible para la investigación.

La competencia. El "control social de la ciencia" es un concepto empleado por los sociólogos de la ciencia (Blume, 1974; Knorr-Cetina, 1981; Zuckerman y Merton, 1971) para examinar los factores sociales que rigen la legitimación del conocimiento científico, las credenciales, la fijación de normas críticas para la ciencia y la evaluación de las contribuciones científicas. La comunidad de investigadores de la gestión pública ejerce relativamente poco control social sobre la producción del conocimiento; el control social es débil y disperso.

Un resultado de ello es la competencia, no sólo por el espacio en las publicaciones, sino también por la atención del electorado a la investigación de la gestión pública. Sin embargo, la necesidad de competir con otros enfoques sistemáticos -por ejemplo, la teoría de la dependencia (Mitnick, 1980), las interpretaciones basadas en los derechos de propiedad (De Alessi, 1969; Demsetz, 1967) Y la investigación de la ciencia política basada en la economía política (Chubb y Moe, 1985)- podrá surtir el efecto deseado de ofrecer explicaciones más agudas.

EL PROBLEMA EXTERNO/INTEGRATIVO COMO OBSTÁCULO A LA CREACIÓN DE TEORÍAS

El problema EII presenta gran número de obstáculos al avance de la teoría. La producción externa y el control social del conocimiento (E), así como su integración (1) plantean problemas.

El control social del conocimiento y la fijación de normas

Como ya se dijo, la naturaleza inclusiva y amorfa de la esfera de la gestión pública significa que hay muchos "jugadores" a quienes, en su mayoría, se considera igualmente legítimos. El resultado de ello es que el control social del conocimiento (Blume, 1974) es muy diferente en la gestión pública que en la mayoría de las disciplinas.

Parece dudarse de que sea saludable la competencia de los investigadores con los practicantes por el control social de la bibliografía formal. Por

ejemplo, en el estudio de las diferencias entre lo público y lo privado, acaso sea útil que las teorías de la gestión pública compitan con las teorías económicas; pero la competencia con el conocimiento ordinario o la bibliografía de sabiduría, probablemente sólo crearía confusión. La investigación de las diferencias entre lo público y lo privado basada en datos tomados de estudios sistemáticos de campo no necesariamente se fortalece si tiene que refutar, explicar o racionalizar los "contradescubrimientos" en los informes de Blumenthal sobre sus experiencias en el Department of the Treasury (1983), en los informes de segunda mano de Allison (1989) sobre las experiencias de Costle en la Environmental Protection Agency, y las de Chapin en la American Motors.

Los ensayos presentados a la *American Economic Review*, aun los que tratan temas relacionados con las políticas, son criticados por árbitros que son economistas de profesión, habitualmente especialistas en la materia examinada por el ensayo. En gran parte están jugando el mismo "juego" que el autor del artículo, juego en que hay un gran acuerdo sobre las reglas de la investigación, aunque no sobre sus resultados sustantivos. El control social en la gestión pública es muy distinto. Los artículos presentados al *Journal of Policy Analysis and Management* y a la *Public Administration Review* probablemente serán leídos por practicantes de la disciplina, que pueden estar jugando o no el mismo juego y que pueden tener o no gran simpatía hacia la tarea de creación de teorías.

No es de sorprender que el control social del conocimiento en la gestión pública difiera del que existe en la economía, que es una disciplina más consciente de sí misma. Su nivel de desarrollo teórico es más alto y sus credenciales son más formales. Pero, ¿qué decir del campo de los estudios de empresas? Un ensayo presentado al *Academy of Management Journal* o a la *Management Science* no es probable que sea criticado por alguien que no sea investigador o por alguien que sienta simpatía limitada hacia la creación de una teoría explicativa "de tipo científico". Es mucho más poderoso el control social en la administración de empresas, que en esencia no es un campo menos "aplicado" o "pertinente" que la gestión pública.

Para el objetivo del desarrollo de teorías en la gestión pública, compartir el control social con los practicantes y los que no colaboran a la teoría, tiene el efecto de mezclar las señales en la evaluación del conocimiento y, en algunos casos, de limitar los métodos y las técnicas. Acaso sea cierto que "no hay nada tan práctico como una buena teoría", pero quizá sólo después de que se ha permitido la gestación de esa teoría.

*Credibilidad contra validez, y conocimiento en uso
contra conocimiento por el conocimiento mismo*

Los enfoques estilizados y a menudo formalizados que nos ofrecen los teóricos atraen a las personas empapadas en la ética de la comunidad de investigación. Sin embargo, entre los practicantes –y casi entre todos los que no forman parte de la comunidad especializada en la investigación– los estudios que buscan una teoría pueden parecer rígidos, contraintuitivos y escritos en jerga de especialistas. Las proposiciones de los teóricos pueden parecer demasiado condicionadas y llenas de cortapisas. Fuera de la comunidad de especialistas en investigación, probablemente pocos medirán la credibilidad y la plausibilidad con los mismos criterios que emplean los investigadores. Cuestiones como la importancia estadística, el empleo de lo contrafáctico, la posibilidad de poner a prueba las proposiciones, el operacionalismo y la estabilidad de criterio, resultan decisivos para la creación de una teoría; pero, como lo han mostrado los estudios del juicio humano (Einhorn y Hogarth, 1981; Hogarth, 1981; Wright, 1974; Kahneman y Tversky, 1982), esas cuestiones no son compatibles con las formas en que casi todas las personas toman decisiones acerca de la información.

Los que diseñan las políticas y los practicantes de la gestión pública prestan menos atención a los criterios internos y técnicos, y más a factores como las credenciales del investigador, el estilo de la presentación (Brown, Braskamp y Newman, 1978) y el grado en que la experiencia personal es congruente con las proposiciones que se están planteando (Landsbergen y Bozeman, 1987; Bozeman y Landsbergen, 1987; Coursey, 1990, 1992). El empleo de la experiencia personal como prueba *básica* de credibilidad es benéfico para la aplicación del conocimiento, pero adverso para la creación de una teoría.

*El fracaso de las normas críticas:
los nuevos proverbios de la gestión pública*

La comunidad que se dedica a la investigación teórica está tan mezclada con la comunidad de los practicantes (y con otros miembros del conocimiento de la gestión pública), que resulta difícil aplicar mecanismos discriminadores que puedan asignar su debido *status* a las colaboraciones. Desde el punto de vista del avance de la teoría, esto significa que es sumamente arduo refutar las proposiciones. La mejor manera de demostrar este punto es mediante un ejemplo. Consideremos la siguiente proposición: *La gestión pública difiere de la gestión privada en que los objetivos y las metas del administrador público son más ambiguos que los del admi-*

nistrador privado. Esta proposición instruye al pensamiento popular (conocimiento ordinario) acerca de las diferencias entre lo público y lo privado. Rainey (1989, p. 238) sostiene que es "la observación más frecuente en toda la bibliografía al respecto". Casi toda la bibliografía de sabiduría que trata de objetivos también afirma esta proposición (Baker, 1969; Weiss, 1974; Mainzer, 1973; Allison, 1979; Lynn, 1981; Blumenthal, 1983). Nutt y Backoff (1992), en un estudio que destila y aplica descubrimientos espigados en la bibliografía, observan que "la diferencia más obvia y decisiva entre las organizaciones pública y privada es captada por las metas... Las organizaciones públicas tienen a menudo objetivos múltiples que son a la vez vagos y entran en conflicto". Proceden entonces a señalar, utilizando una línea de razonamiento que se encuentra en casi toda la bibliografía sobre las diferencias entre lo público y lo privado, que no hay una "línea básica" en las dependencias públicas, y que este hecho produce ambigüedad en sus metas. La bibliografía que busca una teoría está igualmente enamorada de esta proposición; de hecho, es el centro de la teoría de los derechos de propiedad, y constituye una explicación común de las supuestas ineficiencias de la gestión pública (De Alessi, 1969; Demsetz, 1967).

El problema es que la investigación de campo casi no da apoyo a esta proposición. En estudios diferentes que utilizan diversos datos de las organizaciones, Rainey (1983), Lan y Rainey (1992), Bozeman y Loveless (1987), Baldwin (1987) y Coursey y Bozeman (1990) descubren que los administradores públicos y los privados no difieren marcadamente en sus conceptos sobre la ambigüedad de las metas.

¿Qué hemos de creer de todo esto? No es prudente concluir que los estudios de investigación son correctos y que los estudios de sabiduría son erróneos. Bien puede ser que cada tipo de estudio vea la cuestión de manera distinta (casi todas las investigaciones de campo enfocan las percepciones). Bien puede ser, como lo sugieren Perry y Porter (1982), que las dependencias públicas conviertan los objetivos (claros o no) en procedimientos comunes de operación. O bien puede ser que gran parte de la bibliografía de sabiduría enfoque a los administradores públicos de alto nivel, mientras que los estudios de campo basados en encuestas se centren en los administradores de nivel intermedio. La investigación empírica puede desvirtuarse por prejuicio en la selección, muestras inadecuadas o defectos de la instrumentación.

Lo importante no es que la cuestión de la ambigüedad de las metas se resuelva fácilmente por testimonios empíricos; sino que no se ha prestado suficiente atención a separar tipos inconmensurados de evidencia, aun cuando hay un gran conflicto entre la investigación de campo que busca una teoría y otras fuentes de conocimiento. Además, éste es exactamente

el tipo de disputa que debe favorecer el progreso de la investigación y la teoría. Pero es talla fuerza del conocimiento ordinario y la bibliografía de sabiduría, que la bibliografía que busca una teoría parece tener pocas esperanzas de desempeñar una de sus funciones más importantes: la de constituir un freno contra el "sentido común" y "lo obvio".

Evaluación inadecuada del progreso

No todos convienen en que la teoría sea acumulativa y en que se pueda mostrar el progreso (Laudan, 1977; Kuhn, 1970). Todos los campos de estudio están sometidos a la moda (Crane, 1969), a la interpretación subjetiva (Mitroff, 1974) Y a la mediación social del conocimiento (Knorr-Cetina, 1981). Por su amplitud y la imposibilidad de verificar objetivamente sus axiomas más fundamentales, los paradigmas (y los modelos de organización general preparadigmáticos) pueden no ser comparables. Sin embargo, hasta los críticos más radicales del concepto de progreso teórico parecen convenir en que es posible el progreso dentro del marco de teorías y paradigmas *particulares*. En la teoría explicativa, la evaluación del progreso depende de normas aceptadas de crítica. Cuando no hay una diferencia clara en los criterios aplicados al conocimiento ordinario, la bibliografía de sabiduría y la bibliografía que busca una teoría, hay pocas esperanzas de poder medir el progreso. A falta de evaluaciones claras de este último, es probable que cualquier campo sufra bajo el peso de sus propias "verdades". En tales casos, el discurso intelectual cede ante el intercambio de anécdotas, la retórica y, lo que es peor, la autoridad.

CONCLUSIONES

La tesis fundamental de este capítulo es que el avance de la teoría en la gestión pública ha sido obstaculizado por el *problema externo/integrativo*, término que se refiere a la inclusividad de la bibliografía, la falta de normas para certificar el conocimiento y la incapacidad de distinguir adecuadamente entre las necesidades, a veces conflictivas y en ocasiones compatibles, del conocimiento teórico y el aplicado.

En la gestión pública, no hay razón para aislar el desarrollo de la teoría explicativa del de la teoría aplicada y prescriptiva, ni hay razón para separar la teoría de la práctica. La teoría explicativa puede o no estar enferma, pero no se necesita ponerla en cuarentena. Lo que se requiere es cierto reconocimiento de que los requisitos de la práctica y la aplicación no son *invariablemente* saludables para el desarrollo de la teoría. La teoría de la

gestión pública necesita su propio credo, que tal vez podría incluir los artículos siguientes:

1. El espíritu práctico y la riqueza prescriptiva no son las pruebas de fuego para la teoría explicativa.
2. La teoría necesita tiempo para desarrollarse. La prisa en la prescripción puede transformar prematuramente una teoría naciente en una "sabiduría".
3. La comunidad de investigadores y teóricos debe tener cuidado de no dejar a los practicantes el control de las agendas de investigación. La importancia social y la importancia teórica no son idénticas.
4. Se debe fortalecer el control social del conocimiento en la gestión pública; de otra manera, la teoría no podrá competir con el conocimiento ordinario.
5. En la teoría de la gestión pública, no hay en la actualidad una función más alta que la crítica y la síntesis. La comunidad de investigadores y teóricos, por muy amorfa que sea, en cada oportunidad deberá deliberar acerca de las normas de aceptación del conocimiento.

De manera irónica, una de las formas en que se puede hacer avanzar la teoría de la gestión pública y mantener una relación saludable con la práctica y la aplicación consiste en seguir empleando una definición vaga del término *teoría*. Hoy, no resulta productivo discutir sobre los requerimientos de la teoría ni resucitar debates entre positivistas y antipositivistas. Lo que se debe reconocer es que gran parte de la bibliografía sobre la gestión pública no es teórica, no tiene pretensiones teóricas y, sin embargo, es muy útil. Empero, al abrir la bibliografía especializada a obras reconocidamente ateóricas y al plantear sus proposiciones tan fácilmente como se plantean las de la comunidad de la investigación y la teoría, los estudiosos de la gestión pública se hacen a sí mismos un flaco servicio.

VI. LA INVESTIGACIÓN DE ANÁLISIS DE CASOS Y LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA: CÓMO GUIAR A LAS ORGANIZACIONES ALA CIMA DE DUNAS DE ARENA

ROBERT D. BEHN

LA INVESTIGACIÓN de análisis de casos pretende mostrar lo que puede funcionar: nos ayuda a descubrir las combinaciones y permutaciones de tácticas, enfoques, estrategias, conceptos e ideas administrativas que pueden auxiliar a los administradores, en situaciones diversas, a producir resultados útiles. Mediante el examen cuidadoso de administradores públicos eficientes en acción, la investigación de análisis de casos puede descubrir cómo diversos dirigentes logran hacer frente a problemas particulares del modo que mejor satisfaga las funciones de su organización. Luego, a partir del vasto repertorio de actividades administrativas, definidas e ilustradas por los análisis de casos, otros administradores públicos, con base en los detalles particulares de las situaciones a las que se enfrenten, podrán seleccionar, reelegir y adaptar una combinación de actividades que aumentará la probabilidad de que sus organizaciones cumplan con propósitos sociales útiles.

TAXONOMÍA DE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA

Los estudiosos y los practicantes que han intentado pensar sistemáticamente sobre el tema, se han valido de una variedad de enfoques, que en su mayor parte reflejan una de seis distintas estrategias de investigación.

Investigación experimental

La investigación experimental es la más auténticamente científica de estas estrategias, pues es la que más se acerca a nuestro concepto de ciencia (es decir, la física; Behn, 1992b). En realidad se han hecho pocas investigaciones experimentales sobre la administración, aunque las obras de Mayo (1933) y de Roethlisberger y Dickson (1939) embonan claramente en esta categoría.

Los experimentos de Hawthorne se hicieron para ver si la intensidad de la iluminación influía sobre la productividad de los trabajadores. Los fabricantes de bombillas de luz y los distribuidores de electricidad deseaban vender más de sus productos; por ello, intentaron demostrar que los empleados eran más productivos si tenían más luz. La National Electric Light Association convenció al National Research Council de que patrocinara los estudios, y la Western Electric ofreció su planta de Hawthorne, Illinois. El resto ya forma parte de la historia de las ciencias sociales.

Resulta significativo que las conclusiones sobre la conducta humana (y, por ello, acerca de la administración) que brotaron de los experimentos de Hawthorne no fueran las que los investigadores habían tratado explícitamente de estudiar: el efecto de la iluminación, así como el efecto de las horas de trabajo y de descanso. En realidad, los objetivos estuvieron relacionados sólo de manera indirecta con la administración. Pero de esta investigación surgieron nuevas ideas acerca de la motivación individual, las relaciones interpersonales y la conducta de los grupos de trabajo. Si los investigadores hubiesen intentado poner a prueba estas nuevas ideas con un experimento nuevo, habrían tenido grandes dificultades para crear el diseño de la investigación (Behn, 1991a). Vemos así que un estudio cuasiexperimental se emplea con más frecuencia que los diseños puramente experimentales. Las obras de Woodward (1965) y de Lawrence y Lorsch (1967) corresponden a esta subcategoría.

Investigación por cuestionarios

Es difícil hacer una investigación experimental (incluso cuasiexperimental) acerca de la eficiencia de las acciones administrativas. Por consiguiente, en la gestión pública ha evolucionado una tradición de investigación por cuestionarios, pues ofrece la oportunidad de hacer el mismo tipo de pruebas estadísticas que da su atractivo a la investigación experimental.

El enfoque es sencillo: se plantea a un grupo de administradores públicos una pregunta, se organizan las respuestas y se hacen algunas pruebas estadísticas. Por ejemplo, un investigador puede formular preguntas a los jefes de una dependencia estatal acerca de los conceptos administrativos que hayan utilizado y luego compila los resultados, organizándolos en cuadros y buscando su significación estadística (véanse Brenneman y Kittredge, 1983; Poister y Streib, 1989; Cutchin, 1990).

¿Cómo ayuda esto al administrador público? Si 75% de los administradores informa que ha empleado la administración por objetivos (MBO) y sólo 25% dice que ha utilizado la presupuestación de base cero (ZBB) y si esto tiene importancia estadística al nivel de 0.01, ¿deberá el administra-

dar abandonar ZBB y adoptar MBO? La investigación por cuestionarios no revela absolutamente nada sobre cuáles conceptos están demostrando ser eficaces ni por qué. (¿Están empleando los administradores ZBB porque les resulta útil, porque la oficina del presupuesto los obligó, porque así es como convencieron a la legislatura de que les diera más dinero, o simplemente porque eso es lo que todos los "buenos" administradores están haciendo en estos días?) Y la investigación por cuestionarios tampoco examina los principios en que se basan estos conceptos ni las circunstancias en que tales principios pueden funcionar bien.

Mintzberg (1979a, p. 583) ofrece esta crítica a la investigación por cuestionarios:

Un estudiante de doctorado a quien yo conozco no fue autorizado a observar a los administradores por causa del "problema" del tamaño de la muestra. Se le pidió medir lo que los administradores hacían mediante cuestionarios, pese a que en la bibliografía había abundantes pruebas de que los administradores no saben calcular bien su propia asignación de plazos. ¿Sería mejor tener datos menos válidos pero que tuvieran significación estadística?

Se ha dicho que toda ciencia se divide en dos categorías: la de coleccionar mariposas y la física. Investigar por medio de cuestionarios se parece mucho a coleccionar mariposas. Por desgracia, gran parte de lo que pretende ser investigación de la gestión pública no se limita a identificar y contar nuevas mariposas; en realidad, inventa especies nuevas. Tal investigación sólo tiene un interés intrínseco; no sirve para nada a los administradores. Sin embargo, la investigación por cuestionarios ya tiene una larga tradición. Llena publicaciones enteras y les consigue empleo a muchos.

Investigación del administrador-filósofo (o practicante-pensador)

Muchos administradores no sólo han tratado de escribir acerca de sus experiencias sino de reflexionar sobre ellas en un esfuerzo por crear ideas que sean de valor práctico para otros administradores. El ya prolongado linaje de los administradores-filósofos incluye a Taylor (1914), Cooke (1918), Fayol (1949 [1916]), Dennison (1931) y, desde luego, Bamard (1938).

Investigación de "gedanke"

Toda investigación tiene algún tipo de base empírica; pero quienes practican la investigación de *gedanke* ("gran cerebro") dependen tanto de la lógica

como de una labor empírica detallada y específica. Esta investigación a base de grandes pensamientos es, a menudo, un esfuerzo por resumir y sintetizar la propia labor empírica del estudioso y cierto *corpus* del trabajo hecho por muchos otros. Sin embargo, en otras situaciones se hace hincapié en la lógica. Max Weber, Herbert Simon y Charles Lindblom realizaron una labor empírica; pero tal vez se les recuerde más por sus ideas teóricas que desarrollaron (y explicaron) por medio de la razón y de la observación.

El concepto de Weber de una "burocracia ideal" que siempre busca la racionalidad ha aportado el fundamento intelectual para el valor de las grandes organizaciones. Weber se apresura a declarar que su burocracia ideal no es más que un ideal o, como él la llama, una "reconstrucción selectiva" de la realidad. No obstante, más de medio siglo después, los conceptos de Weber sobre cómo debe funcionar la burocracia ideal siguen moldeando nuestro pensamiento (Gerth y Mills, 1946).

Simon (1946a) ataca el concepto weberiano de racionalidad, pero no su enfoque acerca de cómo se comportan las grandes organizaciones. Simon concluye diciendo que las organizaciones no son racionales porque no pueden serlo; que no maximizan porque no pueden maximizar; que "sacrifican" porque no les queda más remedio. Pero Simon no desarrolló esas ideas a partir de una obra empírica detallada; antes bien, son los resultados de un pensamiento sistemático (racional).

Lindblom (1959) toma las ideas descriptivas de Simon y las vuelve prescriptivas. Sin embargo, el concepto de "salir del paso" se fundamenta en la lógica de Lindblom, no sobre una base empírica específica. De hecho, su artículo clásico no contiene ni una ilustración detallada, y sus notas de pie de página sólo se refieren a uno de tales ejemplos.

Weber, Simon y Lindblom establecieron el enfoque de *gedanke* a la investigación de la administración. Los "grandes cerebros" de esta disciplina pueden pensar ardua, sistemática y racionalmente sobre cómo se comportan las grandes organizaciones –y cómo deben comportarse–, y luego escribir en forma convincente sus análisis. Las ideas de Weber coinciden con nuestra esperanza de cómo deberían comportarse las grandes burocracias; cuando nos enfrentamos personalmente a una burocracia, deseamos que se comporte en forma racional. Las ideas de Simon coinciden con nuestra interpretación de cómo se comporta en realidad una gran burocracia: el concepto de "satisfacción" concuerda bien con nuestras observaciones personales de la conducta irracional de las grandes organizaciones con las que tratamos todos los días. Las ideas de Lindblom reflejan nuestra renuente aceptación de lo mejor que pueden hacer las grandes organizaciones: esperamos que éstas hagan al menos varias comparaciones sucesivas y limitadas. En el ámbito de la administración, la investigación de *gedanke* recibe tanta atención como cualquier otra.

Investigación por observación

Mintzberg (1973) plantea una pregunta básica: ¿qué hacen en realidad los administradores? Aun para quienes no se dedican a esta profesión es relativamente directo obtener una respuesta a esta pregunta. Sólo tenemos que observar a algunos administradores en acción.

Pese a la sencillez de esta estrategia de investigación, el enfoque no es tan popular como la investigación por cuestionarios o la de *gedanke*. Empero, la escuela de estudios por observación también tiene una larga tradición que va desde Babbage (1832) y Ure (1835), hace más de un siglo, hasta los actuales practicantes de este enfoque que incluyen a Mintzberg, Kotter (1982) y Kaufman (1981).

Los investigadores observan a cierto número de administradores en acción, los interrogan acerca de sus trabajos e informan los resultados. En ocasiones, estos estudiosos se proponen determinar lo que hacen en general los administradores; se esfuerzan por discriminar a los administradores ineficientes o por distinguir entre las características y la conducta de quienes tienen éxito y quienes fracasan (obsérvese que Mintzberg, 1973, p. 3, afirma que "el suyo no es un libro acerca de lo que hacen los buenos administradores"). En otras, los investigadores (Kotter, 1982) enfocan conscientemente a los buenos administradores, intentando limitar sus observaciones a aquellos que tienen buena reputación o cuyas organizaciones poseen antecedentes de éxito, o bien calificar la eficiencia de los administradores a los que observan.

Investigación de análisis de casos

La investigación por observación puede, desde luego, adoptar muchas formas. A veces, el estudioso echa una ojeada rápida a un buen número de administradores distintos. En ocasiones, el investigador hace un estudio profundo de un administrador o una organización. Y, en medio, existen todo tipo de posibilidades. Por ejemplo, las obras de Kanter (1983), Peters y Waterman (1982), Peters y Austin (1985) y Peters (1987) caen en el centro de este *continuum*.

En un extremo se encuentra la investigación del análisis de casos. El especialista examina un solo ejemplo de administración con bastante profundidad. Unas veces, el estudio enfoca a un dirigente en particular. Otras, se centra en un grupo de gestión. Otras más, enfoca a toda una organización. No importa: el objetivo no se limita a narrar un caso interesante; antes bien, el investigador trata de aprender cómo la persona, el grupo o la organización se ha enfrentado a problemas específicos, con el fin de identificar los principios subyacentes que expliquen por qué una combinación de activi-

dades específicas, interactuando con circunstancias particulares, produjo los resultados observados, y describir esos principios de modo que puedan aplicarse a otras situaciones. Kanter (1983), por ejemplo, busca ejemplos de innovación que hayan ayudado a prosperar a compañías estadounidenses. Los ejemplos de investigación de análisis de casos incluyen el examen del Forest Service de los Estados Unidos (1960), realizado por Kaufman, y el estudio de la Tennessee Valley Authority (1949) elaborado por Selznick.

LA INVESTIGACIÓN EXPERIMENTAL Y LA NO EXPERIMENTAL

La observación y la investigación de análisis de casos no son experimentales: son estrictamente ciudadanos de segunda clase en el mundo de las ciencias sociales. En realidad, tal investigación se rechaza a menudo como "empirismo casual". Según Simon (1946b): "Hay dos condiciones indispensables para una buena investigación [:] que se definan en términos concretos los objetivos de la organización administrativa que se esté estudiando [y]... que se ejerza control experimental suficiente para poder aislar los efectos particulares que se estén estudiando". La observación y la investigación del análisis de casos no *prueban* nada.

Por desgracia, sencillamente no es posible realizar la investigación experimental de las acciones administrativas que en realidad importan en las dependencias públicas. La realidad de las organizaciones imposibilita las dos condiciones indispensables de Simon. Como él mismo lo reconocería, los objetivos de la mayoría de las organizaciones públicas rara vez se definen en "términos concretos", y es casi imposible ejercer el control experimental necesario para aislar los factores importantes de estudio.

Podemos experimentar con algunos factores y hacer pruebas estadísticas con los datos resultantes; pero esa labor incluye inevitablemente factores triviales. No se pueden especificar con suficiente detalle las acciones sutiles ni, lo que es más importante, las combinaciones sutiles de acciones. Por tanto, diferentes unidades administrativas no pueden utilizar (ni impedir) una acción, mientras que todas las demás acciones administrativas y condiciones ambientales se mantienen invariables, para poner a prueba el impacto de la única acción a la que se ha permitido variar. No es posible controlar las condiciones reales para eliminar el efecto de una sola acción administrativa. A mayor abundamiento, cualesquiera circunstancias en que pudieran controlarse las condiciones serían tan artificiales que impedirían toda generalización seria acerca del complejo mundo donde actúan los administradores públicos.

La investigación experimental tradicional intenta definir si un solo factor específico (llamado *tratamiento*) es importante. Pero los administra-

dores no hacen sólo una cosa; no están buscando el único factor clave que establezca la diferencia. Los administradores saben que no hay un solo factor que haga *alguna* vez la diferencia. La repercusión de cualquier factor por sí solo es indetectable. De ahí que el desafío para el administrador consista en crear una combinación de factores **-no la combinación, sino una combinación-** que produzca los resultados deseados.

La teoría de la contingencia sugiere que la eficacia de acciones administrativas específicas o de estilos de liderazgo depende de la situación. En algunas situaciones funcionan mejor ciertos estilos de liderazgo; en otras son más apropiados otros estilos (Fiedler, 1967, 1974). El enfoque más eficiente depende de la situación. Sin embargo, la obra de Taylor sobre "administración científica" nos ha dejado un legado duradero. Personas que nunca han oído hablar de Frank B. Gilbreth, que jamás utilizarían su frase "una mejor manera" y que se reirían de la idea de hacer un estudio de tiempo y movimiento (Gilbreth, 1912) utilizan implícitamente la suposición operativa de que en realidad hay "una mejor manera", y esos administradores y estudiosos están buscándola constantemente.

¿Por qué habría de ser óptimo un enfoque para una situación específica? ¿Por qué no podrían varios enfoques funcionar igualmente bien en el mismo conjunto de condiciones? Como el administrador no debe emprender una sola actividad sino una combinación de actividades, no existe mucha razón para creer en una "mejor combinación de actividades" para la situación actual. El administrador no se dedica a la búsqueda de lo óptimo (y no sólo porque sea fácil de "contentar"); mejor dicho, no tiene un único motivo para creer que exista una "mejor" combinación de acciones que sea considerablemente superior a cualquier otra combinación posible.

DUNAS DE ARENA Y AGUJAS DE IGLESIA

Las personas con antecedentes de investigación de operaciones pueden tener en el fondo de su corazón algún sentido, no declarado ni visualizado, de que buscar la estrategia administrativa correcta es como buscar la aguja de una iglesia en una pradera: una vez descubierta, se puede ver con toda claridad que es mucho más alta que todo lo demás. Por el contrario, el administrador reconoce (una vez más, este conocimiento no es declarado ni visualizado) que la búsqueda de una estrategia eficaz es más parecida a la búsqueda de un modo de llevar a un grupo de personas al punto más alto de las dunas de arena. Cada duna tiene su propia cima vasta, pero no está claro cuál de las dunas más altas es en realidad la más elevada, aun cuando todos estén ya sobre ella. El administrador no sólo trata de identificar una (o varias) de las dunas de arena más altas; está intentando llevar

la organización a la cima. Pero las dunas no tienen pico sino pendientes anchurosas, lo que hace que la tarea sea mucho más difícil y el resultado menos claro. También hay muchos caminos hacia la cima. Un administrador nuevo puede llegar a ella siguiendo un camino totalmente nuevo, que nadie había ni siquiera probado. Puede tomar uno que otros habían probado, pero no habían logrado seguir. El nuevo administrador también puede partir de un camino trillado y nunca llegar a lo alto. Tal vez el viento haya cambiado la disposición de las dunas y el camino trillado ya no conduzca a ninguna parte. O tal vez todos los administradores anteriores que tuvieron éxito dieron vuelta a la derecha al llegar a un macizo de arbustos; pero ninguno de ellos se dio cuenta o se molestó en anotar que esto era lo que estaban haciendo. Los arbustos pueden no estar cubiertos de arena; mas el nuevo administrador tal vez no comprenda la importancia de esta marca y no lleve a cabo una acción importante previa.

En un medio de dunas de arena en constante cambio, el diseño tradicional de la investigación y los conceptos de validez estadística tienen poco sentido por varias razones:

- Estar cerca de la cima de una duna de arena es casi como estar cerca de la cima de otra duna de arena, y es difícil, o quizá imposible, decir cuál es mejor.
- Hay muchas y diversas maneras de llegar a lo alto de una de estas dunas.
- Cada enfoque tiene sus obstáculos propios.
- Administradores y organizaciones diferentes encuentran fáciles o difíciles de superar obstáculos distintos. La cantidad de esfuerzo necesario para llegar a lo alto de una duna de arena depende no sólo de las características del enfoque electo sino de la coincidencia entre éstas y las peculiaridades del administrador y la organización.
- Un enfoque que funcionó para un administrador el año pasado puede no funcionar para un segundo administrador este año. De hecho, un enfoque que ayer funcionó para un administrador puede no funcionar para esa misma persona el día de mañana. Otro rasgo importante de las dunas de arena es que desde abajo no se puede decir dónde está la cima, ni cuál es la mejor manera de llegar allí; por ello, el administrador tiene que avanzar, por decirlo así, a tientas hacia la cima (véase Behn, 1988).
- Lograr que la organización decida cuál duna subir puede ser una tarea de liderazgo más difícil que conseguir el ascenso.
- El camino electo puede ser menos importante que lograr que el cerebro y los músculos de todos los miembros de la organización se centren en la tarea de ascender la duna.

Por estas razones, la investigación necesaria para ayudar a los administradores a guiar sus organizaciones hasta lo alto de las dunas de arena es cualitativamente distinta de la que se necesita para ayudarlos a identificar la aguja más alta.

LA INVESTIGACIÓN DEL ASCENSO

El propósito de la investigación de la gestión pública es (o al menos debería ser) ayudar al administrador público a producir resultados. Siguiendo con la metáfora de la duna de arena, el propósito de la investigación de la gestión pública es ayudar a los administradores públicos a guiar a sus organizaciones hasta lo más alto de las dunas de arena útiles.

El propósito de la investigación *no* es trazar un mapa de las dunas de arena. Para cuando el mapa se imprima, ya será caduco.

El propósito de esta investigación *no* es determinar cuál es la duna de arena más alta. De nuevo, las propias dunas están en cambio constante. La que el año pasado era una duna importante tal vez no tenga ya interés alguno este año. (Sin embargo, el guía podría encontrar muy útil algún análisis rápido que dispusiera las dunas actuales en categorías amplias por altitud.)

El propósito *no* es descubrir las características de la arena. ¿De qué tamaño son los granos? ¿Cuánto sílice tienen? ¿Cuánto oxígeno? ¿Cuántas impurezas? Como asunto para la investigación básica, éste puede tener un interés académico; pero tiene poco valor para ayudar a un administrador a conducir a la cima a su organización.

El propósito *no* es contar los granos de arena. ver cuántos granos son más grandes de 0.7 milímetros, ni determinar cuántos de ellos son esféricos, elipsoidales o tetraédricos. Tal vez sea posible preguntar qué tipos de arena reaccionan de algún modo ante la presencia del viento, la lluvia o el sol, y los resultados hasta podrían tener importancia estadística, pero no ayudarán al administrador a llevar a la cumbre a su organización.

El propósito *no* es descubrir cómo se mueven las arenas con los vientos, cómo la vegetación inhibe la migración de la arena o lo que ocurre cuando un huracán pasa sobre las dunas. En alguna forma, parte de esta información puede ser muy útil para el administrador; sin embargo, en sí misma, esta investigación no es provechosa; para serlo, tendría que convertirse en un conocimiento que pudiera ayudar.

El propósito de la investigación de la gestión pública es mejorar los repertorios profesionales de aquellos administradores que desean llevar organizaciones públicas a lo alto de dunas de arena importantes y, para ello, los especialistas tienen que decir cómo se cumple esta tarea. La investigación de análisis de casos, especialmente todo el análisis de casos de buenos

administradores, grupos y organizaciones, puede resultar útil (Allison, 1979). Como lo ha notado Yin (1989), la estrategia de investigación de casos tiene incluso una clara ventaja.

EL DESAFÍO PARA LOS GUÍAS

El desafío al que se enfrenta el administrador público (en realidad, el dirigente público) consiste en llevar a su organización a lo alto de una duna de arena. Esto exige toda una gama de habilidades.

El guía necesita seleccionar una duna a la cual subir, y convencer a su organización de que acepte esto como un desafío digno. (El guía nunca hace por sí solo estas cosas; los miembros clave de la organización ayudan a decidir a qué duna se va a ascender e influyen en el convencimiento de otros.) Al principio, puede parecer que la legislación que autoriza la organización del administrador ordena explícitamente cuál es la duna que se debe subir. Sin embargo, en la realidad el preámbulo de esta legislación puede enumerar un gran número de dunas; y, después de su aprobación, muchos buscadores añaden otras dunas a la lista informal, aunque políticamente importante. (Es mucho más probable que la legislación especifique qué equipo se debe usar o qué camino seguir. Éste es el problema de que la administración gubernamental sea "apretada-suelta" y no "suelta-apretada"; véase Behn, 1991a.) Por ello, no es trivial la tarea de seleccionar dunas. Constituye un importante desafío de liderazgo.

Habiéndose asegurado de que los miembros de la organización comprenden y saben a qué duna estarán tratando de ascender, el guía necesita que la organización se ponga en marcha hacia la duna. Cada día, la organización tiene que tomar algunas decisiones acerca de caminos potencialmente útiles. El guía tiene que estar recordando a los miembros de la organización por qué están ascendiendo a esta duna, y alentar a unidades individuales de la organización a descubrir barreras, determinar cuál es la mejor manera de rodearlas y luego hacer todo lo necesario. El guía requiere que todos los integrantes de la organización participen en el desafío de imaginar cómo llegar a lo alto de la duna. En esto el guía no está solo; toda la organización está intentando subir a la duna. Y, para lograrlo, el guía necesita que todos los miembros no sólo colaboren con su fuerza sino también con su inteligencia.

A veces el guía tiene que detenerse y conferenciar con miembros importantes del personal o administradores de línea. La organización tal vez haya llegado a la cima de una duna; pero puede no ser obvio para todos que otras dunas presentan nuevos desafíos. El guía puede reconocer que, por algún motivo, la organización nunca llegará a lo alto de la duna que se

había propuesto conquistar en principio; o tal vez la duna original, por caprichos de los vientos políticos, simplemente haya desaparecido. En cada caso, el guía y la organización tendrán que redefinir su propósito y partir en busca de nuevas dunas. Y a veces, habiendo llegado a un punto útil (pero no al verdadero objetivo), el guía deberá cantar victoria y lograr que todos descendan a salvo antes de que sople un huracán.

UN EJEMPLO DE INVESTIGACIÓN DE ANÁLISIS DE CASOS:
PETER DRUCKER Y LA ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS (MBO)

Drucker (1954) es considerado el inventor de la administración por objetivos; sin embargo, él no concibió la MBO mediante una apacible contemplación en su oficina; sino por medio de su trabajo con Alfred Sloan en la General Motors (GM) y con Harold Smiddy en la General Electric (GE). Drucker tampoco puso a prueba la MBO en la GE, pidiendo a algunas unidades elegidas al azar que aplicaran el proceso mientras ocultaba la idea a otras y luego comparaba su desempeño (Greenwood, 1981). Más bien, Drucker desarrolló el concepto de MBO por medio de su observación activa de la administración de la GE (y haciendo recomendaciones).

Drucker edificó sobre lo que había hecho y aprendido con Sloan y la GM. Observó cómo funcionaba la "carta de administración" de Smiddy, y mediante su trabajo de consultoría para Smiddy y la GE afectó la filosofía administrativa de Smiddy. Al mismo tiempo, la labor de Drucker en la GE estaba afectando sus propias ideas. De hecho, Smiddy y otros en la GE leyeron el primer borrador de *The Practice of Management* e hicieron comentarios. A partir de este proceso interactivo entre la teoría y la práctica, Drucker desarrolló el concepto de administración por objetivos. Según Greenwood (1981, p. 230): "Muchos otros administradores probablemente 'inventaron' y aplicaron el concepto de MBO antes de 1954; pero se necesitó a un Drucker para unirlo todo, pensar en su filosofía subyacente, y luego explicarla y defenderla de tal manera que otros pudiesen usarla".

La administración por objetivos no es el enfoque único, el que producirá los mejores resultados para toda tarea administrativa, sea privada o pública; ni siquiera es un componente esencial de toda estrategia de administración. En cambio, la administración por objetivos puede ser **-en** algunas, o tal vez en muchas situaciones- un componente útil de una estrategia administrativa eficaz.

El enfoque de MBO adoptado por cualquier administrador en particular no tiene que seguir precisamente el proceso empleado por Smiddy en la GE, y ni siquiera el proceso esbozado por Drucker. Tras la administración por objetivos se encuentran algunos conceptos fundamentales que pueden

ayudar a los administradores a motivar al personal a cumplir con tareas específicas. Estos conceptos son lo que un administrador puede utilizar efectivamente para lograr propósitos particulares.

Asimismo, toda tarea administrativa es ligeramente distinta. Ni siquiera un administrador específico puede limitarse a repetir en una situación nueva una estrategia determinada que antes tuvo éxito. Cada nueva tarea administrativa exige una combinación diferente de tácticas, enfoques, estrategias, conceptos e ideas,

El jefe más eficiente es el que no sólo conoce la receta para la administración por objetivos sino los conceptos en que se basó la receta. Por medio de muchos experimentos, un *chef* puede crear una receta soberbia para hacer pastel de chocolate. Habiéndola creado, puede aplicarla día tras día en el ambiente maravillosamente controlado de la cocina de un restaurante. En realidad, una vez anotados los detalles de la receta, se le pueden enseñar a un *sub-chef* todos sus matices. Luego, también éste podrá preparar el mismo pastel día tras día. Por desgracia, el mundo del administrador público se encuentra en cambio constante. Ayer, este *chef* contaba con tres ayudantes hábiles y bien motivados; hoy, tiene 47 ayudantes inconformes y no calificados. Ayer, la cocina estaba llena de cuchillos, cucharas, ollas y sartenes; hoy, sólo contiene bisturís, palas, dedales y carretillas. Ayer, la cocina estaba bien provista con harina, azúcar, levadura y chocolate; hoy, sólo contiene limones y algas marinas. Ayer, todos los clientes pedían pastel; hoy, exigen tarta de manzana. El administrador público nunca se ha dado el lujo de limitarse a reproducir la receta de ayer: debe improvisar constantemente.

De manera similar, la capacidad de un músico para producir una improvisación melodiosa en el jazz depende de que haya estudiado, aprendido y practicado los fundamentos de la música en que se basa la partitura escrita. Asimismo, la capacidad del administrador público para improvisar la tonada de la administración por objetivos -fundir su melodía en una composición más larga- depende de su entendimiento intelectual y práctico de los principios en que se basa este concepto particular de la administración.

¿LA PRÁCTICA A PARTIR DE LA TEORÍA.
O LA TEORÍA A PARTIR DE LA PRÁCTICA?

Muchas de las primeras ideas acerca de la administración fueron creadas o bien por los propios administradores, o bien por agudos observadores de la administración. Según Duncan (1989, p. 4):

Hasta los estudios de Hawthorne, la mayoría de los colaboradores de libros importantes en el ámbito de la administración fueron personas que o dirigían em-

presas de negocios o actuaban como asesores de quienes dirigían las compañías. Frederick Taylor, Frank Gilbreth, Henry Gantt, Henri Fayol, Lyndall Urwick, James Mooney, Chester Barnard, Mary Parker Follett y Henry Derrison se dedicaron de hecho a la administración cotidiana de empresas o sirvieron como asesores.

Las primeras de las grandes ideas sobre administración que presenta Duncan son la división del trabajo hecha por Babbage, y la sustitución de la mano de obra por capital, de Ure. La división del trabajo fue resultado de los 10 años que Babbage pasó en Europa observando y estudiando las fábricas; Ure creó el concepto de sustituir la mano de obra por capital a partir de minuciosos estudios de los distritos fabriles (Duncan, 1989).

Al menos hasta los años veinte o treinta, teóricos o académicos no desarrollaron conceptos sobre la administración. Antes bien, muchas de las grandes ideas acerca de ella "se formularon por vez primera en las acerías de Pensilvania, las fábricas de Detroit o las canteras de Francia". Por desdicha, quienes desarrollaron las ideas a menudo fueron incapaces de articularlas: "A veces los administradores que tan bellamente organizaron las operaciones de grandes corporaciones tuvieron dificultades para poner en palabras los conceptos subyacentes. Con frecuencia, estos administradores no encontraban las palabras, los términos o el vocabulario necesarios para semejante exposición de ideas" (Duncan, 1989, p. xi). El papel del especialista es conceptualizar, definir y explicar los conceptos subyacentes que han demostrado ser eficaces.

Desde luego, los estudiosos –y sus concepciones, definiciones y explicaciones– no siempre han criticado la transmisión del conocimiento. En el pasado, el maestro enseñaba al aprendiz:

Los aprendizajes eran un medio eficaz de asegurar el número indispensable de obreros calificados. Aprender haciendo era el método oficial de enseñanza, y el obrero consumado era un buen maestro. Era un sistema interesante si se lo ve desde las tendencias de hoy. Nosotros enseñamos por lo general la teoría y aplazamos la práctica. Históricamente en contraste, la teoría se infería de una buena práctica [Duncan, 1989, p. 53].

Las preguntas serían: ¿Qué es primero, la teoría o la práctica? ¿Debemos deducir la práctica de la teoría? ¿O debemos inducir la teoría de la práctica?

El razonamiento inductivo ha tenido una historia larga y distinguida en la ciencia (pese a los desdenes de Popper). Por ejemplo, Isaac Newton, pasando de lo específico a lo general, indujo las leyes del movimiento a partir de sus observaciones de cómo se comportaban objetos específicos en movimiento; sólo entonces pudo valerse de la deducción para po-

ner a prueba esas leyes (Spielberg y Anderson, 1987). La investigación de análisis de casos se basa, sobre todo, en la suposición de que si queremos crear una teoría acerca de una práctica eficaz, deberemos comprender muchas observaciones de dicha práctica. Lo que hace que alguien sea un administrador eficiente en una situación particular no es muy obvio... ni lógico. Si en realidad queremos saber cuál es la mejor manera de llevar una organización a la cima de algunas dunas de arena, tendremos que observar los esfuerzos de muchas organizaciones por ascender a las dunas de arena. Luego tendremos que unir todos los aspectos comunes de éxito -al menos de tipos particulares de éxito en condiciones específicas- e intentaremos crear un marco teórico para explicar esos éxitos limitados y condicionados.

LA NATURALEZA DE LA "TEORÍA" ACERCA DE UNA PRÁCTICA EFICAZ

¿Puede haber una teoría sobre la manera de llevar a una organización a lo alto de una duna de arena? En caso afirmativo, ¿cómo sería semejante teoría?

Para ser útil a los administradores públicos, la teoría debe relacionar las actividades con los resultados: si el administrador hace A, el resultado será B. Por desgracia, no es probable que haya muchos nexos definitivos en que acciones administrativas aisladas produzcan resultados aislados (al menos no es probable que haya muchos de tales vínculos con resultados *deseables*). Podremos determinar que si el administrador va por ahí dando puntapiés en las espinillas a todos los empleados, éstos se rebelarán. Pero, ¿pueden los estudiosos de la administración identificar una acción aislada que garantice un aumento de producción de 50%, o siquiera de 1%? La "ley de Chase" suena maravillosamente: "Cada vez que el producto de una organización pública no ha sido supervisado de tal manera que una el desempeño con la recompensa, la introducción de un sistema de supervisión eficaz rendirá una mejora de 50% de tal producto en el corto plazo" (Allison, 1979, p. 38). Pero, ¿cuántos administradores tendrán fe en la precisión numérica con que se ha expresado?

La eficiencia de las acciones administrativas para producir resultados deseables suele depender inevitablemente de numerosos factores. En realidad, el número de factores de los cuales depende la eficiencia de una sola acción administrativa es tan grande que el concepto de dependencia pierde todo significado. Los investigadores jamás lograrán determinar todas las condiciones de las que depende la eficiencia de una acción administrativa. Y aun si pudieran, los administradores nunca podrían repetir todas esas condiciones.

Una declaración sincera de la teoría en la cual se fundamenta la ley de Chase debe incluir ciertas condiciones; por ejemplo: "Cada vez que el producto de una organización pública no haya sido supervisado de tal forma que una el desempeño con la recompensa, la introducción de un sistema eficiente de supervisión aumentará —*si ninguna otra cosa se descompone*— la producción en una pequeña cantidad (y quizá en una gran cantidad)". Desde luego, ningún administrador público confía en el 50% prometido por la ley de Chase; hasta el neófito sabe que la palabra *ley* no es precisa.

Cualquier ley verdadera es mucho menos definitiva que su hábil denominación de "ley". La impresionante redacción de la ley de Chase capta la atención del lector y expresa el asunto general. Pero la gente lee la ley de Chase como si en realidad dijera: "Miren, si no han estado supervisando lo que desean producir, empiecen a supervisar este resultado deseado y muy pronto tendrán un aumento importante de producción". En esta teoría no hay nada fantástico. Carece de la elegancia matemática de la física. Pero ésa no es la prueba; antes bien, la prueba consiste en ver si en realidad ayuda a los administradores en sus esfuerzos por mejorar el desempeño de sus organizaciones.

Sin embargo, ¿cómo sabe un administrador que esta teoría "funciona"? ¿Cómo sabe un estudioso que esta teoría es "cierta"? ¿Dónde está la prueba? La "prueba" de cualesquiera de estas "teorías" descansa en que se ha observado que funcionaron una vez (véase Neustadt, 1975). Si la teoría funcionó una vez, puede funcionar de nuevo. La única pregunta es, ¿en qué circunstancias es más probable que funcione semejante teoría, y es fácil para el administrador reproducir esas condiciones o será casi incapaz de crear el ambiente en que la teoría demostró su eficacia?

El valor de semejante "teoría" estriba en los detalles del análisis de casos: la descripción de varias circunstancias importantes (al menos como las identificó el investigador) que interactuaron con una acción para producir los resultados deseados. La investigación objetiva que se encuentra tras el análisis de los casos no sólo consiste en crear teorías generales a partir de casos específicos, sino también en aportar un contexto suficiente para sugerir las condiciones en que otros administradores podrán utilizar una teoría general para producir resultados.

La investigación del análisis de casos ofrece más que simples anécdotas y más que teorías. Brinda a la vez teorías generales y relatos específicos para ilustrarlos. Sugiere que ha funcionado, por qué ha funcionado, en qué condiciones y cómo puede hacerlo en el futuro.

DILEMAS DE LA INVESTIGACIÓN DEL ANÁLISIS DE CASOS

Cuando se busca un caso de administración ideal para ser analizado, el investigador se enfrenta a una pregunta importante: ¿Qué es el éxito? La investigación del análisis de casos trata de descubrir lo que ha producido el éxito; pero, ¿cómo "sabe" el estudioso que los administradores *tuvieron* éxito en ese caso? ¿Qué definición aplica el investigador para determinar si administradores u organizaciones particulares son dignos de un análisis detallado?

Considérese la capacidad de Gordon Chase para hacer que la Health Service Administration (HSA) de la ciudad de Nueva York sometiera a análisis a 120 000 niños por envenenamiento con plomo en un solo año. ¿Fue éste un éxito significativo? Veinte años después del enorme programa de Chase contra el envenenamiento por plomo, niños que padecen esa enfermedad aún siguen apareciendo en los titulares de primera plana de los periódicos (Waldman, 1991). Si Chase hubiese tenido realmente éxito, ¿existiría aún hoy ese problema? En comparación con el registro anterior de la organización -8 000 niños examinados por año- 120000 pruebas anuales son todo un logro. Pero ésta es sólo una definición de éxito por "producción". Después de todo, Chase nunca midió su personal por el número de memorandos que escribían, ni por las reuniones a las que asistían, sino por otra norma: Chase preguntaba a su personal: "¿A quién devolvieron hoy la salud?" (Chase y Reveal, 1983, p. 177). ¿Cuántos de los 120000 niños examinados sanaron gracias al programa de la HSA? Algunos ciertamente lo hicieron, pero ni Chase ni nosotros sabemos cuántos. Diez niños más sanos no sería un gran triunfo; pero, ¿qué decir de IODO? ¿Nos bastará para concluir que los esfuerzos de Chase tuvieron éxito y que sus esfuerzos de supervisión produjeron resultados significativos? ¿O necesitaremos 10000 niños más sanos? Y, en caso afirmativo, ¿cuánto más sanos? Si el investigador del análisis de casos llega a la conclusión de que el afán de Chase tuvo éxito -que el examen de 120 000 niños en busca de envenenamiento por plomo produjo un resultado significativo-, entonces la tarea del estudioso consiste en responder a la pregunta de *cómo* logró Chase estos resultados. ¿Qué combinación de condiciones ambientales, actividades específicas y suerte contribuyó a su éxito? ¿Cómo puede identificar el investigador cuáles actividades específicas fueron importantes y estar seguro de que fueron *estas* actividades las que contribuyeron al triunfo de Chase? Después de todo, ciertamente se debe considerar la pura suerte (la hipótesis de cero de la investigación del análisis de casos).

El estudioso debe valerse de su experiencia para separar las diversas explicaciones. Nathan (1988, pp. 126, 130) arguye que para evaluar "un pro-

grama gubernamental en vigor", los investigadores deben utilizar un enfoque inductivo y

modelar lo contrafáctico sobre la base de los hechos y la experiencia disponibles y su conocimiento de la conducta de las organizaciones. Observan la conducta de una organización o grupo de organizaciones en circunstancias en que está en vigor una nueva política, y comparan esta conducta con la que ellos pudieron prever que habría sido su conducta sin la nueva política.

El mismo enfoque debe aplicarse a la investigación administrativa. Los estudiosos observan la conducta de una organización que tiene un nuevo liderazgo y la comparan con lo que suponen que habría sido su conducta sin ese liderazgo. Otros investigadores leen entonces el análisis del caso y lo ponen a prueba contra sus propias experiencias. Algunos más analizan otros casos, poniendo a prueba si las teorías del caso original embonan con los nuevos. Se crean hipótesis rivales y -como en las ciencias naturales- surge un consenso conforme ciertas teorías se ajustan mejor que otras a los hechos.

Los practicantes de la investigación del análisis de caso, nunca lograrán comprobar que tienen razón. Tampoco podrán comprobar que su obra es útil, pues ni siquiera el testimonio de los administradores que encuentran útiles los indicios de esos análisis de casos constituye una prueba. Pero al menos quienes se dediquen a esta tarea sabrán que están planteando preguntas importantes.

AYUDAR A FORMAR EL REPERTORIO DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO

El concepto de "administrar para el desempeño" que he esbozado en otra parte (Behn, 1991b) no sólo provino de lo que se hizo en una dependencia estatal de Massachusetts; fue el resultado de una pauta de pensamiento forjada por mi conocimiento de otros casos (Behn, 1992b, s. f.). El concepto de administrar para el desempeño se presenta en el análisis de un caso particular, pero refleja una tradición intelectual más vasta de la investigación administrativa, que intenta utilizar objetivos para motivar a personas y organizaciones: esta tradición se remonta al menos hasta la administración por objetivos de Drucker. Las ideas relacionadas con la administración para el desempeño pueden ser aplicadas por administradores públicos (y privados) en muy variadas situaciones. Las ideas pueden ser útiles cuando la tarea consista en hacer que un departamento de asistencia del Estado eduque, prepare y consiga empleo para 50 000 personas que recibían pagos de beneficencia (Behn, 1991a). Pueden ser

provechosas cuando la tarea consista en analizar a 12 000 niños en busca de envenenamiento por plomo (Neustadt, 1975). Pueden ser fructíferas cuando la tarea estribe en hacer que un escuadrón de la Fuerza Aérea haga 17000 vuelos (Behn, 1992b); y pueden resultar útiles al administrador de una dependencia de asistencia pública que deba aumentar considerablemente la cantidad de cada recabación y el número de éstas (Rosenthal, 1984; Behn, 1991b). Cada vez que un administrador desea que una gran organización alcance una meta específica que exija un gran número de acciones similares, el concepto de administrar para el desempeño podrá ser aprovechable.

En cambio, no será útil a todos los administradores en todas las situaciones. La administración para el desempeño no habría ayudado a Miles Mahoney en su lucha con el acertijo político representado por Park Plaza (Diver, 1975), ni habría ayudado a David King, director de la Secundaria Robert F. Kennedy, a enfrentarse al enconado conflicto interpersonal que había entre su cuerpo docente (Gabarro, 1974). La administración para el desempeño no habría sido útil a Elizabeth Best para convertir un puesto seudoadministrativo en algo valioso y productivo (Skinner, 1975). No hay un "concepto de administración para todas las estaciones".

Como cualquier otro profesional, el administrador eficiente necesita contar con un gran repertorio de conceptos administrativos (Behn, 1987). Algunos de los conceptos demuestran ser útiles en algunas situaciones; otros, son provechosos en circunstancias distintas. Ninguno basta por sí solo. Ninguno puede siquiera ser necesario. Pero cuanto más variado sea el repertorio del administrador (y más analítica su comprensión del valor de cada instrumento de ese repertorio), mayor será la oportunidad para combinar las acciones apropiadas.

Un caso no sólo es una anécdota curiosa. La anécdota es importante, desde luego: se convierte en metáfora del concepto administrativo, y su contenido puede tener utilidad mnemotécnica para recordarlo. Pero, además de los puntos específicos y el dramatismo de un caso bien narrado, el estudioso tiene que aportar un análisis que dé respuesta a la pregunta de *¿cómo?* ¿Cómo logró resultados el administrador? ¿Cómo triunfó (o fracasó) el administrador? ¿Cómo contribuyeron sus acciones al éxito? Algo más importante aún: ¿cómo explican los principios subyacentes en sus acciones el que haya alcanzado el éxito? Y algo de suprema importancia: ¿cómo pueden ser adaptados esos principios a situaciones similares por otros administradores, tal vez con diferentes características personales? Un caso es un vehículo para descubrir y describir conceptos administrativos nuevos (o redefinidos), así como para analizar los principios generales concernientes a esas interacciones entre la actividad administrativa y la

conducta individual y de la organización que puedan ser útiles para futuros administradores.

Éste es, pues, el valor de la investigación del análisis de casos: ensancha el repertorio profesional de los administradores públicos y su comprensión de cuándo y cómo podrá ser útil cada herramienta de su repertorio. Si los estudiosos pueden exponer no sólo casos que ilustren nuevos instrumentos para el repertorio del administrador bien preparado, sino también análisis que expliquen los principios subyacentes en cada instrumento, esos investigadores podrán prestar un servicio útil. Ayudarán a los administradores públicos a descubrir cómo lograr que sus organizaciones asciendan a lo más alto de las dunas de arena.

VII. EN BUSCA DE CLAVES DE LA GESTIÓN PÚBLICA: DIFERENTES MODOS DE CORTAR UNA CEBOLLA

DONALD F. KETTL

LA INVESTIGACIÓN *de la gestión pública*, como término que sirve para describir el estudio y la práctica de hacer que funcione un gobierno, se ha convertido en refugio de toda clase de pícaros. Hay algunos que encuentran la gestión pública mucho más atractiva que el estudio tradicional de la administración pública. Hay analistas que ven en la investigación de la gestión pública un enfoque más positivo que el que ha producido el estudio de las aplicaciones. Hay teóricos de la organización que encuentran atractiva la búsqueda de soluciones prácticas al problema de la administración. Hay quienes han emigrado al estudio de los fenómenos del sector público, llegando de las escuelas de comercio; hay quienes buscan soluciones a problemas que el análisis de las decisiones ha dejado sin respuesta, y hay quienes buscan teorías generalizables a partir de los atisbos producidos por su experiencia práctica.

Sin embargo, como el movimiento de la gestión pública ha crecido bajo un gran palio, han surgido tres cuestiones importantes. Primera: aunque estudiosos de muchas disciplinas distintas hayan contribuido a su crecimiento, ha habido muy poca interfertilización disciplinaria. Tienen mucho que aportar unos a otros; no obstante, se han compartido muy pocas ideas. Segunda: cada una de las ramas de la gestión pública se ha formado fundamentalmente por lo que sus especialistas han decidido estudiar. Contemplar diferentes unidades de análisis a menudo produce visiones muy distintas. Tercera: aun cuando el primer impulso del estudio de la gestión pública ha sido la búsqueda de tácticas comunes que puedan aplicarse a casi todos los problemas administrativos, la gestión pública tiene con frecuencia variaciones sorprendentes, por tipo de programa y nivel de burocracia. Podemos aprender tanto estudiando esas variaciones predecibles como buscando los elementos que comparten.

RASGOS DISTINTIVOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Algunos estudiosos de la administración pública y de su aplicación han expresado su asombro y hasta su irritación ante el movimiento de la ges-

ción pública. Por ejemplo, muchos politólogos creen que han estado estudiando la gestión pública durante más de un siglo, y como prueba señalan el célebre artículo de Woodrow Wilson (1887). Otros afirman que la investigación de la aplicación es en realidad el estudio de la gestión pública con otro nombre. Sin embargo, el propio movimiento de la gestión pública ha rechazado cortés pero firmemente ambas tradiciones al crear una nueva teoría.

El movimiento de la gestión pública, en especial la parte que ha brotado del estudio de la estrategia corporativa en las escuelas comerciales, se jacta de haber creado un nuevo enfoque que comparte muy poco con estas tradiciones más antiguas. Se ha alimentado en las escuelas de políticas públicas y ha dado frutos en la Association for Public Policy Analysis and Management. Sus estudiantes tratan de sacar lecciones de aplicación general a partir del estudio de casos y de las experiencias personales; y al desarrollar su mensaje, toman poco de la experiencia acumulada de la investigación de la administración pública y del estudio de su aplicación. Sin embargo, dadas las tradiciones de estos dos campos, cabe preguntar si la nueva rama del movimiento de la gestión pública ofrece en realidad algo nuevo o si no es más que un capricho de quienes la han desarrollado. ¿Es la investigación de la gestión pública simplemente una investigación de administración pública o un estudio de su aplicación? ¿Qué innovaciones introduce? ¿Tienen algo que aportar las tradiciones antiguas?

Administración pública, aplicación y gestión pública

El movimiento de la gestión pública en realidad sí desarrolla una nueva perspectiva sobre la administración de los programas públicos (Kettl, 1990). La investigación de la administración pública es el *corpus* más antiguo de conocimiento dedicado a esta cuestión. Como su unidad básica de análisis, ha enfocado la conducta de las *burocracias*. También se ha dedicado a la búsqueda de prescripciones, tratando de descubrir principios básicos de la estructura burocrática para guiar la acción administrativa. Sin embargo después de la segunda Guerra Mundial esta búsqueda de principios fue atacada ferozmente. En parte, los ataques procedieron de algunos críticos, quienes sugirieron que los "proverbios" habían dado pocos frutos y que, de hecho, sólo habían producido prescripciones contradictorias (Simon, 1946; Dahl, 1947). Con más frecuencia, las embestidas llegaron como parte de la revolución conductual en la ciencia política, que se apartó, tomando perspectiva, del estudio de las instituciones para examinar la conducta de los funcionarios dentro de ellas y de los votantes fuera de las mismas. La administración pública siguió siendo el foro de

muchas investigaciones importantes; pero perdió indiscutiblemente su asiento central ante la mesa en su disciplina familiar de ciencia política. Aparte de ello, cada vez más a menudo, quienes investigaban y enseñaban administración pública se distanciaron de la ciencia política y a veces hasta encontraron hogares más hospitalarios en otras disciplinas... o simplemente constituyeron la administración pública como una disciplina en sí misma.

Al mismo tiempo, la ciencia política transitó hacia la investigación de por qué el desempeño de los programas públicos parece tan a menudo decepcionante. En contraste con la investigación de la administración pública enfocada en las burocracias, el estudio de su aplicación se ha centrado en los *programas*. Por tanto, muchos estudiosos de la aplicación afirman que el rompecabezas de la aplicación era algo nuevo, y que debía existir un cuerpo de conocimientos dedicado a esas importantes cuestiones pero que aún no existía ninguno. En un pasaje provocativo, Pressman y Wildavsky (1974, p. 166) escribieron: "Hay (o debería haber) una rica bibliografía acerca de la aplicación en las ciencias sociales; debería estar ahí; pero en realidad no lo está". Al preconizar el movimiento por la aplicación, pasaron de la oficina al programa como unidad básica de análisis. La cuestión decisiva acerca de las oficinas no era su importancia por derecho propio, sino más bien cómo contribuían -y, más a menudo, obstaculizaban- al desempeño de los programas públicos. "Los programas nacionales casi nunca logran lo que se espera de ellos", según Ripley y Franklin (1986, p. 3). Es el programa y no el actor el que se convertirá en objeto básico de estudio.

La investigación de la gestión pública tiene raíces distintas y más recientes. Cuando empezaron a desarrollarse las escuelas de políticas públicas, siguieron típicamente pistas separadas para el análisis de las políticas (enfoques basados en la economía para identificar las mejores decisiones) y la investigación de la gestión pública (la mejor manera de llevar a la práctica esas decisiones). Ciertas obras que marchan bajo la bandera de la gestión pública no son más que la antigua investigación de la administración pública y su aplicación, con un nuevo atractivo para un público diferente.

Características definitorias de la investigación de la gestión pública

La obra clave de la investigación de la gestión pública que ha brotado de las escuelas de políticas públicas tiene varias características distintivas (véanse Behn, 1987, 1988; Heymann, 1987; Lynn, 1987).

Rechazo de la administración pública y su aplicación. La investigación de la gestión pública empieza por rechazar implícitamente la investigación tradicional de la administración pública y su aplicación. Por ejemplo, resulta instructivo observar que pocos de los estudiosos principales de la gestión pública en las escuelas de políticas son politólogos o administradores públicos. Suelen tener antecedentes disciplinarios muy diversos: sin embargo, por lo general dejan a un lado su preparación disciplinaria en busca de nuevos atisbos. También suelen olvidar la labor tradicional de la investigación de la administración pública, que parece presentar una escasa guía sobre políticas, y la obra más nueva del estudio de su aplicación, que exhibe un cuadro desolador de los programas que rara vez funcionan correctamente. De hecho, la investigación de la gestión pública no parece brotar de ninguna otra base identificable que del enfoque de la estrategia de las escuelas comerciales.

Desarrollo de un campo de estudio alentador y prescriptivo. En marcado contraste con el estudio de la aplicación, que está centrado en la dificultad -de hecho, a veces en la imposibilidad- de alcanzar las metas de un programa, la investigación de la gestión pública se dedica a producir resultados. En lugar de decir: "Es asombroso que los programas federales siquiera funcionen", como lo hacen Pressman y Wildavsky (1974), los estudiosos de la gestión pública dicen: "Los ejecutivos políticos ocupan un lugar central en el desempeño del gobierno" (Lynn, 1981).

Enfoque en la fijación de estrategia por los altos administradores. La unidad básica de análisis para los investigadores de la gestión pública es la conducta de los administradores de rango superior en las burocracias públicas. El problema fundamental al que se enfrentan, según la bibliografía de la gestión pública, es el de fijar estrategias para sus dependencias y programas. Un libro empieza con la siguiente frase: "Las tareas de los altos ejecutivos departamentales del gobierno son sorprendentemente difíciles" (Lynn, 1987, p. 1). La cubierta de otro libro está formada por una galería de administradores públicos: Wilbur Cohen, David Stockman, Caspar Weinberger, Anne Gorsuch, William French Smith, Joseph Califano, Les Aspin, Mike Pertschuk, Ed Meese y Griffin Bell. Ninguno de ellos es burócrata de carrera, como podría esperarse en el caso de la cubierta de un libro acerca de la administración pública. Además, muchos de estos administradores (aunque no todos) representaron una diferencia positiva importante en sus diversas esferas (como ciertamente *no* podría esperarse en casi todos los libros sobre la aplicación de políticas). La tarea de estos altos funcionarios es fijar la estrategia: "De este modo, la labor básica del administrador del gobierno es guiar la organización hacia la producción

de un conjunto deseable de servicios" (Heymann, 1987, p. 4). En realidad, Heymann considera que la tarea del administrador consiste en retomar las cosas donde la investigación de la ciencia política y la administración pública más tradicional las dejó: ver "cómo un actor político eficiente piensa en obtener resultados en el corto y largo plazo" (p. xiv). Mientras que la investigación de la administración pública les ha parecido con frecuencia a sus críticos una búsqueda de principios que brinda pocos lineamientos claros a los administradores, y en tanto que la investigación de la aplicación les ha parecido un argumento con el que no es probable que los administradores logren establecer una diferencia, la investigación de la gestión pública está dedicada a la mano firme que pueden adoptar los administradores públicos para producir resultados.

Desarrollo del conocimiento por medio de casos. La investigación de la gestión pública ha progresado mediante un método deductivo que avanza a tropezones, buscando atisbos a través de casos de decisiones impuestas, al estilo de las escuelas de comercio y las experiencias personales de administradores públicos. Nada podría estar más lejos de los métodos conductuales de muchas ciencias sociales. En ocasiones, los investigadores de la gestión pública afirman que no sabemos lo suficiente para hacer predicciones o crear modelos; en cambio, debemos limitarnos a observar lo que funciona y lo que no funciona, y de ese examen sacar algunas proposiciones que puedan ser útiles a los administradores. En última instancia, la meta es un conjunto de prescripciones que pueda guiar la conducta de dichos profesionales.

La lucha por poner el estudio de la gestión al mismo nivel que la investigación de las decisiones. Dentro de las escuelas de políticas, ha reinado el análisis de las decisiones públicas -lo que deben ser y qué tan bien han funcionado- o En parte porque los economistas han dominado con frecuencia estas escuelas (y, por tanto, les han parecido de poco interés las cuestiones administrativas), y en parte porque se creyó que las decisiones eran los problemas más importantes (que impulsaban la administración de un programa), la investigación de la gestión pública a menudo ha desempeñado un papel secundario al análisis de decisiones. En realidad, un estudio de las innovaciones de políticas exitosas muestra que éstas rara vez brotan de ese análisis general preferido por los analistas de las políticas; antes bien, "lo que más importa es la gestión" (Sanger y Levin, 1991, p. 9). El movimiento de la gestión pública está singular y conscientemente dedicado a lograr la paridad con la economía y el análisis de decisiones.

Preguntas no contestadas

Este enfoque es a la vez intrigante y valioso. Ayuda a rescatar la búsqueda de resultados positivos en los programas públicos del desalentador cinismo de la investigación de aplicaciones. Hace hincapié sobre todo en actores institucionales clave, corno no lo ha hecho a menudo la investigación tradicional de la administración pública. Sin embargo, por su orientación misma, este enfoque de la gestión pública tiene varias lagunas críticas.

¿Se pueden limitar debidamente las cuestiones de gestión pública a la conducta de los altos administradores? Aunque es indiscutible que los administradores de rango superior tienen un papel vital en el desempeño de los programas públicos, ciertamente no son los únicos actores dentro de una burocracia que afectan el desempeño. Toda teoría de la gestión pública debe ser capaz de distinguir cómo actores distintos en niveles diferentes afectan el desempeño. La investigación de la gestión pública deberá analizar mucho más minuciosamente cómo las tareas de la administración varían en función de los niveles de la organización.

¿Es similar la gestión pública en casi todos los programas de gobierno? ¿O bien, existen variaciones sistemáticas entre distintos tipos de programas? La investigación de la gestión pública se ha consagrado al estudio de cuestiones genéricas de administración en las dependencias gubernamentales. Tiende a suponer que gestión es gestión en cualquier área de políticas. Sin embargo, importa considerar si las diferencias entre programas pueden ser aún más reveladoras que las semejanzas. La investigación de la gestión pública necesita crear una teoría de cómo las tareas de la administración varían según los tipos de programa.

¿Es similar la gestión pública en todos los niveles de gobierno? ¿O existen variaciones importantes entre los administradores federales, estatales y locales? Un corolario de la búsqueda de cuestiones de administración genéricas es la suposición de que las tareas de los administradores públicos son semejantes en cualquier medio (inclusive los niveles de gobierno). No obstante, tanto el ambiente político como la naturaleza del programa público pueden variar según el nivel de gobierno, así como los problemas de los administradores públicos. La investigación de la gestión pública debe distinguir cómo varían las tareas administrativas en los diversos estratos de gobierno.

Al cortar la "cebolla" de la gestión pública en estas tres formas, obtendremos nuevos atisbos importantes de sus cuestiones básicas. Hay un núcleo de gestión pública que es el mismo en cualquier medio; pero también

es probable que haya variaciones importantes en la administración por tipo de programa, por estrato de gobierno y por nivel de burocracia. Es vital investigar estas variaciones, lo cual podría ofrecernos aun mayores atisbos.

VARIACIÓN POR TIPO DE PROGRAMA

La investigación de la gestión pública es en gran parte deductiva: proviene de la experiencia personal de los investigadores y de las percepciones que instructores y estudiantes puedan tener de los casos. Los resultados son de extraordinario interés, llenos de sabiduría práctica y sagaz. De hecho, la energía intelectual y el aspecto práctico evidente de gran parte de la investigación de la gestión pública la separan de la investigación más tradicional de la ciencia política y la administración pública, así como su método básico. Sin embargo, lo más fundamental es que el método sí importa. Nada establecerá mejor esta idea que una comparación entre cómo la tendencia en la selección de casos ha viciado el estudio de la aplicación, y cómo la investigación de la gestión pública ha logrado evitar en gran medida esta trampa.

La tendencia a la selección de casos en la investigación de la aplicación

Las deducciones obtenidas por evidencia son limitadas por la evidencia que se está estudiando, y esto nunca ha sido más cierto que en la investigación de la aplicación, la cual es en gran parte un estudio de por qué las cosas salen mal. El enfoque predominantemente negativo se debe a que los estudiosos de la aplicación han sido atraídos de modo irresistible por deliciosos cuentos de programas de gobierno que han salido mal. Además, la investigación de la aplicación se ha basado en gran medida (aunque no de manera exclusiva) en programas intergubernamentales, donde las relaciones entre organizaciones son aun más densas y directas de lo habitual, donde los objetivos suelen ser más difíciles de definir y donde, por tanto, el éxito parece especialmente elusivo. Puesto que las metas de muchos programas intergubernamentales incluyen compartir el poder entre los gobiernos federal y estatal o local, el desacuerdo sobre las metas es la norma y no la excepción.

Una prueba interesante es una revisión de los temas contenidos en un importante libro de texto sobre la aplicación (Ripley y Franklin, 1986). De los 85 programas y dependencias enumerados en el índice del libro -67-79%- tienen, según mis cuentas, una importante dimensión intergubernamental. El índice refleja la importancia que los programas inter-

gubernamentales ha tenido en la bibliografía sobre la aplicación. Con base en esto, no parece sorprendente que una parte tan grande del movimiento por la aplicación se haya preocupado por el problema de definir las metas, la complejidad de la acción conjunta y la dificultad de lograr el éxito. La toma compartida de decisiones sobre las metas y la acción conjunta para alcanzarlas han sido las características de esos programas. Si los investigadores de la aplicación hubiesen examinado otros programas, desde el sistema de control del tránsito aéreo hasta el servicio de los parques nacionales, bien habrían podido llegar a conclusiones muy distintas.

La investigación de la gestión pública ha evitado en gran parte la tendencia en la selección de casos, que ha contaminado –y continúa causando dificultades– al estudio de la aplicación. Sus testimonios suelen provenir de una variedad de fuentes mucho más rica: programas de la defensa y domésticos, programas intergubernamentales y directamente administrados, programas de transferencias y programas reguladores, y programas administrados en los ámbitos federal, estatal y local. Las obras básicas de la investigación de la gestión pública han estado mucho más libres de tendencias en la selección de casos. Sus visiones han resultado más positivas y dedicadas a la posibilidad de que los administradores sí puedan establecer una diferencia. A partir de los hallazgos logrados hasta la fecha por la investigación de la gestión pública, así como la perspectiva positiva y orientada hacia las metas que poseen los investigadores, no es sorprendente que la investigación de la gestión pública encuentre muy poco valor en el estudio de la aplicación.

Instrumentos de la investigación de la gestión pública

La principal aportación de la investigación de la gestión pública, sobre todo si se compara con la investigación de la administración pública y con el estudio de la aplicación, ha sido el argumento de que buenos administradores pueden producir buenos resultados. La investigación de la gestión pública ve la clave del éxito en hacer que el administrador defina la estrategia y consiga apoyo para ésta. Por tanto, la investigación de la gestión pública enfoca básicamente el liderazgo y el modo en que un dirigente se relaciona con su medio político: el medio fuera de la dependencia (inclusive comités del Congreso, la Casa Blanca y grupos de interés) y el medio dentro de ella (especialmente los burócratas, que pueden ser una ayuda o un obstáculo, dependiendo de si el administrador puede o no ganarse su apoyo). La relación entre las estrategias políticas y los resultados de los programas es la cuestión básica de la investigación sobre gestión pública.

La pregunta decisiva para la investigación de la gestión pública es si los

problemas de estrategia son similares en todos los programas o si hay variaciones sistemáticas que los administradores (y los investigadores) debieran descubrir. Una línea de investigación fundamental, el enfoque de los "instrumentos", arguye que existen variaciones importantes según los instrumentos que utilice un programa (véanse Hood, 1983; Salamon, 1989). La relación entre un administrador de gobierno y sus clientes, por una parte, y sobre todo la relación entre la dependencia de ese administrador y lo que produce, por otra, a menudo es muy diferente.

Consideremos los programas del gobierno federal. Sus instrumentos varían significativamente, y los gastos federales varían en forma considerable según los instrumentos. En el año fiscal 1990, los pagos a ciudadanos sumaron 40% de todo el gasto federal. El interés neto fue la siguiente categoría de mayor monto (con 15%), junto con la procuración (también con 15%). Los subsidios federales consumieron 11% del presupuesto, seguidos por los gastos de la defensa para operaciones y mantenimiento (7%) y por los gastos de defensa para personal militar (6%). Sólo 6% de todo el presupuesto federal fue para programas que el propio gobierno federal administró de manera directa, como lo señaló hace ya tanto tiempo el sa-gaz Mosher (1980). El gobierno federal también ha participado cada vez más en programas administrados indirectamente, como los que incluyen gastos fiscales, programas de préstamo y otras actividades del "cuasi-mundo" del gobierno, incluidas las corporaciones gubernamentales y las organizaciones cuasigubernamentales (véanse Seidman y Gilmour, 1986; Moe, 1988b).

El gobierno federal se dedica en gran medida a expedir cheques: a personas, por pagos de transferencia; a inversionistas, por intereses sobre deudas; a contratistas, por procuración; a gobiernos estatales y locales, por subsidios, ya soldados, marinos y pilotos, por sus salarios. Por ello, cualquier teoría cuidadosa de la gestión pública en el nivel federal tiene que empezar por comprender el papel del gobierno federal como emisor de cheques. Luego debe entender cómo programas diferentes e instrumentos diversos presentan problemas administrativos muy distintos. El medio político de cada instrumento es diferente, como también lo es la relación entre el administrador y los burócratas que trabajan para él, o la relación entre la burocracia y aquellos con quienes ésta trabaja. Por todo ello, la naturaleza de la gestión pública varía considerablemente según el instrumento de gobierno que se haya empleado.

VARIACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO

La gestión pública también varía por el nivel del sistema intergubernamental: no tanto porque las tareas de los propios administradores sean diferentes en los niveles federal, estatal y local, sino más bien porque diferentes instrumentos predominan en los distintos niveles de gobierno; por ello este argumento es un corolario del punto anterior. Por consiguiente, tanto la investigación como la enseñanza de la gestión pública deben tener en cuenta las variaciones sistemáticas que siguen las pautas del federalismo estadounidense.

Por ejemplo, el gasto en el nivel estatal refleja el papel del gobierno federal como banquero en el sistema intergubernamental. Casi tres quintas partes del gasto de los gobiernos de los estados durante 1987-1988 fueron por funciones de emitir cheques: subsidios, principalmente a gobiernos locales (31%); asistencia (14%); gastos de fideicomisos, sobre todo para empleados retirados (9%), e intereses por deudas de los estados (4%). El gobierno estatal administró colegios universitarios y el sistema de justicia penal, y construyó carreteras; pero su papel de banquero fue de máxima importancia (Bureau of the Census, Estados Unidos, 1989).

En cambio, el gasto de los gobiernos locales se dedica en gran parte a la prestación directa de servicios públicos. La educación, por medio de escuelas públicas locales, suma más de un tercio del total (36%). Los servicios de policía y bomberos alcanzan 7% y los servicios públicos suman un sorprendente 12%. Otro tercio del total es para un conjunto de programas diversos, desde parques locales e instalaciones de recreo hasta la sanidad, casi todo lo cual se presta de manera directa. Una parte pequeña del gasto de los gobiernos locales se va en cheques emitidos por medio de programas de asistencia pública (4%) e intereses por deudas del gobierno local (5%), mientras que gran parte de la construcción de caminos se hace por medio de contratistas.

Así como la gestión pública varía según los instrumentos de gobierno, éstos varían de acuerdo con el nivel de gobierno. Cuanto más bajo sea el estrato gubernamental más directas suelen ser las estrategias administrativas. Los programas gubernamentales administrados en forma más directa se concentran en el nivel local. El gobierno federal se concentra en programas de transferencia, procuración, regulación y "cuasiprogramas", mientras que los gobiernos de los estados desempeñan el crítico papel del intermediario. Una teoría eficaz y útil de la gestión pública debe tener en cuenta las variaciones de instrumentos entre los diversos estratos del sistema intergubernamental. Las tareas de la gestión pública varían de manera considerable según el nivel de gobierno.

VARIACIÓN POR NIVEL DE BUROCRACIA

Así como la gestión pública varía por la índole de su instrumento, también varía por el nivel de la burocracia. Por muy importante que sea la estrategia fijada por los altos administradores para el desempeño burocrático, la conducta de dichos funcionarios ciertamente no es todo lo que hay en la gestión pública. En realidad, ni siquiera puede ser la cuestión básica de la gestión pública. Los teóricos de la organización han desarrollado un *corpus* sustancial de obras que establece la dificultad de controlar las organizaciones desde arriba, así como las tareas que mejor funcionan para perfeccionar el desempeño. De hecho, el siglo de desarrollo de la teoría de la administración pública se ha dedicado a comprender los nexos que hay entre quienes formulan las políticas (por lo general, funcionarios electos y políticos por nombramiento) y quienes forman parte de la cadena de mando que pasa por la burocracia, y que son responsables de aplicar esas políticas. Considerar la gestión pública simplemente como políticas y estrategias impuestas desde arriba sería como concentrarse exclusivamente en el lanzador en un partido de beisbol. Es decisivo el modo en que la pelota se pone en juego; pero lo que ocurra *detrás* del lanzador determinará cuántos corredores anoten.

Funciones burocráticas y gestión pública

Los teóricos de la organización han descubierto que además de la notable variación de las burocracias públicas, también hay uniformidades en la burocracia, correspondientes al nivel del puesto de cada burócrata (véanse Appleby, 1949; Parsons, 1960, 1960; Thompson, 1967). Podemos basarnos en Parsons para sugerir que tres niveles distintos de la burocracia son especialmente importantes.

Primero, hay un nivel *técnico*, donde los burócratas tratan los detalles de la labor burocrática. La competencia técnica y una coordinación sólida son ahí los elementos importantes de la administración. Además, cuando ocurre más actividad gubernamental por medio de terceras partes, la labor de muchos técnicos no consistirá tanto en prestar servicios gubernamentales cuanto en supervisar a las terceras partes (contratistas, cesionarios, regulados, etc.), que en cambio sí los hacen. Conforme se vuelven más intrincados y complejos los instrumentos del gobierno, también se complica más la labor de los técnicos gubernamentales.

Segundo, hay un nivel *administrativo*. Los administradores de nivel intermedio en el gobierno ocupan una posición crítica entre los políticos

nombrados de alto nivel y los funcionarios electos, por una parte, y los técnicos, por otra. Los administradores dedican casi todas sus energías a dos tareas decisivas (Thompson, 1967). De los funcionarios superiores deben obtener los recursos necesarios (presupuestos, personal, autoridad) para cumplir la tarea burocrática. De los funcionarios inferiores deben solicitar la conducta necesaria para que se haga el trabajo. Ambas tareas exigen mediación. No sólo requieren gran habilidad técnica para comprender y controlar lo que están haciendo los técnicos, sino también considerable sagacidad política para tratar con el medio político que los rodea, frecuentemente lleno de conflictos.

Tercero, hay un nivel *institucional* poblado por los políticos nombrados de rango superior, que ocupan el centro de gran parte de la bibliografía sobre la gestión pública. La labor de los institucionalistas es lograr apoyo político trazando la mejor estrategia (como lo reconoce en realidad la bibliografía sobre la gestión pública). Sin ese apoyo es imposible cumplir la tarea burocrática o administrar con eficiencia los programas. Por tanto, los administradores de rango superior-los institucionalistas-desempeñan un papel decisivo (pero no el único) en la gestión pública.

La visión más importante de Parsons es que estas funciones alteran las líneas de autoridad burocrática tradicionales. Cada uno de estos tres niveles de la burocracia suele exigir tipos de conducta característicos. En cada nivel hay tareas predecibles que suelen llevarse a cabo de cierto modo, y estas tareas varían de manera considerable en cada nivel. Parsons también arguye que la presencia de estas diversas funciones produce rupturas relevantes en la cadena de mando conforme desciende por la burocracia. La conducta de un nivel superior a uno inferior no incluye simplemente explicar, con detalles cada vez mayores, las decisiones de los funcionarios de rango superior; antes bien, la gestión pública es una empresa característicamente distinta en diversos estratos de la burocracia, porque los burocratas desempeñan funciones claramente distintas.

Los niveles de la burocracia y el desastre del "Challenger"

Abundan los ejemplos de la importancia de estos tres niveles de la gestión; pero ninguno más célebre que el de la gestión, fatalmente complicada, que condujo al desastre del *Challenger* (véanse Rogers Cornission, 1986; Committee on Science and Technology, 1986; Rornzeky Dubnick, 1987). Los técnicos de los niveles inferiores de la NASA, junto con técnicos de Morton Thiokol, contratista de la NASA para el propulsor sólido del cohete, se sentían preocupados por los efectos del clima frío sobre los sellos anillados del propulsor. (Como sabemos, el lanzamiento fue programado para un frío

día de enero.) Sin embargo, cuando advirtieron de este peligro a funcionarios de alto nivel, tanto los administradores de la NASA, como los de Morton Thiokol, pusieron oídos sordos a esa voz de alarma. Ambos conjuntos de administradores estaban sumamente preocupados por problemas anteriores de desempeño del cohete, y no creyeron que los técnicos tuvieran razón acerca de los anillos. El administrador del propulsor del cohete de la NASA, Lawrence Mulloy, estaba furioso con los técnicos de Morton Thiokol y exclamó: "[Por Días, Thiokol! ¿Cuándo quiere que haga yo el lanzamiento, el próximo mes de abril?]" El subdirector del Marshall Space Flight Center, George Hardy, también se sintió "horrorizado" por la recomendación de no llevar a cabo el lanzamiento (Rogers Commission, 1986, pp. 94, 96). Los administradores de Morton Thiokol se unieron a Mulloy y a Hardy, pasando por encima de los técnicos. El resultado fatal se basó, según la conclusión de la Rogers Commission, "en una grave falla en el proceso de toma de decisiones que condujo al lanzamiento" (p. 104).

Técnicos y administradores vieron el problema de diferentes modos. Para los primeros, tanto de Morton Thiokol como de la NASA, su perspectiva era la de ingeniería: estaban preocupados porque el clima frío podría afectar en forma inesperada los sellos anillados, que ya habían tenido dificultades al bajar la temperatura. Para los segundos, en ambas organizaciones, su perspectiva era la del desempeño: la NASA era criticada en la prensa por no convertir la nave en un "camión espacial" con vuelos regulares, y los funcionarios de Morton Thiokol estaban preocupados porque su contrato se revisaría. La perspectiva administrativa ganó; pero los técnicos, por desgracia, tuvieron razón.

Sin embargo no termina aquí la historia del *Challenger*. En el desastre hubo dos fallas de comunicación. Primera, funcionarios de alto nivel de la NASA -los institucionalistas- no fueron informados del caldeado debate de la noche anterior al infortunado lanzamiento. Nunca tuvieron oportunidad de desempeñar cualquier papel que hubiesen podido para evitar el desastre. No pudieron fijar una estrategia porque la cuestión nunca se les expuso. El segundo problema es aún más interesante. Resulta que, meses antes de la tragedia, administradores de rango superior de la NASA fueron cabalmente informados del problema del anillo. Tuvieron tiempo de sobra para emprender alguna acción, pero no lo hicieron. ¿Por qué? Aunque habían recibido información, "siempre llegó en una forma que nunca comunicó la gravedad del problema" (Committee on Science and Technology, 1986, pp. 172-173). Aquí no pudieron fijar una estrategia porque una nube de asuntos técnicos oscureció la gravedad del problema del anillo. Vemos así que la gestión pública en este nivel falló dos veces: la primera, al no reconocer un problema grave cuando surgió; la segunda, al no establecer un sistema que asegurara que las decisiones importantes le llegaran y le llegaran a tiempo.

El caso de la NASA (y hay muchos otros similares en el gobierno) brinda varios indicios importantes acerca de la gestión pública. Primero, gran parte de la investigación de la gestión pública actual pierde de vista cuestiones importantes de dicha gestión. El caso de la NASA es muy distinto de lo que se encuentra en la mayor parte de la bibliografía sobre la gestión pública. Segundo, aunque el papel de los administradores públicos de alto nivel-los institucionalistas- sea importante, no es el único que existe en la gestión pública. El hecho de que la advertencia de los técnicos no llegara a los altos funcionarios la noche anterior al desastre del *Challenger* demuestra cuánto más ricas son en realidad las cuestiones de la gestión pública. Tercero, no hacer caso a los niveles inferiores de la burocracia es perder de vista problemas que a menudo afectan de manera decisiva el desempeño. Cuarto, como lo señala Parsons (1960), los problemas de los niveles inferiores suelen ser característicos, diferenciados por funciones. Por tanto, se los puede estudiar y pueden crearse teorías para examinarlos. El corolario es que una buena teoría de la gestión pública debe poder explicar la conducta de los funcionarios tanto de bajo como de alto nivel. Las tareas de la gestión pública varían según la función que desempeña el administrador público.

IMPLICACIONES

El enfoque de la gestión pública que hemos adoptado en este capítulo nos lleva a dos observaciones generales. Primera, la gestión pública abarca mucho más que la conducta de los funcionarios de alto nivel de la dependencia; incluye un conjunto mucho más vasto de problemas, y concentrarse exclusiva o siquiera principalmente en los funcionarios de rango superior es perder de vista cuestiones importantes que afectan de manera decisiva el desempeño de la dependencia. Segunda, la gestión pública no presenta un conjunto uniforme de problemas; antes bien, éstos difieren sistemáticamente. Comprender las diferencias y hacerles frente bien puede hacernos llegar más lejos y con mayor rapidez que buscar los elementos comunes a toda la gestión pública. La búsqueda de una variación sistemática nos lleva a cuatro observaciones que tienen repercusiones importantes en la investigación y la enseñanza de la gestión pública.

1. El estudio de la gestión pública ha sido forjado, mucho más de lo que generalmente se reconoce, por quién y qué han decidido estudiar los analistas. La investigación de la gestión pública tropezó con graves problemas como disciplina porque su búsqueda de los principios que producirían eficiencia perdió de vista los efectos críticos de la política del ambiente. El estudio de la aplicación se vio inmovilizado durante años por su concentración en los programas intergubernamentales, muchos de los cuales parecían ha-

ber fracasado miserablemente, llegando a la conclusión de que casi nada funciona bien. En cambio, si el estudio temprano de la aplicación hubiese enfocado los programas que actuaban siguiendo rutinas predecibles y con metas claras (como el Postal Service, o el Army Corps of Engineers), sus conclusiones bien podrían haber sido muy distintas.

De manera similar, la investigación de la gestión pública ha sido forjada por lo que los investigadores han decidido estudiar. Los analistas han evitado prudentemente la tendencia en la selección de casos, que ha contaminado el estudio de la aplicación; pero el singular enfoque en la conducta de los altos funcionarios y su búsqueda de estrategias ha planteado otros problemas. Sin duda, es decisiva la definición de una estrategia en el nivel superior: la nación gastará más de 100 000 millones de dólares (y toda una generación) en limpiar desechos tóxicos y radiactivos en torno de plantas de armas nucleares a causa de malas estrategias fijadas por altos funcionarios. Pero el enfoque sobre la estrategia puede cegar a administradores y a analistas por igual ante cuestiones importantes en otros niveles de la burocracia. Además, así como hay similitudes en las tareas que deben emprender todos los administradores, también hay variaciones significativas a las que deberán enfrentarse distintos administradores en diferentes situaciones. Enfocar exclusivamente las similitudes es empobrecer la investigación y la enseñanza de la gestión pública. Las variaciones pueden ser no menos interesantes.

2. *La gestión pública es diferente de acuerdo con distintos tipos de instrumentos gubernamentales.* Una de las mayores flaquezas de la investigación de la administración pública tradicional es que se basa en conceptos de mando y control a través de un sistema de autoridad. Supone que los resultados de la dependencia son producidos por funcionarios de la misma: que cuando los altos funcionarios toman decisiones, la burocracia las aplicará a través de la cadena de mando. Pero partes importantes del gobierno y la gran mayoría de la burocracia del gobierno federal simplemente no trabajan de ese modo. La investigación de la gestión pública debe estudiar diferentes instrumentos gubernamentales para comprender cómo funcionan y, lo que es aún más importante, cómo una gestión eficiente varía de acuerdo con diferentes tipos de instrumentos (véanse Kelman, 1990; Salamon, 1989; Seidman y Gilmour, 1986; Donahue, 1989; Moe y Stanton, 1989; Derthick, 1990). Se ha descuidado en especial la administración de instrumentos importantes de políticas (sobre todo los contratos con el exterior y los organismos "cuasimundiales").

3. *La gestión pública es diferente en niveles distintos de gobierno.* El corolario del argumento anterior es que tanto la investigación como la enseñanza deben variar considerablemente de acuerdo con el nivel de gobierno. El énfasis en los diversos instrumentos varía mucho según los estratos de gobier-

no, y así debería hacerlo la investigación de la gestión pública. Solemos acudir a diferentes niveles de gobierno para que desempeñen distintas tareas. Hay pocos empleos de gestión pública en el nivel federal que coincidan con la naturaleza de la gestión de "primera línea" en un programa de obras públicas, una escuela local, un departamento de bomberos o un departamento de policía. Para trabajar en la "primera línea" se necesita una combinación de habilidades y destreza interpersonales con indicadores de desempeño; pero en los niveles estatal y federal, las tareas probablemente serán distintas. Desde luego, este argumento se limita a hacer eco al anterior: diferentes instrumentos tienen distintos requisitos administrativos y analíticos; sin embargo, como diferentes estratos de gobierno suelen estar dominados por diversos instrumentos, tanto la investigación como la enseñanza de la gestión pública necesitan reconocer este hecho decisivo.

4. *La gestión pública es distinta en niveles diversos de la burocracia.* En la investigación y la enseñanza de la gestión pública necesitamos recordar que la conducta de un administrador suele diferenciarse por la función que esa persona desempeña (Parsons, 1960). Esta observación ha hecho surgir advertencias importantes contra el intento de generalizar acerca de toda la gestión pública a partir de las cuestiones en que están inmersos los administradores de alto nivel. También sugiere el peligro de centrarse en los administradores de rango superior al preparar a los administradores públicos bisoños. Pocos graduados de los programas de políticas o de administración ascenderán hasta el nivel más alto. Tal vez comenzarán como analistas de administración o de presupuesto y avanzarán gradualmente, por lo general hasta puestos administrativos importantes. No obstante, su carrera típica no los llevará, a la postre, a los cargos ocupados por aquellos a quienes se estudia en casi todos los casos de la gestión pública, sino a los puestos de la burocracia que se hallan directamente debajo de estos cargos.

En los puestos de entrada, los administradores públicos novatos no deberán pensar en estrategia (y serán rechazados si lo intentan). En vez de ello su trabajo consistirá en ver que las tareas se administren con eficiencia. En pocas palabras, comenzarán de manera típica como técnicos. Después de cinco a diez años, pasarán a las filas de los administradores, donde serán responsables de las importantísimas tareas de mediano nivel dentro de la burocracia. Demasiado a menudo tendrán que desempeñar ambas funciones sin haber recibido mucha preparación para ninguna de las dos. Para empeorar las cosas, habiéndoseles enseñado a pensar en estrategias, como si fueran funcionarios de alto nivel, podrán sentirse sumamente frustrados por los distintos requerimientos de sus puestos, que no estarán bien preparados para desempeñar.

Los futuros administradores, sobre todo quienes estarán trabajando

con terceras partes, necesitarán saber cómo negociar en forma cuidadosa y eficiente. Además, deberán conocer los hechos básicos de la contabilidad gubernamental para que puedan descubrir pequeños problemas de desempeño mientras aún se los puede resolver (y antes de que se conviertan en verdaderos desastres). Se dispone de valiosos instrumentos de enseñanza para cubrir estos enfoques, y los estudiantes deberán conocerlos si quieren llegar a ser administradores técnicos eficientes (véanse Swiss, 1991; Anthony y Young, 1988).

Los puestos administrativos de nivel superior exigen habilidades diferentes. Los administradores de alto rango inventan a menudo los instrumentos de administración del desempeño que los técnicos aplican. Deben mantener un dominio técnico de los distintos problemas que estén resolviendo; pero también necesitan adquirir capacidades interpersonales refinadas y comprender la teoría de las organizaciones. Tienen que desarrollar una aguda visión del ambiente político en que estén actuando, aunque tengan poca oportunidad de llegar a ser actores en ese medio. En realidad, sus requerimientos son tan diferentes que el mejor modo de satisfacerlos podrá ser mediante educación en mitad de la carrera, para ayudarse a comprender y enfrentar los papeles cambiantes que estarán desempeñando en la burocracia. Una buena comprensión de cómo varían las tareas de la gestión pública en diferentes niveles de la burocracia es decisiva para el estudio y la práctica de esta disciplina, así como para la educación de los futuros administradores públicos.

Las agendas de investigación y de enseñanza de este enfoque de las variaciones en la gestión pública están interrelacionadas. Empiezan con un intento por comprender lo que hacen en realidad los administradores públicos, cómo lo llevan a cabo, cómo lo que realizan cambia con el tiempo y cómo lo que hacen varía de acuerdo con los diferentes tipos de problemas a los que se enfrentan. El estudio de la gestión pública aún está en su infancia, y quienes la enseñan y la practican tienen una ocasión significativa de moldear esta área de conocimiento. También tienen una ocasión significativa de mejorar la forma en que se administra el gobierno. La respuesta se encuentra en cortar la "cebolla" de la gestión pública de diferentes maneras, pues sus capas revelan perspectivas importantes del problema de hacer que el gobierno funcione.

TERCERA PARTE

TEORÍAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En los capítulos de esta sección se toma en serio la sugerencia hecha por Hal Raíney en la primera parte: dejar de hablar tanto acerca de teoría y simplemente hacerla. Para ser más precisos, dos de los capítulos son esfuerzos de creación de una teoría; el tercero ofrece algo no menos valioso, pero tal vez más raro: una crítica profunda de la teoría existente. Steven Maynard-Moody y Marisa Kelly ofrecen uno de los capítulos más originales de este volumen. Para enfocar una de las cuestiones más antiguas de la administración pública –la dicotomía entre política y administración–, los autores se basan en relatos de administradores públicos como fuente para obtener sus datos. No se trata de las "historias" de estudios de casos referidas por Behn, Kettl y otros en este libro; no fueron recabadas del mismo modo ni organizadas de esa manera. Como lo explican Maynard-Moody y Kelly, buscaron relatos con una "vida organizacional más duradera que las simples hablillas". Los autores ni siquiera se mostraron particularmente preocupados por la precisión de los relatos, pues estaban menos interesados en un registro histórico que en darnos ciertos indicios acerca del pensamiento de los administradores públicos. Después de presentar varios relatos ilustrativos, Maynard-Moody y Kelly describen ciertas dimensiones recurrentes en ellos. Utilizaron un programa de computadora para analizar la estructura de los relatos recabados, y el programa produjo diagramas para los argumentos básicos. Luego se analizó cada argumento. De particular interés fue el análisis de cómo los administradores veían a los funcionarios electos. Esos relatos indican opiniones negativas acerca de estos últimos, quienes parecieron rudos, pomposos e hipócritas (tal vez estas imágenes no sean muy distintas de la forma en que los electores generales ven a los políticos).

Robert T. Golembiewski aborda el "Manifiesto de Blacksburg", producido por Gary Wamsley y sus colegas con el título de *Refounding Public Administration*. Ellos arguyen que un servicio público más fuerte y activista debe remplazar la competencia neutral y la protección, las cuales, en su opinión, han limitado la eficiencia de los administradores públicos. Golembiewski crea un conjunto de criterios para evaluar las premisas del *Refounding*. Entre las diversas críticas que Golembiewski dirige a esa obra se encuentra la de que no parece reductible a la prueba empírica. Una crítica similar dice que no ofrece ninguna guía de operaciones para su aplicación.

En el último capítulo de esta parte, Laurence E. Lynn, Jr. presenta un modelo de aplicación de las políticas sociales. Su modelo se basa en muchos de los conceptos que plantea en su comentario, que aparece en la primera parte de este libro, sobre todo en el concepto de "juegos" de la gestión pública. Lynn expone el dilema del prisionero en la administración de la asistencia social, mostrando los juegos desde el punto de vista del trabajador de servicio, el administrador público y el diseñador de las políticas. Lynn sostiene que un buen consejo prescriptivo probablemente sea resultado de una agenda de investigación de la gestión pública que ha enfocado las relaciones jerárquicas de las burocracias públicas y las bases de la evaluación que hacen los participantes de los resultados en los diversos juegos de las políticas y la administración.

VIII. RELATOS QUE CUENTAN LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS ACERCA DE LOS FUNCIONARIOS ELECTOS: CÓMO DAR SENTIDO A LA DICOTOMÍA ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN"

STEVEN MAYNARD-MOODY
y MARISA KELLY

DURANTE los dos decenios pasados, los estudiosos de las organizaciones han subrayado cada vez más la importancia de "dar sentido" y tener en cuenta la cultura para comprender la gestión pública y la privada (Weick, 1979, 1987; para críticas, véanse Harmon y Mayer, 1986, cap. 11, y Palumbo y Maynard-Moody, 1991, pp. 64-67). Pero, ¿qué tipo de sentido es el que están dando y transmitiendo los administradores? Examinaremos este asunto interpretando un conjunto de relatos o cuentos populares recabados en varias organizaciones de gobiernos estatales.

No todas las actividades de las organizaciones exigen la misma cantidad de este "dar sentido" a la organización. Nuestra atención se enfocará aquí en problemas que son a la vez ambiguos e importantes (Feldman, 1989, cap. 1). Por esta razón, el presente estudio examinará relatos acerca de la relación entre las dependencias y los funcionarios electos. La legitimidad básica y el flujo constante de recursos de las organizaciones públicas provienen de los funcionarios electos (Bozeman, 1987, cap. 1); pero la única guía normativamente congruente de esta relación básica -la dicotomía entre política y administración- no describe el funcionamiento interno del estado administrativo. La creencia en la separación de la política y la administración tiene profundas raíces intelectuales en la teoría y la práctica de la administración pública (Wilson, 1887), sin embargo, es la fuente de la actual controversia: "Todo el mundo 'sabe' que la política y la administración deben mantenerse apartadas. Al mismo tiempo, todos 'saben' que no es posible que la política y la administración se conserven apartadas, y que resulta difícil precisar la distinción misma" (March y Olsen, 1989, p. 141).

De este modo, la relación entre política y administración es, al mismo

* Deseamos dar las gracias a David Heise, Dvora Yanow, Martha Feldman y a los participantes en la conferencia por sus útiles sugerencias.

tiempo, importante y ambigua. Los administradores públicos se preocupan por los funcionarios electos. Constantemente están pidiendo recursos, rechazando solicitudes impropias, alimentando relaciones constructivas y aportando o reteniendo información. Las relaciones con los funcionarios electos son básicas para el funcionamiento de las organizaciones públicas; las relaciones de trabajo entre administradores públicos y funcionarios electos son el fundamento de las políticas, programas y carreras de éxito. En pocas palabras, esta relación es la materia con la que se hacen las buenas historias.

En este capítulo vamos a examinar algunos relatos narrados por administradores públicos acerca de su trabajo con los funcionarios electos. Aunque muchos de ellos son breves, nos ofrecen un atisbo del mundo complejo y nebuloso de la gestión pública. No resulta nada fácil reducirlos a normas unidimensionales de conducta; pero eso no significa que tanto estos como otros relatos no tengan una repercusión práctica sobre las organizaciones públicas. Y, aunque puedan ser divertidos, no son solamente diversiones. La articulación y la comunicación de opiniones y creencias ocupan un lugar central en las organizaciones. Como dice March (1984, p. 32): "Vivimos en función de las interpretaciones que hacemos, y nos volvemos mejores o peores por el significado que atribuimos a los hechos y las instituciones".

Los relatos, desde luego, no son la única forma en que los miembros de las organizaciones se interpretan y comunican entre sí. Weick y Browning (1986) han podido observar que la discusión también ocupa un lugar muy importante en la comunicación de las organizaciones. March y Sevon (1984) señalan que las hablillas son la forma más frecuente de comunicación intraorganizacional (véase también Eder y Enke, 1991). No obstante, los relatos pueden tener un interés particular. Por ejemplo, diversas investigaciones anteriores han mostrado que las anécdotas tienen gran relevancia en la vida social. Van Maanen (1978) describe de qué manera los "relatos de guerra" narrados a estudiantes de la academia de policía han desempeñado un papel central en la preparación de los reclutas para la vida en las calles.

En esta investigación hemos buscado anécdotas que los burócratas se narran entre sí, y no cuentos que fueran inventados exclusivamente para los investigadores. También buscamos anécdotas que llevan algún tiempo de existencia, relatos que han perdurado en las organizaciones más que las simples hablillas. Estos relatos no tienen que ser ciertos, en el sentido de que recuerden hechos con precisión; en realidad, cuanto más viejo es un cuento, más probable es que esté embellecido. En la medida en que hemos logrado recabar tales anécdotas -narradas una y otra vez en las organizaciones, independientemente de nuestro esfuerzo por recabar-

las-, hemos reunido una serie de ejemplos vivos de la forma en que se da sentido a las organizaciones, cuentos que son ciertos en sentido *subjetivo*. Tales narraciones son "cuentos impresionistas", narrados por el ciudadano común, no por el investigador (Van Maanen, 1988, cap. 5).

Antes de analizar estos cuentos y ver los métodos y la investigación previa, repetiremos cuatro de ellos como ejemplos para el lector, uno de cada una de las categorías que han guiado nuestro análisis. Le daremos a cada cual un título descriptivo.

CUENTO 1: LA BROMA IMPRÁCTICA

John, trabajador social de una gran dependencia estatal, se encontraba ante su escritorio tratando de completar sus tareas relacionadas con documentos, cuando recibió una llamada.

-Habla el gobernador Smith. Le hablo para ver por qué no ha ayudado usted a la familia Jones en su caso de adopción.

Smith había tomado posesión de su cargo recientemente, y había hecho campaña en la que prometía ser un gobernador accesible y participativo.

Aunque John había trabajado 12 años en la dependencia del estado, no conocía a aquel gobernador ni a ningún otro. Era un empleado del gobierno; pero rara vez había visto a algún funcionario electo. Ésos eran "los de arriba". John se sintió seguro de que uno de los otros trabajadores sociales le estaba jugando una broma. La oficina estaba llena de bromistas; tal vez eso los salvaba de volverse locos.

-¿Quién me dijo que es? -preguntó John.

-El gobernador Smith.

-¡Sí, desde luego! -dijo John.

El gobernador se irritó.

-Ya oirá usted hablar al secretario Martin -dijo-, para que no se olvide de quién es el jefe.

El secretario Martin era el jefe del departamento.

-¡Sí, claro! —repitió John.

El gobernador llamó al secretario Martin, quien envió un memorándum advirtiéndole que el gobernador a veces llamaba a los empleados. El memorándum instruía a los trabajadores para dirigir cortésmente todas esas llamadas a la oficina del secretario. No se aplicó ningún castigo.

CUENTO 2: UN INTENTO DE SER MÁS POLÍTICO QUE EL POLÍTICO

Hace varios años, durante una elección para gobernador, un funcionario de alto nivel de un sindicato de empleados públicos se sintió decepcionado del gobernador en turno. El funcionario envió 800 cartas a miembros de su localidad, empleados de una de las prisiones de máxima seguridad. Decía a los miembros que votaran por el otro candidato, y daba razones detalladas de por qué el actual no era apto para el cargo. Sin embargo, el gobernador logró la reelección.

En el primer año de su nuevo periodo, el estado enfrentó una grave crisis presupuestaria. El gobernador empezó a reducir los fondos asignados al personal y a los abastos por todo el estado. Además de imponer congelaciones de contratos a la dependencia en que laboraba nuestro funcionario sindical, el gobernador sorprendió a casi todos en el estado por su recomendación de cerrar la prisión de máxima seguridad en que estaban empleados los miembros del sindicato.

Desde luego, los medios informativos empezaron a hablar de la recomendación del gobernador. Los miembros del sindicato del poblado en que estaba la institución, así como la cámara de comercio local, convocaron a manifestaciones, enviaron cartas a los periódicos y escribieron a funcionarios electos. (En sus esfuerzos por hacer presión sobre el gobernador, los miembros del sindicato y el dirigente sindical no deseaban hacer pública la información de que este último había utilizado papelería oficial, privilegios de correo y dólares de impuestos para tratar de derrotar al gobernador en la reciente elección.) A la postre, el gobernador modificó su posición oficial de cerrar la institución; pero siguió imponiendo congelaciones de contratos en la dependencia hasta que renunció.

CUENTO 3: HAGAN LO QUE QUIERO, NO LO QUE PIDO

Los comisionados del condado me llamaron a cuentas un día. Todo porque una señora había pasado por el pueblo con cinco o seis niños y había pedido que la pusieran en las listas de asistencia pública.

Yo había dicho:

-Se nos agotaron las formas de solicitud. Lo mejor que puedo hacer es acompañarla al otro lado de la calle y comprarle 25 dólares en abastos, un tanque de gasolina y acompañarla fuera del pueblo.

Bueno, yo no sabía que el NAACP le había cumplido. Todo fue una trampa. Ella acudió al fiscal del condado, a la comisión del condado y al director de la oficina de asistencia. Entonces fue cuando me llamaron.

Yo les dije:

-Comisionados, nunca les he mentido, y no vaya mentirles ahora. Le dije a la señora que se nos habían agotado las formas simplemente porque pude darme cuenta de que venía a causar líos. Pero también le dije que le conseguiría algo de leche para sus niños, algunos alimentos y un tanque de gasolina. Yo no sabía que ustedes la querían dentro del condado.

Ellos dijeron:

-Gracias, Jim. Gracias.

Dos o tres días después, todo apareció en el periódico y a mí me cesaron. No les quedaba opción. Pero el día en que me despidieron, el director de la oficina de asistencia del estado me llamó para ofrecerme otro empleo con mejor paga. Así son las cosas.

CUENTO 4: EL QUE SE TRAGÓ EL SILBATO

Los legisladores siempre vienen aquí de gira. Y los administradores de máximo nivel siempre nos preparan sobre lo que debemos decir; no quieren que nadie se queje ante nadie de que está escaso de fondos, o de que no se hace el trabajo, ni nada. Entonces, traen al legislador.

El legislador mira al empleado mientras el jefe está enfrente, y dice: "¿Va todo bien?" Y nosotros decimos: "Sí". Eso ocurre todo el tiempo. Y los empleados sienten una enorme frustración.

Los legisladores vuelven al centro de la ciudad y creen que tienen una visión objetiva. Han ido a inspeccionar, pero todo era teatro.

LA INVESTIGACIÓN PREVIA

La bibliografía actual sobre relatos de organizaciones puede dividirse en tres categorías: discusión epistemológica, estudios de textos y estudios del proceso narrativo del relato. Ofreciendo un ejemplo del primer grupo, Hummel (1990, 1991) arguye que los administradores narran cuentos para edificación social y luego para comprender su mundo. También afirma que los relatos se adaptan a normas de precisión y de intersubjetividad tan rigurosas como las normas de confiabilidad y validez comúnmente aceptadas de las ciencias sociales (véase también Van Maanen, 1988, cap. 2). Ruega que los estudiosos presten atención a estos cuentos. Otros han insistido con vehemencia en la importancia que tienen los relatos para comprender las comunicaciones dentro de la organización (Weick y Browning, 1986) Y la cultura (OH, 1989, pp. 32-33; Dandridge, 1985). Es-

tas afirmaciones epistemológicas constituyen los cimientos para los estudios empíricos de relatos como éste.

Los estudios que examinan textos específicos adoptan formas diversas. Fiol (1989) ha aplicado el análisis semiótico a los informes de las corporaciones, que son relatos oficiales escritos para apuntalar la imagen pública. Martín. Feldman, Hatch y Sitkin (1983) estudian varios relatos que, paradójicamente definen la cultura exclusiva de organizaciones específicas; pero son notablemente similares a cuentos narrados en otras organizaciones muy distintas. Mahler (1988) examina relatos de funcionarios de la Agency for International Development. En estas narraciones burocráticas ha descubierto temas míticos arquetípicos, como la búsqueda del héroe. Mitroff y Kilmann (1975, 1976) han estudiado cuentos narrados por administradores acerca de sus organizaciones ideales, y han descubierto que los administradores que tienen tipos similares de personalidad narran relatos semejantes. También han encontrado que estos diferentes tipos de personalidad explican una gran variedad de características de las organizaciones y que prestar atención a los cuentos de las organizaciones puede ayudar a resolver problemas.

Boje (1991, p. 107) escribe: "La investigación de textos no capta los aspectos básicos del desempeño de la lengua en su aspecto situacional; por ejemplo, cómo se introduce un relato en la interacción continua, cómo reaccionan los escuchas ante el relato, y cómo afecta éste el diálogo subsiguiente". Como el significado de cualquier cuento se basa en la interpretación conjunta de narradores y escuchas, Boje no examina el texto aislado sino el proceso de la narración. Arguye que el contexto tiene especial relevancia, ya que casi todos los relatos de las organizaciones son breves e incompletos; sus significados dependen en gran parte del contexto compartido que narradores y escuchas ponen en el proceso de narración.

El desempeño a la hora de narrar el cuento es importante; pero el argumento de Boje no niega el valor de la investigación del texto. Los relatos que son útiles para comprender las relaciones básicas que estamos explorando en este capítulo no son como telas en blanco, abiertas a una infinidad de interpretaciones. Aunque evocan diversas interpretaciones de diferentes escuchas, en distintas situaciones, no son pizarras en blanco. A pesar de sus diversas interpretaciones, los textos son interesantes porque están fundados en experiencias y creencias comunes subyacentes (Fiol, 1989, p. 278). Los relatos interesantes deben limitar sus posibles significados de modo que se puedan comunicar a través de tiempos, lugares y personas. El problema de la investigación basada en textos consiste en descubrir y describir el significado o los significados implícitos en un relato específico, pero sólo *observados* por medio de procesos como los que describe Boje (1991).

El carácter de los relatos

En diversos grados, los relatos contienen dos elementos: detalles y trama. Analicemos cada uno por separado.

Detalles. Los detalles son los elementos exclusivos de un cuento: información añadida sobre el lugar, el personaje o los acontecimientos que hacen que ese cuento en particular sea sutilmente distinto de otros que tenían los mismos sucesos y papeles básicos. Los detalles dan riqueza y sabor a los cuentos, haciéndolos memorables y complejos. Aportan lo que Schank (1990) llama "indicios múltiples", los cuales nos permiten recordar el mismo cuento en respuesta a diferentes claves; tal vez un detalle acerca del medio o del personaje nos haga recordar el cuento. Schank sostiene que los cuentos son la base de la memoria gracias a esos indicios múltiples.

Los detalles también comunican un nivel de complejidad que está más allá de la línea básica del cuento. Por ejemplo, en "La broma impráctica", el detalle de que el trabajador social se encontraba ante su escritorio, refuerza la imagen de su aislamiento de los funcionarios electos y su diligencia que hizo más perturbadora la llamada del gobernador. El detalle de que sus compañeros siempre estuvieran jugándose bromas para aliviar la rutina añade credibilidad dramática a la rudeza del trabajador social con el gobernador. Para embellecer un relato, los narradores a menudo añaden detalles a los hechos y los personajes, aunque tal vez no agreguen o supriman conscientemente detalles para intensificar el efecto. Narradores y escuchas (incluso gente de fuera, como los investigadores) pueden interpretar los detalles de maneras distintas. Por muy arraigados que puedan estar en los hechos históricos, los cuentos son ficciones creadas (y recreadas) para transmitir un significado; la exactitud es menos importante que la interpretación. Sin embargo, los detalles son elementos tangibles del texto que los narradores escogen a veces inconscientemente. "La broma impráctica" comunicaría significados muy diferentes si empezara con "John jugaba al solitario en su escritorio", en lugar de "tratando de completar sus tareas relacionadas con documentos".

Tramas. Las tramas son los elementos más generalizables de un cuento. Son los huesos que sostienen la carne que son los detalles. Una trama es una estructura que describe una secuencia apropiada de hechos. Nos ofrece una secuencia estereotipada de acciones, que definen una situación bien conocida (Schank y Abelson, 1977, cap. 3). La trama se compone de papeles, un conjunto de acontecimientos comunes y declaraciones causales. Pueden ser secuencias sencillas y directas, o estructuras complejas con varias ramas opcionales o contingentes. Schank y Abelson descri-

ben la trama de un restaurante, la cual incluye los papeles de los camareros y los clientes, y secuencias de hechos tan comunes como pedir alimentos y servirlos, que son relativamente constantes en medios similares. En general, una trama, como un cuento, queda definida por un punto de vista particular. Nuestros cuentos se narran desde el punto de vista de los burócratas; los funcionarios electos narrarían relatos muy distintos.

Una trama plantea un conjunto de expectativas sobre lo que ocurrirá, y esto es importante para que el papel de la trama tenga sentido. Basándonos en Schank y Abelson, cuando entramos a un restaurante aguardamos ciertas claves para ver cuál es la trama apropiada. ¿Se trata de un restaurante tradicional o uno de comida rápida? ¿Aguardamos a que nos sirvan o nos formamos en una fila? ¿Cuál trama seguiremos?

Las interrupciones

Las expectativas comunes son importantes porque muchos de los cuentos más interesantes las violan. La trama que infringe las normas sobresalta al escucha, y atrae la atención sobre detalles específicos -una falla del personaje o un acontecimiento insólito- que ayudan a explicar lo inesperado. Schank (1990) describe dos formas de interrupciones de la trama: interferencias y digresiones. Las primeras incluyen obstáculos o errores inesperados cometidos por los actores. A menudo, la respuesta a esa interferencia es un giro autocorrectivo (seguir intentando hasta que funcione), un giro contraproducente (repetir el mismo error, lo cual empeora las cosas) o un desahogo emocional (como la frustración). Las segundas son hechos que temporal o permanentemente llevan la acción más allá de la trama. Por ejemplo, alguien que se ahoga con una espina de pescado cambiará la trama del restaurante. Las digresiones, como los detalles, añaden complejidad a los cuentos; pero sólo tienen significado por las expectativas establecidas por la trama.

Los cuentos truncos

Un chiste repetido por Schank (1990) plantea una cuestión importante acerca de los cuentos. En ese chiste, un guardián de una prisión lleva a un visitante por el ala de los condenados a cadena perpetua. Uno de los presos dice: "Once", y todos los demás ríen. Al cesar las risas, otro grita: "Veintisiete", lo que vuelve a hacer reír a los reos. El guardián explica entonces que los presos llevan tanto tiempo juntos, que han numerado sus chistes. Todo lo que tienen que hacer es decir el número y los demás recuerdan el resto.

Este chiste plantea una cuestión seria. ¿Qué tan breve puede ser un cuento -cuán sucinta la trama, cuán pocos los detalles- antes de dejar de serlo? Como lo subraya este chiste, los miembros de la misma subcultura ponen en sus cuentos un entendimiento extensamente compartido y sólo necesitan claves para llenar los espacios. Muchos de los relatos recabados para esta investigación son poco más que machotes huecos, adornados con unos cuantos detalles. Algunos son fragmentos, sin verdaderos comienzos ni conclusiones. Irónicamente, cuanto más trunco sea el cuento más puede revelarnos acerca del contexto social en que se narra (Boje, 1991). Empero, es más difícil interpretar los significados de cuentos sumamente truncos, lo cual puede exigir la ayuda de los "enterados". Una ventaja de estudiar cierto número de cuentos sobre el mismo tema es que las tramas comunes pueden sugerir los elementos que se han dejado fuera de un cuento trunco.

LOS MÉTODOS

La recabación de cuentos

Esta investigación es exploratoria en el sentido lato de la palabra. Nos pusimos en contacto con 20 narradores que trabajaban en ocho diferentes dependencias estatales en dos estados. La mayor parte de los narradores eran funcionarios públicos de carrera; tres se habían retirado en fecha reciente. Descubrimos a los narradores empezando por personas a quienes conocíamos -en su mayoría eran estudiantes, presentes o pasados, que estudiaban para obtener su maestría en administración pública (MPA)- ya quienes les pedimos luego que nos nombraran a otros narradores potenciales. Nuestros 20 narradores nos contaron un total de 54 cuentos utilizables. Casi todos nos narraron de uno a tres cuentos; uno nos contó 13. Los relatos fueron recabados por los autores y por 13 estudiantes graduados.

Les pedimos relatos acerca de las interacciones entre las dependencias y los funcionarios electos. Enviamos una carta en que definíamos el término *cuento*, y dábamos el ejemplo de un cuento que habíamos oído varias semanas antes. Nos encontramos con nuestros narradores en sus oficinas u hogares, y registramos los relatos con una grabadora. Después de que nos narraron los cuentos, les preguntamos (si esto no era obvio) quién había contado el cuento, quién lo había oído, la ocasión para contarlo y sus opiniones sobre el tema principal. Luego catalogamos cada relato dentro de alguno de los siguientes tres tipos, basándonos en la tipología de Schank (1990): 1) relatos personales, o cuentos basados en experiencias personales del narrador; 2) relatos oídos o que procedían de una fuente conocida, y 3) relatos de cultura común o compartidos por miembros

de una organización. (Estos últimos pueden comenzar como vivencias personales u oídas, pero en ellos se ha perdido el nexo con los narradores originales.)

La interpretación del relato

La interpretación de los relatos pasó por varias etapas. Cada uno se incluyó en el programa de computadora ETHNO (Heise, 1988a). (Para otro ejemplo del empleo de ETHNO, véase Eder y Enke, 1991.) ETHNO analiza las estructuras de los acontecimientos, como los descritos en los relatos. En contraste con los programas de análisis de contenido, ETHNO guía al usuario a través de una secuencia de preguntas para describir las relaciones lógicas que hay entre los hechos. Luego define una "gramática de producción" guiada por una secuencia de reglas de "si... entonces" (Heise, 1988b, p. 186). La gramática de producción se organiza jerárquicamente y supone, por abandono de toda oposición, que los sucesos previos son requisitos necesarios para los hechos posteriores, y que estos últimos "agotan" los primeros. Sin embargo, el programa sí permite el "no agotamiento" y las vueltas al pasado. Además, ETHNO ayuda al usuario a crear niveles de abstracción y generalizaciones. Una vez descritos los hechos del relato, el usuario puede añadirle ramificaciones que ilustren versiones más generales, como tramas relacionadas con diversos relatos.

El análisis con ETHNO impone un rigor de construcción a la interpretación de los diversos relatos. Exige que el usuario examine cómo se vinculan los hechos e identifique cuándo las secuencias violan las reglas de la lógica. Importa subrayar que el investigador, no el programa de computadora, es el que toma las decisiones acerca de la estructura del relato: ETHNO hace preguntas, el investigador da las respuestas; entonces, el programa traza diagramas que resumen las decisiones del investigador. La ventaja principal de ETHNO es que enfoca la atención en las relaciones que hay entre los elementos del relato y hace explícitos los juicios del investigador.

El programa también alienta al usuario a identificar los pasos lógicos que excluyó el narrador. Heise (1988a, p. 7) arguye que los investigadores etnográficos deberían considerar añadir o pasar por alto ciertos elementos del texto, de modo que las interpretaciones correspondan a los modelos generales. No sugiere que se modifiquen los relatos; más bien afirma que no se puede restringir las interpretaciones a una versión particular del cuento. Heise observa: "Los investigadores cuantitativos, con sus elaboradas teorías del error, hacen algo así rutinariamente; se supone que toda observación particular es falible".

Por desdicha, los diagramas de ETHNO no son fáciles de resumir en el gran número de relatos que aquí examinamos. El análisis de ETHNO es

más útil para guiar las interpretaciones del autor que para exponer y resumir observaciones. Por ello, no presentaremos diagramas de ETHNO para cada relato; no obstante, en la próxima sección ofreceremos los diagramas correspondientes a las siete tramas e interrupciones básicas.

Una vez definida la estructura fundamental del relato, la hemos complementado con dos niveles de interpretación. Primero, hemos definido un replanteamiento más general del relato específico; por ejemplo, el replanteamiento de "La broma impráctica" es: "El burócrata de baja jerarquía está aislado de la política. El funcionario electo se pone en contacto con el burócrata. Éste rechaza la intrusión del político. El funcionario electo amenaza al burócrata de baja jerarquía. El funcionario electo se pone en contacto con el administrador de nivel superior. El ejecutivo político protege al burócrata". Esta versión del primer cuento vuelve a narrarse en función de papeles y de hechos estereotipados, no en función de personas y hechos específicos. Los detalles que hacen característico este relato se han suprimido pero no olvidado. Siguen siendo importantes para las interpretaciones que analizaremos en la próxima sección. Los papeles y hechos estereotipados restantes son elementos de otros relatos; aparecen en diversas combinaciones en muchos de los cuentos recabados para esta investigación. El replanteamiento es una trama, no un relato, que está relacionada con los hechos específicos del relato en particular.

Segundo, examinamos entonces las tramas individuales para discriminar tramas más generales que podrían referirse a cierto número de relatos. Los cuentos individuales no corresponden directamente con estas tramas más generales; algunos omiten detalles decisivos, mientras que otros frustran las expectativas creadas por la trama. La correspondencia imperfecta es básica para la interpretación. La frustración de las expectativas de la trama es un elemento central del significado de los relatos -elemento que sólo puede comprenderse por medio de comparaciones con relatos similares-. Es importante notar que el modo en que está escrita la trama determina las interrupciones: si la norma son unos camareros rudos, entonces la cortesía viola (o interrumpe) la trama del restaurante. Hemos escrito las tramas generales para describir un resultado positivo desde la perspectiva del administrador público-narrador. Aplicamos esta regla de decisión para identificar las interrupciones de los relatos, que corresponden al punto de vista del narrador. (Las tramas generales se describen en la próxima sección.) También codificamos la información descriptiva para cada relato. Casi tres cuartas partes de los relatos fueron narrados por funcionarios públicos de carrera de nivel medio; los otros fueron narrados por políticos designados por nombramiento. La mitad de las tramas incluye la intromisión política o la intrusión de funcionarios electos, en decisiones rutinarias o propiamente administrativas (desde el punto de

vista de los narradores). Un 15% describe conflicto, y otro 15% define una cooperación entre dependencias administrativas y funcionarios electos. Un 10% de los relatos trata de una advertencia y voz de alarma, y otro 10% no es fácil catalogar. Un 40% de los relatos es de experiencias personales, 20% fue escuchado y 40% pertenece a una cultura común. Un 60% de los relatos incluye alguna forma de interrupción de la trama. En 15% el actor principal se enfrenta a un obstáculo y lo supera; en 22% el protagonista comete un error; en 18% el protagonista se ve obligado, por otros o por los acontecimientos, a romper con la trama. En un pequeño número de relatos, la trama se interrumpe por un giro hacia atrás. Las interrupciones específicas se analizan con las tramas específicas.

HALLAZGOS: INTERPRETACIÓN DE LAS TRAMAS

Este resumen de nuestras interpretaciones de 54 relatos procederá en dos etapas. Primero, examinaremos cada trama en función de su medio, protagonistas, acontecimientos, interrupciones e interpretaciones comunes. Segundo, describiremos las pautas que hay en las tramas, que sugieren cómo los burócratas dan sentido a sus relaciones con los funcionarios electos.

Intromisión política

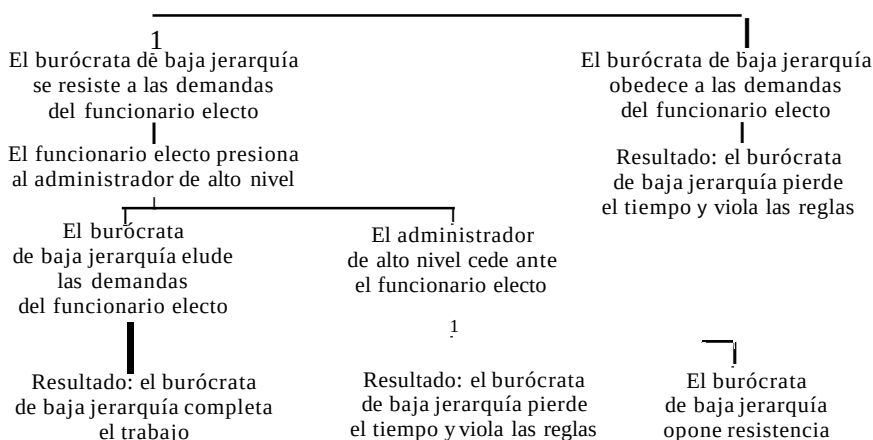
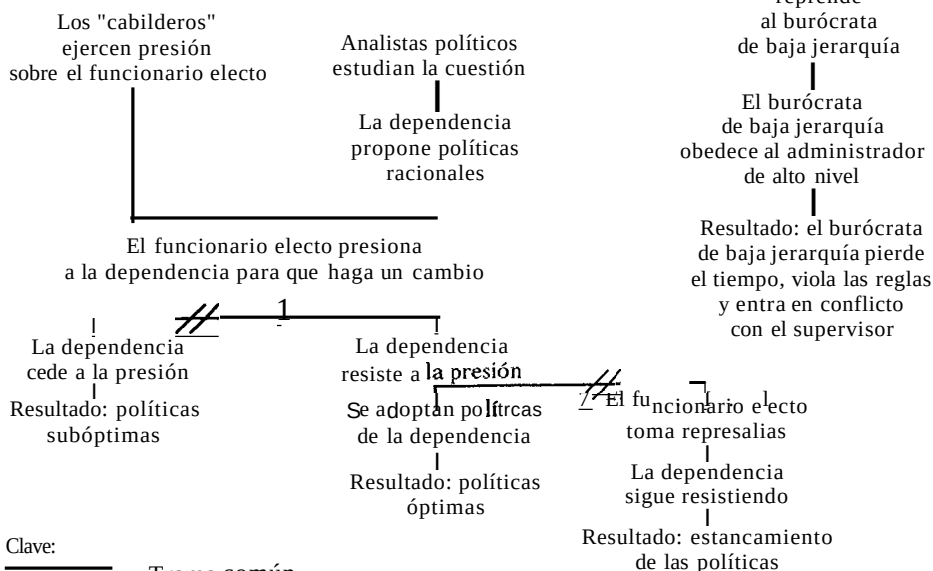
Casi la mitad de los relatos tratan de intromisión política o intrusión de funcionarios electos en lo que los funcionarios de una dependencia consideran como su esfera legítima de autoridad. Estos relatos incluyen dos tramas distintas.

Trama 1: Intromisión política en la prestación de servicios. “La broma impráctica” es un ejemplo de la trama 1. En ésta, el burócrata de baja jerarquía realiza su trabajo lejos de actores y presiones de la política. Lo que queda implícito en este ambiente -recuérdese que los relatos se narran desde la perspectiva de los administradores- es que el burócrata de baja jerarquía está haciendo diligentemente aquello para lo que se le ha contratado (en este caso, un trabajo social). Los protagonistas incluyen a un funcionario electo (por lo general, un legislador o gobernador de estado), quien está respondiendo a la solicitud de un votante (aunque esto sólo queda implícito en algunos relatos); un prestador de servicios, y el supervisor de ese prestador de servicios.

Como aparece en el primer tablero de la figura VIII.1, la trama empieza cuando el funcionario electo solicita directamente al burócrata de baja je-

FIGURA VIII.1. *La ciencia de la intromisión política**Trama 1: Intromisión política en la prestación de servicios*

Funcionarios electos exigen respuesta
del burócrata de baja jerarquía

*Trama 2: Intromisión política en la toma de decisiones administrativas*

Clave:

- Trama común
- Interrupción de la trama común
- Trama interrumpida

rarquía que preste un servicio insólito o indebido a un cliente. El burócrata se resiste, y el funcionario electo, furioso, ejerce presión sobre alguien que ocupa un lugar más alto en la jerarquía. En la trama común, como en "La broma impráctica", el supervisor protege al burócrata de baja jerarquía, quien sigue trabajando como si nada.

La figura VIII.1 y las restantes muestran tramas e interrupciones. La trama común se reconoce por una línea gruesa; las interrupciones, por una marca // y una línea más delgada. Sin embargo, téngase en cuenta que cualquier trama puede interrumpirse de muchas maneras. Las interrupciones que aquí mostramos se identificaron a partir de nuestros relatos recabados.

Esta trama tiene dos interrupciones. En la primera, el supervisor cede a la presión, obligando al burócrata de baja jerarquía a satisfacer la petición indebida del funcionario electo. De este modo, se rompe la concha protectora del burócrata de baja jerarquía, quien tiene que obedecer. Esta interrupción tiene una variación interesante. En un relato, el prestador del servicio resiste la presión de su supervisor, anotando en el registro que inscribió a una persona inelegible en la lista de beneficiarios de la asistencia pública, porque así se lo pidió su supervisor. Éste borra el pasaje ofensivo y da una reprimenda al prestador del servicio para que no quede la menor duda de quién manda. Esta versión del relato subraya el hecho de que los empleados de jerarquía inferior dependen del supervisor; ellos sirven de amortiguadores.

En la segunda interrupción, el prestador del servicio obedece directamente a la solicitud indebida. (Recuérdese que las interrupciones quedan definidas en relación con la trama común.) Por lo general, el resultado de esta obediencia es negativo: se viola una política o una regla, o el prestador del servicio pierde un tiempo que (al menos de manera implícita) habría podido dedicar a prestar los servicios necesarios. Esta obediencia directa tiene tres razones. En algunos relatos, el funcionario electo persuade al prestador del servicio, a menudo elogiando su eficiencia. En otros, el jefe de la dependencia pide a sus empleados que "lo dejen todo" para responder a los funcionarios electos. En todos los relatos esta respuesta exagerada da por resultado una ineficiencia considerable. Por ejemplo, en uno de ellos un trabajador social "lo deja todo" cuando un legislador pide consideración especial para un cliente de instituciones de salud mental; después de varias visitas domiciliarias, el trabajador social descubre que el cliente en realidad no tiene necesidad de servicio sino que simplemente deseaba conocer al gobernador. En este relato, la solicitud, trivial e indebida, cuesta considerable tiempo y hasta exige la atención del jefe de la dependencia.

Trama 2: Intromisión política en decisiones administrativas. La segunda trama describe una forma diferente de lo que los burócratas consideran

intromisión política: la intrusión de criterios políticos en decisiones técnicas. Estos relatos se desarrollan en el nivel superior —el de las políticas— de las dependencias e incluyen a funcionarios de carrera de alto nivel, funcionarios electos y, por lo general, cabilderos. La trama 2 empieza cuando un analista de las políticas estudia minuciosamente una decisión, sopesando sus costos y beneficios. Las decisiones suelen ser técnicas (por ejemplo, incluyen un plan de pagos o la selección de un nuevo sistema de computadoras). Después de un estudio cuidadoso, la dependencia toma la decisión racional, que resulta técnicamente atinada y no costosa. Mientras tanto, los cabilderos presionan a los funcionarios electos, en favor de la elección menos conveniente. A su vez, estos últimos presionan a la dependencia para que cambie sus políticas. En la trama común, la dependencia resiste la presión política y aplica la medida más eficiente en costos. Como en la primera trama, el burócrata y la dependencia son los héroes.

Este relato se interrumpe de dos maneras, las cuales conducen al fracaso de las políticas, según el administrador. En la interrupción más directa, la dependencia cede a la presión política y acepta sin mucha resistencia la elección política. En otros ejemplos, la interrupción presenta un obstáculo insuperable; pero, en lugar de ceder, el administrador continúa resistiendo esa elección, lo que conduce a un estancamiento de las políticas. A veces, la resistencia acaba por ser recompensada, como cuando una dependencia, año tras año, hace una solicitud razonada de nuevos automóviles. La solicitud se rechaza hasta que el hijo del gobernador inaugura una agencia de automóviles, que entonces los vende a la dependencia. Este detalle subraya la idea que tienen los burócratas de que los políticos son fundamentalmente corruptos.

El conflicto

Ocho de las 54 narraciones describen varias formas de conflicto entre administradores públicos y funcionarios electos.

Trama 3: Los esfuerzos de los funcionarios electos por controlar a los burócratas. Esta tercera trama es similar a las dos primeras, pero no va unida a una decisión específica. Describe los esfuerzos más generales de los funcionarios electos por hacer que los burócratas accedan a sus deseos, y los juegos de poder causan el conflicto. Estos relatos se desarrollan por lo general en las dependencias e incluyen a servidores públicos de carrera, a funcionarios electos, o bien a políticos por nombramiento. El relato típico empieza cuando el actor político trata de afirmar su control sobre los

FIGURA VIII.1. *Tramas de conflicto*

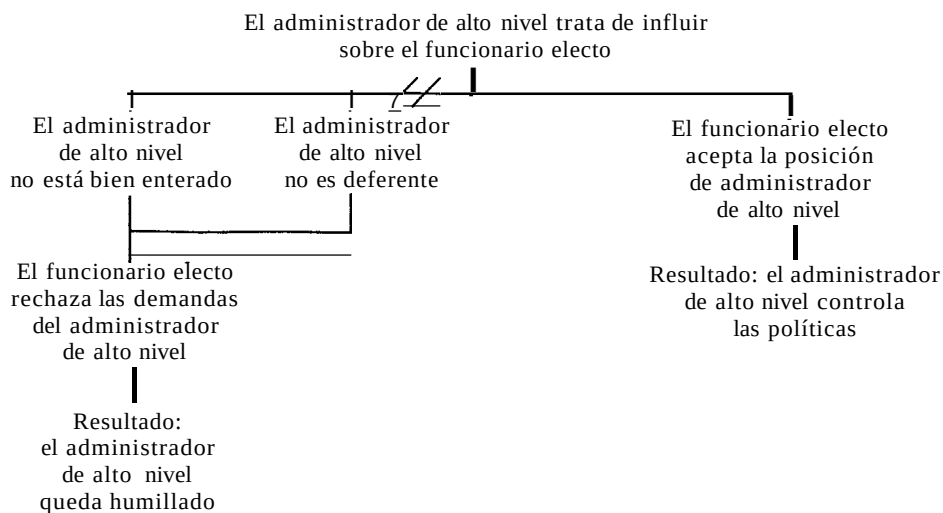
Trama 3: Los funcionarios electos tratan de controlar a los burócratas

El funcionario electo trata
de afirmar su dominio

El administrador de alto nivel
es más listo que el funcionario electo

Resultado: el administrador de alto nivel
controla las políticas

Trama 4: Los burócratas tratan de controlar a los funcionarios electos



funcionarios de carrera, quienes se oponen a este juego de poder. En la trama común, los funcionarios de carrera son más listos que los actores políticos. Por ejemplo, en un relato, un político por nombramiento, hombre exigente y mal visto, supervisa con sumo cuidado las horas de trabajo del personal. Su crítica es especialmente irritante cuando los miembros del personal no trabajan los fines de semana (algo que su jefe político *nunca* hace). Este detalle señala el carácter irrazonable de la crítica de que los burócratas son "perezosos" porque no trabajan los fines de semana. Con el tiempo, el personal descubre que el conserje cierra las puertas los viernes por la tarde, y que el jefe llega temprano los lunes para contar

las puertas abiertas. Entonces, el personal comisiona a alguien para que abra las puertas el domingo, frustrando así su artimaña. En nuestra muestra, en ningún relato se interrumpe esta trama; en todos los casos, los burócratas son más listos que sus supervisores electos (véase la figura VIII.2).

Trama 4: Los esfuerzos de los burócratas por dominar a los funcionarios electos. Según esta trama, los burócratas tienen menos éxito al tratar de dominar a los funcionarios electos. El escenario de estos relatos es la legislatura, habitualmente una sala de audiencia: cambio de ambiente que señala un cambio en la autoridad y el resultado. Una vez más, los protagonistas son funcionarios electos y de carrera. La trama empieza cuando el servidor público de carrera trata de influir sobre los funcionarios electos, por lo general a través de su experiencia o del control de la información. En la trama común, el funcionario electo acepta la posición de la dependencia, y los burócratas conservan su control sobre las políticas. (Recuérdese que hemos definido la trama común sobre la base de un resultado positivo desde el punto de vista del narrador.) Las interrupciones de la trama 4, en contraste con las de la trama 3, son más comunes que las no interrupciones. En cinco de los siete relatos las tramas se interrumpen: fracasan los esfuerzos de los burócratas por dominar a los funcionarios electos, lo que a menudo causa humillación y pérdida de influencia.

Las interrupciones se fundan en dos errores básicos que cometen los burócratas. En varios relatos, el burócrata resulta estar mal informado, lo que permite a los funcionarios electos recuperar el control. En otros, los burócratas no muestran la debida deferencia a los funcionarios electos. Por ejemplo, como respuesta a una pregunta hecha en una audiencia, un funcionario de carrera hace una pregunta al legislador, en esta versión, el presidente del comité lo calla y luego le dice en tono severo: "Aquí, nosotros hacemos las preguntas".

La cooperación

Aunque el conflicto podría definirse como interrupción de la cooperación, las tramas sobre cooperación enfocan acontecimientos diferentes de los de las tramas de conflicto. No son versiones distintas del mismo relato.

Trama 5: Ayuda para el buen funcionario electo. La trama 5 no empieza con una ubicación específica, sino con una declaración en que se indica que el funcionario electo se ha ganado el respeto de los burócratas. El relato tal vez no especifique por qué. Simplemente puede decir que el gober-

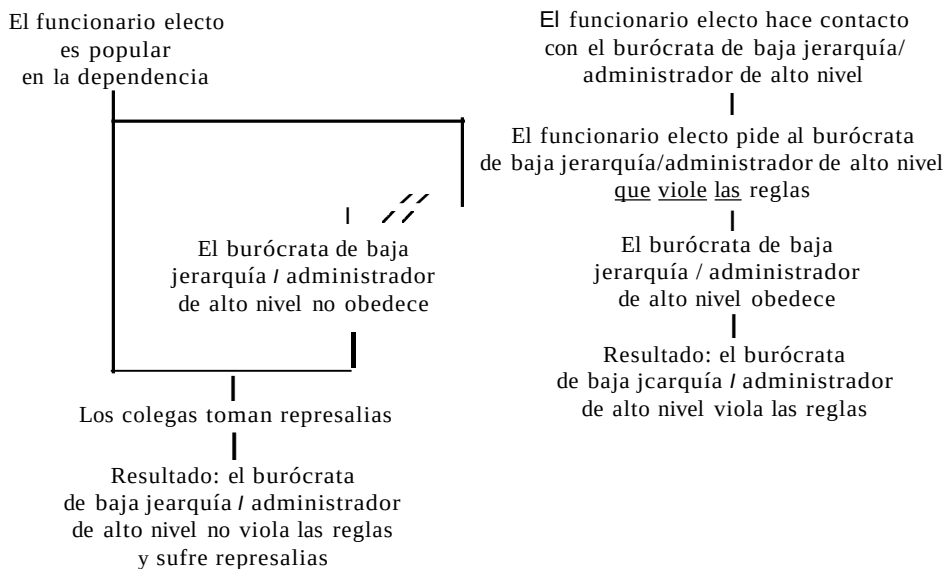
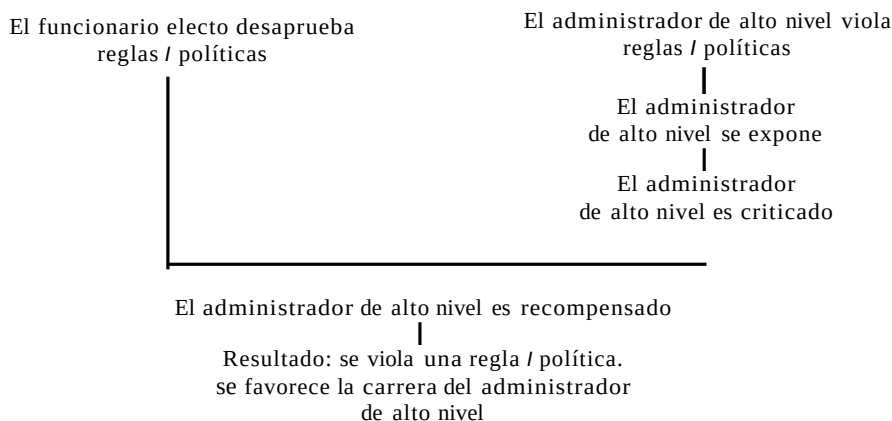
nador es un buen gobernador. Varios de estos relatos OCULTAN en medios no laborales, después del trabajo o en una excursión para pescar, donde los papeles definidos por el lugar ya no dominan la relación entre burócratas y funcionarios electos.

La trama empíica del mismo modo que las tramas de intromisión política, cuando el funcionario electo se dirige a un burócrata en demanda de información o de ayuda. A menudo esta petición es, estrictamente hablando, indebida. En esta trama, el burócrata admira al funcionario electo y, por tanto, accede con gusto a sus deseos. La trama se interrumpe cuando, pese a la popularidad del funcionario electo entre sus compañeros burocratas, el protagonista se apeg a las reglas y no cede. En estos relatos, quien sigue las reglas resulta castigado. Por ejemplo, uno de ellos narra que en una habitación cerrada se les pide a altos funcionarios de carrera que contribuyan económicamente a la campaña electoral de un gobernador muy querido. Uno de ellos se opone, señalando lo indebido de la presión que se les hace; pero lo castigan transfiriéndolo a una oficina regional. Los detalles de un relato de este grupo muestran cómo estos relatos transmiten mensajes complejos:

A menudo, los legisladores no son amables con la gente de las dependencias. El legislador normal me llamaría y me *exigiría*, no me pediría. De vez en cuando, un legislador a quien conozco realmente bien me llamará y me *pedirá* algo: "¿Podría usted darnos, por favor, cierta información?" Eso es algo totalmente distinto. Un legislador es un gusano minúsculo. No puede obtener nada de un empleado del gobierno del estado porque es demasiado exigente.

Este relato contiene la trama básica: los burócratas cooperan con los buenos funcionarios electos y—los legisladores corteses— y no lo hacen con los malos funcionarios electos (los que son descorteses y exigentes).

Trama 6: Aplicación de políticas no declaradas. "Hagan lo que quiero, no lo que pido" es un ejemplo de la trama 6. Ésta se desarrolla en la dependencia e incluye a "urribismos" y a funcionarios electos. Como se muestra en el segundo tablero de la figura VIII, los acontecimientos son sencillos: el arribista emprende acciones que van en contra de las reglas declaradas o formales de las políticas y es sorprendido; pero, a la larga, resulta recompensado. En el relato de "Hagan lo que quiero...", el director de servicios sociales se encuentra ante un obstáculo: todos se enterarán que él negó **asistencia** a una señora. Él responde con toda franqueza acerca de sus acciones erradas. Y lo ascienden tanto por apoyar la política no declarada de no hacer que familias pobres vengan a la ciudad como por su sinceridad. Él está aplicando con toda diligencia los deseos de los funcio-

FIGURA VIII.3. *Tramas de cooperacion**Trama 5: Ayuda para el buen funcionario electo**Trama 6: Aplicación de políticas no declarada»*

nadas electos, aun cuando esté violando reglas y leyes, También cabe señalar que este relato es muy viejo, El hecho ocurre en una oficina de servicios sociales de un condado, y estas oficinas fueron eliminadas hace ya más de 20 años. Sin embargo, el mensaje sigue siendo oportuno.

Otro ejemplo más sencillo de la trama 6 incluye una dependencia que

emprende un gran programa fuera de su propio mandato. Como este programa tiene éxito y es importante para el gobernador, la dependencia acaba por ser recompensada, y le transfieren fondos de otra dependencia. Ningún relato de la muestra anterior viola esta trama.

La voz de alerta

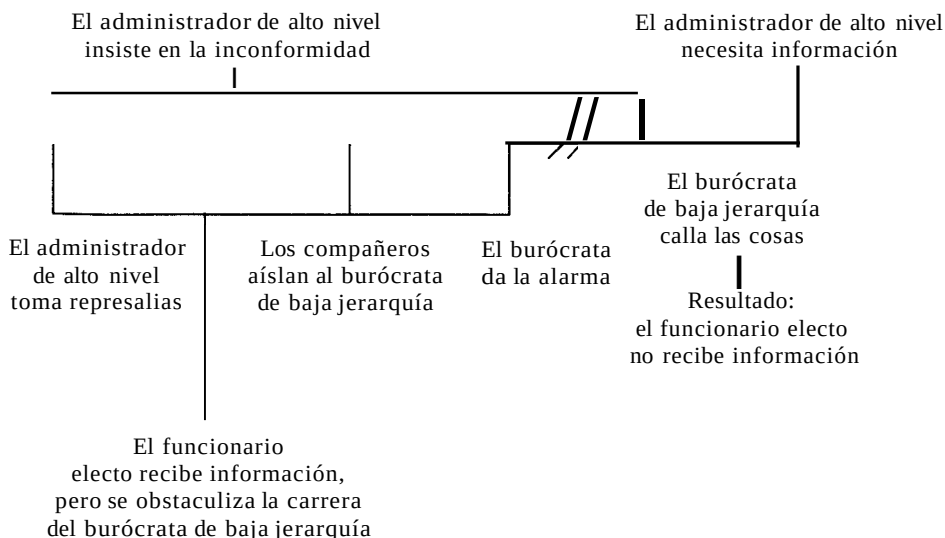
Trailla 7: Dar la voz de alerta y pagar las consecuencias. Cinco de los 54 relatos tratan de una voz de alerta. Este tipo de relatos son ejemplos de con-nieto y a la vez de cooperación; incluyen un conflicto entre burócratas de carrera y sus supervisores, pero una cooperación, al menos implícita, con los funcionarios electos. Este análisis se complica debido a que ninguno de los cinco relatos sobre una voz de alerta tiene un final favorable a los qUL' la dieron. O bien reprimieron su disensión o bien sufrieron represalias de sus supervisores y fueron aislados por sus compañeros. La trama se basa en esta norma, aunque esta visión negativa puede provenir de la escasez de los relatos recabados. Lo notable de la represalia como elemento nos obliga a hacer nuevas investigaciones sobre quienes dan la voz de alerta (Parrncrdcc, Ncar y Jcssen, 1982).

Los cuentos en que alguien da la voz de alerta incluyen al menos dos niveles dentro de la burocracia: la tensión central ocurre entre el trabajador de bajo nivel, que hace públicas sus preocupaciones o considera hacerlo, y su jefe, quien trata de impedir la divulgación y lo castiga si difunde su inconformidad. Los funcionarios electos desempeñan el papel de quien favorece o recibe la información del trabajador. Los cinco relatos ocurren en las dependencias. La trama común empieza cuando el funcionario de alto nivel insiste en exigir conformidad y obediencia. Los funcionarios electos exigen cierta información interna, que el "alarmista" les da. El funcionario de nivel superior toma represalias y los compañeros del "alarmista" se alejan de él.

La interrupción más común, como en "El que se tragó el silbato", es que el "alarmista" cede a la presión de arriba y no informa a los funcionarios electos. Estos relatos, que los burócratas se narran entre sí, expresan la presión que hay en las organizaciones públicas por sofocar toda disensión, por mantener ocultas las cosas y limitar la información. Por muy heroico que sea, dar la voz de alarma es algo que rara vez tiene un final feliz, al menos en estos relatos (véase la figura VIII.4).

FIGURA VIII.A. *La trama del que da la alarma*

Trama 7: Dar la voz de alarma y pagar las consecuencias



ANÁLISIS

Empezaremos preguntando qué sentido le están dando los administradores públicos a sus interacciones con los funcionarios electos. ¿Qué nos dicen estos relatos acerca de los narradores, de su punto de vista? En los relatos, las descripciones de los funcionarios electos son generalmente negativas. Se les ve como gente siempre dispuesta a ayudar a los votantes poderosos; pero se les presenta más a menudo como corruptos que como serviciales. Los funcionarios electos se representan con frecuencia como gente ruda y pagada de sí misma, quienes suponen que los trabajadores del gobierno fueron contratados para que obedezcan sus órdenes. Las pocas figuras positivas subrayan ciertos defectos de carácter (el buen gobernador borrachín; el legislador cortés, pero hipócrita). Los funcionarios electos ceden a la presión de intereses especiales, y no tienen en cuenta o son indiferentes a los efectos de sus decisiones sobre el ciudadano común; los funcionarios electos sirven a sus propios intereses, económicos o electorales, aun cuando hagan el bien. Por ejemplo, en cierto relato, un funcionario electo interviene para ayudar a conseguir servicios extraordinarios para una reina visitante que resultó herida de gravedad en un accidente de tránsito. La intervención ayuda a una persona que padecía; pero el narra-

dar añade el detalle de que el legislador es propietario del sanatorio que presta esos servicios extraordinarios.

Estos relatos pintan un cuadro muy diferente de los administradores públicos, quienes aparecen por lo general como personas racionales, diligentes y expertas, preocupadas por el público y por la aplicación apropiada de las políticas. Estos relatos presentan a los funcionarios de nivel inferior como muy alejados de la política legislativa, y dependientes de sus supervisores para conservar su independencia. Los burócratas de alto nivel, que habitualmente deben interactuar con los funcionarios electos, en general son expertos laboriosos y pacientes, que una y otra vez tratan de servir al público; luchan contra el muro de la indiferencia electoral. Con ejemplos de triunfos y fracasos, los relatos advierten a los burócratas que deben mantener su pericia y observar el protocolo apropiado: el funcionario que no muestre la debida deferencia a los funcionarios electos perderá influencia y oportunidades de hacer carrera.

Los citados relatos también nos hablan de las presiones que se ejercen para mantener la conformidad en las organizaciones públicas. En los asuntos más triviales, los funcionarios de alto nivel reafirman su mando sobre sus subordinados. El mensaje singular de estos relatos para quienes quisieran dar la voz de alarma es: "No lo hagan". Los supervisores no sólo exigen obediencia y castigan toda disidencia, también los compañeros aíslan a los colegas que facilitan información a la prensa o a los funcionarios electos. Los relatos describen esta presión por la conformidad como el problema principal del gobierno: los funcionarios electos no se enteran de los problemas de las políticas hasta que éstos entran en crisis. La presión por la conformidad separa las dependencias de los funcionarios electos, y esta separación es mantenida por los funcionarios de alto nivel.

En varias dimensiones, estos relatos son tendenciosos. Es claro que los administradores públicos no son tan competentes ni los funcionarios electos tan corruptos como aparecen en los relatos. En un nivel superficial, estos cuentos son un autohalago. Aunque tal vez sea necesario para afirmar una autoimagen positiva contra el trasfondo de desdén de los funcionarios electos y del público, en un nivel más profundo este autohalago refuerza el aislamiento de las dependencias del gobierno. No obstante la distinción entre política y administración es intelectualmente insostenible, como afirman casi todos los expertos, estos relatos revelan y a la vez levantan una barrera conceptual entre las dependencias políticas y las administrativas y sus actores. La dicotomía entre política y administración sigue siendo importante en la cultura de las organizaciones públicas. Sirve como guía interpretativa a los administradores públicos (y, sospechamos, a los funcionarios electos), aun cuando no describa con exactitud el trabajo de las organizaciones públicas. Relatos como los que hemos analizado sostienen

esta ficción normativa, la cual sirve de guía en la interacción cotidiana entre funcionarios electos y administradores, y da un barniz de legitimidad a las organizaciones públicas.

El estudio de estos relatos también nos revela algo de la cultura de las organizaciones que prevalece en las dependencias administrativas públicas. La bibliografía sobre la teoría de las organizaciones subrayó durante el decenio pasado la dimensión cultural de las modernas organizaciones laborales. Las organizaciones burocráticas tienen normas, valores y creencias compartidas, que son comprendidas por los miembros de la organización y que definen el contexto en que operan; pero la cultura burocrática puede resultar unidimensional. Nuestros relatos carecen de personajes humanos, de significados con diversas dimensiones y de versiones estéticamente poderosas. Por lo general son relatos unidimensionales de "si... entonces", que subrayan el carácter prosaico del gobierno. A pesar de que los investigadores alentaron a los narradores, ninguno de ellos contó relatos acerca de fundadores o de administradores públicos que hubiesen tenido gran éxito; se atuvieron a las cuestiones más prosaicas de la prestación de servicios y las políticas de rutina. En otras palabras, aunque las organizaciones puedan no ser el medio de trabajo instrumental implicado por la teoría de la administración tradicional (y temido por los críticos de la modernidad), estos relatos muestran una cultura organizacional que refleja la profunda internalización de la burocracia racionalizada.

Narrar una y otra vez relatos sobre las organizaciones constituye un aspecto vital de la forma en que se da sentido a las mismas, y los textos de cada relato son instrumentos sorprendentes de la cultura de las organizaciones. Mucho podemos aprender de tales relatos. Necesitamos examinar más narraciones, contadas desde una gama de perspectivas más vasta y acerca de más temas. Por ejemplo, los relatos que los funcionarios electos narran acerca del trabajo con las dependencias, añadirían una dimensión importante a este análisis. La comparación de nuestras interpretaciones de los relatos con las de los propios administradores públicos también puede resultar útil y darnos mayores indicios de estas organizaciones, además de enriquecer el debate metodológico acerca del uso de tales relatos. Encontrar maneras de vincular la investigación del texto con la investigación del proceso narrativo también podría aumentar de manera considerable nuestro entendimiento del sentido que se da a las organizaciones. Un procedimiento consistiría en encontrar a gente "de dentro" que registrara los relatos cuando surgen naturalmente en sus organizaciones. Estas personas "de dentro" también podrían describir el ambiente y las circunstancias en que se hace el relato.

IX. EVALUACIÓN CRÍTICA DE "REFOUNDING PUBLIC ADMINISTRATION"

ROBERT T. GOLEMBIEWSKI

EN LA obra *Refounding Public Administration* (Wamsley y otros, 1990), se amplía y afina un esfuerzo anterior (Wamsley y otros, 1983) por dar nuevas raíces conceptuales a la gestión pública federal, y esta meta es loable y hasta vital. El servicio público ha sido vilipendiado como causa de nuestros problemas de gobierno, lejos de ser su solución; y ha sido gravemente socavada la que fuera base sólida de ideas sobre la legitimidad del servicio público. Es triste, tal vez trágico, que no exista hoy una respuesta convincente a esta pregunta: ¿Por mandato de quién administra el servicio público los asuntos de la república?

Por tanto, desde una perspectiva, *Refounding* (como llamaré aquí allibro) exige lo mejor que hay en todos nosotros para poner a prueba lo que hay en él: que nada se oculte. Sin embargo, desde otra perspectiva válida, la atención crítica puede considerarse "contraproducente", como dar armas a los adversarios del servicio público en lugar de contribuir a una reforma necesaria. Con la esperanza de que una obra anterior (Golembiewski, 1977, 1985) haya demostrado mi intención benigna en este aspecto decisivo, corriré ese riesgo.

Fundamentalmente, las formas en que *Refounding* emprende su útil intento complican el éxito (o quizá lo impiden) al tratar de los desafíos científicos y prácticos más generales, de recuperar esa legitimidad recién depreciada (si bien, por fortuna, no perdida todavía). *Refounding* resuelve algunos problemas generando otras dificultades aún más intratables.

Por ello, este capítulo y *Reiounding* reflejan una diferencia en la semejanza. Ambos parten de un punto común: que se ha socavado de modo considerable la legitimidad del servicio público y, por tanto, necesitamos una "nueva gestión pública" fundamentada en su propia base de ideas. Sin embargo, *Refounding* y este capítulo difieren profundamente en lo que constituye una base de ideas satisfactoria.

CUADRO IX.1. *Criterios para evaluar las bases de ideas
de una nueva gestión pública*

Restablecer la legitimidad de la "gestión pública" se facilitará mediante bases de ideas que tengan los efectos siguientes:

- Se relacionan directamente con los desafíos prácticos que enfrentan las dependencias públicas
 - Evitan las resoluciones por definición
 - Apoyan el desarrollo de un campo, vinculando el análisis y la aplicación
 - Respetan tanto la tarea como los aspectos de mantenimiento de un campo
 - Están unidos a valores externos a las dependencias públicas, en los niveles constitucional, cultural y de organización
 - Dan una atención útil a múltiples niveles analíticos y de organizaciones (personas, relaciones interpersonales, grupos pequeños, y grandes organizaciones)
 - Aprovechan una "ley de la conveniencia táctica", prescribiendo "pasos siguientes razonables" para la aplicación y el análisis
 - Exigen y permiten la prueba de las covariantes empíricas, así como las consecuencias empíricas de los aspectos de valor, y esta perspectiva de sistema abierto implica un potencial para la autocorrección
-

FUENTE: Adaptado de Golembiewski (1977, pp. 221-235).

OCHO CRITERIOS DE EVALUACIÓN

El cuadro IX.1 muestra una lista mínima de ocho criterios para la nueva gestión pública, y la mayor parte de este capítulo pretende ver si *Reiounding* pasa esta prueba, general pero útil. *Refolmding* a menudo no lo logra. En otra obra (Golembiewski, 1977) aparece la razón de ser de los criterios, y *Refounding* no recibe un trato singular al ponerse a prueba contra ellos (o, algunos dirían, al ser crucificado en una cruz de normas). Antes he expuesto mi propia obra al mismo trato (Golembiewski, 1977); por ello, tal vez se me podrá acusar de masoquismo, pero no de selectividad.

APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS PARA CONFRONTAR "REFOUNDING"

Los ocho criterios son interactivos, y el análisis de ninguno de ellos puede empezar bien, no digamos terminar, hasta que todos hayan recibido considerable atención. Las secciones que siguen avanzan por medio de los criterios que aparecen en el cuadro IX.1, aun cuando esto produzca a veces un flujo irregular. Pero no hay alternativas mejores. Para cada criterio, el texto esboza la posición de *Reiounding* y también genera habitualmente dos evaluaciones separadas: los atractivos de esa posición y sus limitaciones.

Aplicación a los desafíos prevalecientes

Una base satisfactoria de ideas debería remediar la menguante legitimidad de la gestión pública, y aquí *Reiounding* falla, ya que muestra claramente sus intenciones. *Refounding* propone: 1) que la "Administración Pública" es y debe ser algo especial en el gobierno de los Estados Unidos (p. 270), Y al poner con mayúsculas la A y la P no deja la menor duda; 2) que los funcionarios públicos han sido culpados injustamente, en las últimas décadas, de causas y consecuencias (que incluyen una mezcla de libertad y justicia con capitalismo e intervención del Estado) que están mucho más allá de la administración pública, y 3) que esta vulnerabilidad es inherente al concepto básico pero anticuado de un servicio público "neutral y protegido", al que *Rejounding* (p. 43) llama "instrumentalismo no partidista", y propone cambiar, como solución a la crisis de legitimidad de la gestión pública.

A este concepto más vigoroso se le llama la Perspectiva de la Dependencia (TAP), que trata de fundir los sentidos verbal y operativo. En su base, TAP se edifica sobre una definición de sentido común de *agente*, como "aquel que actúa para o en lugar de otro, por autoridad de éste". El autor explica esta industria lexicográfica de la manera siguiente:

Estas definiciones empiezan a aproximarse a los tipos de conceptos que se necesitan en la perspectiva de la dependencia que nosotros proponemos; perspectiva que exige que el administrador público se vea a sí mismo como un agente ciudadano que está en lugar de otros ciudadanos (los principales), ejerciendo un poder *para ellos y en su lugar* para alcanzar un fin, un propósito colectivo; pero siempre conscientemente *responsable ante ellos y actuando por su autoridad*. Así, el administrador público es un "ciudadano especial"; no alguien que goce de estatus o privilegios especiales, sino más bien, alguien que tiene capacidades y responsabilidades especiales, que está en lugar de sus conciudadanos y actúa para ellos [*Refounding*, p. 117; las cursivas son del original].

Vista desde la perspectiva operacional, la Dependencia –a veces el ideal de *Refounding*, en ocasiones su estimación de la realidad, pero siempre, en esencia, el aparato administrativo existente- está "mejor situada y equipada que ningún otro actor" en los dos principales aspectos siguientes de desarrollar el "interés público": 1) forjar las interacciones entre los principales interesados para llevarlos hacia "un concepto superior de interés público", y 2) desarrollar representaciones programáticas del "interés público", sobre todo de los intereses de subgrupos funcionales (p. 143).

Reiounding no deja duda acerca de este "estar bien situado", ya sea que las referencias sugieran que "está" o que "debería estar" o las dos cosas.

Como lo dice el texto: "La *única* fuente posible de iniciativas de gobierno que pueden evitar que nuestro complejo sistema caiga en una peligrosa concentración de poder, por una parte, y en la impotencia o la autodestrucción, por la otra, es una administración pública con el profesionalismo, la dedicación y la legitimidad necesarios para actuar como *el centro de gravedad constitucional*" (p. 26; las cursivas son nuestras). *Refounding* reconoce que ésta es una "declaración fuerte, que a algunos les parecerá escandalosa".

Menos manifiestamente, *Reiounding* también propone -sobre la base de una razón similar- una especie de ascenso de la administración a lo que antes fuera la política. De este modo, el texto pide, en general, que "debemos reconocer, elucidar y ampliar esa distinción" (p. 43). Una marcada distinción fue útil para legitimar la administración pública al comenzar este siglo, reconoce *Refounding* (p. 450), pero esa distinción nunca estuvo bien fundada en la constitución -sigue diciendo el argumento- y se ha vuelto dolorosamente inadecuada para los desafíos actuales.

Atractivos. Al definir sus desafíos esenciales, *Refounding* presenta tres principales atractivos. Primero, la intención básica del libro es desviar el diálogo político negativo dirigido al servicio público, esencialmente elevando los términos comunes de referencia. Lograr modificar ese vocabulario implica un concepto de "administración superior" que, dicho con sencillez, será menos vulnerable a los ataques.

Segundo, será bienvenido cierto espacio para respirar. En pocas palabras, los procesos normales alcanzaron los niveles superiores de una fuerza de trabajo que creció de modo considerable de 1955 a 1965 y luego se estabilizó. Acaba de ocurrir un cambio ideológico junto con este envejecimiento; y la dinámica combinada, que incluía números y filosofías, sirvió para distorsionar algunos hechos elementales. Aun en las condiciones de mayor estrechez, siempre habrá un enorme sector público que probablemente crecerá con el transcurso del tiempo.

Tercero, *Refounding* propone una "fundamentación institucional" para "reflexionar sobre el papel de la administración pública en el gobierno constitucional". Se había prestado considerable atención al último "fin del *continuum* estructural-individual", como vía de un "humanismo radical"; pero *Refounding* considera que estos esfuerzos son "mucho más útiles para reflexionar acerca de las relaciones humanas y el papel de la administración en las organizaciones" que para el enfoque en el gobierno constitucional (pp. 20-21). *Refounding* reconoce que su enfoque institucionalista o estructuralista tiene rasgos positivos y negativos (pp. 22-23); pero que es inevitable porque todos somos seres sociales y, por tanto, "la responsabilidad individual y el compromiso [no pueden servir] como base para la acción y el cambio social" (p. 20).

Limitaciones. Grandes limitaciones pesan más que estos tres atractivos. Consideremos sólo tres puntos, práctico uno de ellos y conceptuales los otros dos. En lo práctico, *Refounding* es tan invariablemente positivo acerca del servicio público y la Perspectiva de la Dependencia que favorece la polarización: uno está o "con ellos o contra ellos". Esto favorece el abandono de un terreno intermedio muy valioso, como lo he dicho en otra parte (Golembiewski, 1989a). En términos generales, ese terreno intermedio tiene una visión positiva del servicio público como ideal, mientras que también busca conscientemente obtener un estímulo para cambiar, a partir de verdaderas preocupaciones por las estructuras existentes, las políticas y las relaciones ("sin dolor no hay progreso"). Por contraste, *Refounding* prefiere redefinir "el servicio público" y con ello evitar el dolor, posiblemente a expensas de la energía motivacional dirigida hacia el cambio necesario.

En lo conceptual, lo que resulta más significativo, *Refounding* exige alcances muy largos. ¿Deben las dependencias públicas desempeñar el papel especial de definir el "interés público" que les atribuye *Refounding*? Y si las dependencias así lo hacen, ¿ocurren, en términos generales, esas consecuencias saludables anunciadas?

Básicamente, *Reiounding* propone a menudo el término desalentador o desconcertante; pero se eleva resueltamente por encima de él en oleadas de entusiasmo. Por ejemplo, el volumen previene con justa razón a los lectores contra aceptar "teorías grandiosas" mientras que, curiosamente, ofrece una. Además, *Refounding* termina con un apéndice de testimonios mixtos, incluyendo grandes preocupaciones (pp. 313-315) acerca de la discusión desde las perspectivas constitucional, conceptual y práctica, pero no recoge esos desafíos. Y lo que tal vez sea lo más revelador, uno de los coautores revisa una aproximación de La Perspectiva de la Dependencia en acción, y llama nuestra atención (p. 289) hacia el "lado oscuro de las fuerzas asociadas con una perspectiva vigorosa de la dependencia". Sin embargo, el texto casi siempre camina por el lado soleado de la calle.

Refounding tampoco ofrece contrastes convincentes entre enfoques diversos al enfrentarse a la crisis de legitimidad que padece el servicio público (en realidad no analiza enfoques alternativos). Sin embargo, existen varios enfoques para roer ese hueso particular. La Volcker Commission (1989) ofrece una crítica generalizada de la gestión pública actual, hace muchas recomendaciones de cambios en políticas y prácticas, y pide en especial un buen aumento de salarios para los administradores experimentados como primera medida estratégica para moderar la crisis de legitimidad. Golembiewski (1985, 1989, 1990) propone un enfoque de valores con tecnología para mejorar la productividad y la satisfacción en el

sector público; tales mejoras contribuirían a intensificar un sentido de excelencia que, a la larga, constituiría una mayor demanda de legitimidad administrativa, basada en la unión de fines personales y organizacionales en acción. Y Ostrom (1973) considera la legitimidad como crisis intelectual en la administración pública, debido a la aceptación de las opiniones centralizadas acerca de la organización y la gestión que él asocia con la escuela wilsoniana, la cual propone remplazar por la "filosofía federal" de Hamilton y Madison.

En contraste con estas tres alternativas, *Rejounding* no describe los desafíos existenciales, ni prescribe maneras relativamente específicas de trascender el estado actual. Sólo con excepciones generales (véanse, por ejemplo, pp. 164-177), *Reiounding* no se explaya en el análisis de los males que aquejan la administración pública (más allá de los ataques políticos que ha sufrido). De este modo, el sentido del "aquí" -del estado actual de la gestión pública- de *Reiounding* no tiene el carácter específico (si bien a menudo amargo) del informe reciente de la Volcker Commission (1989). Tal vez los autores de *Refounding* desean evitar hasta la apariencia de venir a sumarse a los detractores del servicio federal o, como lo subraya la siguiente sección, quizá *Refounding* simplemente se eleva por encima de las preocupaciones "administrativas". Sea como fuere, *Refounding* no pasa de generalizaciones al hablar de lo que específicamente está descompuesto y cómo componerlo. En realidad, el sentido del "ahí" de *Refounding* parece estar definido en esencia por el *statu quo*.

Evitar las resoluciones por definición

En el pasado, el estudio de la gestión pública ha estado embotado por conveniencias de definición. Por ejemplo, la dicotomía entre política y administración estuvo arraigada en definiciones que prometían esferas separadas para la ciencia política y la administración pública, así como un poderoso nexo entre ellas, que también subordinaba la última a la primera. Los administradores públicos de hoy no necesitan ya semejante trato (Golembiewski, 1977).

Refounding rechaza el producto principal de este pasado, pero conserva su método. De hecho, conscientemente y hasta en forma exuberante, *Refounding* se regocija en verbalismos y definiciones. Tal vez en su forma esencial, el enfoque en la "Dependencia" y en la "Perspectiva de la Dependencia" pretenda "modificar nuestro idioma y con ello nuestro pensamiento para encarnar con una voz más prescriptiva y positiva, la multiplicidad de expectativas y actitudes que tenemos de los administradores públicos" (p. 116).

Atractivos. Este enfoque tiene, desde luego, algo en su favor. En el nivel prescriptivo –es decir, como "guía normativa para el cultivo de las virtudes públicas" (p. 115)–, es útil para desarrollar el sentido de la "función autónoma de la dependencia". Lo ideal sería que semejante análisis pudiera elaborar el carácter de la condición recomendada, presentar un cuadro convincente de cómo llegar ahí e identificar las consecuencias empíricas probables de acercarse o alcanzar tal estado.

Yendo más allá de los ideales, a veces en la práctica podemos crear nuestra propia realidad mediante las apropiadas "puestas en vigor" (para utilizar el sugestivo término de Weick). En realidad, esto puede ser lo que busca fundamentalmente *Refounding*. Según este exuberante punto de vista, no tenemos que perder más que las cadenas de nuestra ideación, las cuales, puesto que nosotros mismos las forjamos, bien podemos hoy remplazarlas.

Limitaciones. Este enfoque constituye una pendiente muy resbaladiza, y *Refounding* carece del equilibrio conceptual requerido. Consideremos sólo cuatro sentidos en que el argumento rebasa, y hasta galopa mucho más allá sus límites prescriptivos cuando trata de evitar realidades recalitrantes.

Primero, pocas de las prescripciones –aun las más atractivas– pueden aplicarse por dos razones básicas: pueden faltar el ingenio y la voluntad para hacerlo, y las regularidades de la naturaleza pueden hasta resistir los intentos más enérgicos y bien dirigidos por poner en acción algo planeado. Estas cuestiones no preocupan a *Refounding*. Resulta sugestivo que la elección básica de la *dependencia* provenga de "buscar una palabra y un concepto con connotaciones positivas" (p. 116).

Segundo, *Refounding* no produce la impresión de que estas aplicaciones propuestas vayan bien dirigidas, como en el caso del "interés público". El argumento de *Refounding* a veces es razonable, como en el pasaje que dice: "Las dependencias son depósitos de conocimiento especializado, experiencia histórica, sabiduría demostrada y, lo más importante, de cierto grado de consenso sobre el interés público aplicable a una *función social particular*, y *el personal es depositario de todo ello*" (p. 37; las cursivas son nuestras). Empero, la cuestión básica en el concepto de "interés público" no reside en "funciones sociales particulares" sino en estimaciones holísticas. *Refounding* (p. 37) se refiere a la "estrechez de miras" endémica en todas las organizaciones; pero de la manera menos útil la desdeña como simple "perversión de la Perspectiva de la Dependencia". Un coautor trata del "Defense Department como caso de prueba", y muestra que este análogo mejor de un "papel autónomo de la dependencia". plantea cuestiones importantes respecto a los nexos entre el todo y la parte (*Refounding*, pp. 297-303). El volumen se refiere sólo de paso a esta demostración, a la

que llama "interesante" y reveladora de los "problemas de tornar operativo el concepto prescriptivo" (p. 29).

Tercero, *Refounding* se muestra más claro acerca de la dirección que acerca del grado. Por ejemplo, presenta la dicotomía tradicional entre política y administración como limitadora de la Perspectiva de la Dependencia, y el volumen exige formulaciones nuevas (no especificadas) que concedan a la "administración" una mayor "parte en gobernar sabia y correctamente el orden constitucional al que aspiraron los creadores de la Constitución". Sin embargo, los verbalismos de *Refounding* se convierten en obstáculos. De este modo, se dice al lector -descriptiva y conceptualmente- que "no hay dicotomía". No obstante, "una vez más [sic] hablando descriptivamente" pero en otro "nivel de significado", existe y siempre ha existido al menos una "distinción considerable" entre "política" y "administración". Esta última distinción es la que *Refounding* propone que "debemos reconocer, elucidar y ampliar". Pero no parece obvio cómo y, sobre todo, hasta qué grado (pp. 43, 47).

Cuarto, las expresiones tácticas específicas de grado que aparecen en *Refounding* cubren una gama vasta. "La guía normativa" solicita un especial y "autónomo papel de la dependencia" (p. 115); pero las calibraciones propuestas incluyen las siguientes declaraciones: "La subordinación [múltiple ofrece] la oportunidad de forjar los acontecimientos" (p. 81); "El nexo entre la subordinación a los amos constitucionales y la libertad de elegir alguno de ellos conserva el carácter instrumental de la administración pública y la autonomía necesaria para el profesionalismo" (p. 82); y "La administración pública [es] el centro de gravedad constitucional" (p. 26). Esta gama favorece reacciones diferentes; pero, en términos generales, *Refounding* parece resolver un problema arriesgándose a otros aun más intratables. Para más detalles, véanse las "Respuestas selectas" al final del volumen, especialmente las de Cooper y Kaufman (pp. 311-315), donde Cooper pregunta (p. 313): "¿Por qué no rendirse sencillamente y declararse por la burocracia, por encima de la democracia?" (Uno de tales enfoques construye aspectos de la democracia en la administración, y de este modo evita las cuestiones conceptuales destacadas por Cooper; véanse Golembiewski, 1985, 1989, 1990, donde el objetivo básico es más limitado que el de *Refounding*.)

Este catálogo ilustrativo de problemas en donde *Refounding* depende de verbalismos y definiciones flexibles establece que el método de ese volumen no apoya la amplia investigación de acciones necesaria para llegar desde aquí hasta allí. Lo ideal sería que una sinergia mutuamente intensificadora se desarrollara entre las aspiraciones de trabajo y los modos y medios prácticos, en que las primeras proporcionaran orientación y los segundos reflejaran fundamentos apropiados.

Una manera en que *Refounding* se inhibe a sí mismo cuando trata de definir un ámbito distintivo (p. 36), incluye la aceptación de la muy recordada conclusión de Wallace Sayre de que las administraciones comercial y pública son similares en todos los aspectos no importantes. Sin embargo, lo más trascendente es que el juicio sobre si todos los rasgos genéricos de la administración "no son importantes" no debería basarse en definiciones de "dentro/fuera", sino en análisis de situaciones, que ni Sayre ni *Refounding* nos proporcionan.

Existen algunos fundamentos genéricos sólidos para el análisis y la acción. Considérese, por ejemplo, "confianza". Sus nexos conceptuales con la dinámica central de las organizaciones han sido aceptados desde hace tiempo (véase Gibb, 1972). La investigación ha logrado reproducir la considerable red de asociaciones que están en acción con base en la confianza, en medios de trabajo tanto públicos como privados (Boss, 1978). La dinámica de la confianza tiene repercusiones importantes para una vasta gama de rasgos de las organizaciones: para interacciones y estructura, así como para políticas y procedimientos. Los esfuerzos relacionados con la confianza han logrado desarrollar organizaciones con grandes capacidades de participación y de reacción rápida (véase Golembiewski y Kiepper, 1989).

Además, *Rejounding* trata de elevarse por encima de las propias pruebas contra tales fundamentos por medio de distinciones inflexibles entre "instituciones" y "gestión", en que (supongo) la confianza interpersonal se asigna a la última, y *Refounding* enfoca las primeras. Esta segmentación de definiciones tiene serias desventajas. Directamente, testimonios incontrovertibles indican que las viejas instituciones de administración pública inhiben la confianza (véase Golembiewski, 1979). Esto requiere algunas decisiones importantes. Se pueden especificar los costos y elegir pagarlos. Se puede conservar el marco institucional básico, mientras se dan varios amortiguadores a sus efectos. O se puede cambiar o modificar en grado variable las disposiciones institucionales para reducir los costos.

Refounding dice que tales cuestiones están más allá de su alcance o simplemente las olvida. El texto hace notar con orgullo que está fincado en las instituciones (pp. 20-22), pero en ninguna parte se muestra muy explícito. Esto implica conservar las políticas y las prácticas en boga de la dependencia mientras se mejora la imagen del funcionario público, lo que presenta dificultades dobles. En la práctica, esto puede ser enredado o incluso imposible; por ejemplo, los retratos de administradores públicos como personajes heroicos (Glazer y Glazer, 1989) presentan a sus instituciones como obstáculos comunes y hasta como depredadoras. Más aún, en el aspecto teórico, reforzar el *statu quo* inhibe el aprovechamiento de algunos rasgos, como la formación de una gran confianza, que al parecer

será central en las organizaciones del futuro (Golembiewski y Kiepper, 1989; Perkins, Nieva y Flawler, 1983).

Vinculación del análisis y la aplicación

De manera insistente, y hasta curiosa, los enfoques anteriores de la gestión pública no han querido que se les vea como praxis –es decir, una interacción de análisis y aplicación. Simon fue criticado en forma despectiva por administrar una estación de bomberos en vez de contribuir a una teoría de las llamas. En general, *Refounding* no sólo lleva adelante esa tradición sino que, de paso, contribuye al establecimiento de grandes ataduras dobles, precisamente cuando el volumen plantea en lugar sobresaliente (pp. 6-7) sus colores "pracadémicos".

Como ya se pudo observar, el enfoque básico del volumen consiste en cambiar el vocabulario y la naturaleza del diálogo político del decenio anterior, poco más o menos. Por consiguiente, su perspectiva de la "aplicación" es sumamente estrecha, y el "análisis" se ha limitado en gran medida a dar apoyo al modelo prescriptivo propuesto por *Refounding*.

Atractivos. Dejando a un lado las paradojas, si se aplicaran ampliamente las prescripciones propuestas implicarían una "administración" mucho más vigorosa de la que hoy existe, yeso (por definición) ayudaría a resolver la visión de *Refounding* de la continua crisis de legitimidad.

Limitaciones. Dos perspectivas ponen de relieve cómo la vinculación establecida por el volumen entre el análisis y la aplicación se ve abrumada en numerosos detalles. En primer lugar, *Refounding* enfoca básicamente una "teoría grandiosa", cuyas repercusiones directas para la aplicación son a la vez indirectas y (habitualmente) confusas. Consideremos las grandes oscuridades asociadas con el "interés público" y la dicotomía o distinción entre política y administración. En segundo lugar, *Refounding*, en forma insistente pero sólo en general, se basa en instituciones públicas, y carece del fundamento empírico que le daría un marco analítico sólido. De esta manera, *Refounding* trata con indiferencia la evidencia negativa de su colaboración –sólo empíricamente fundada– despachándola como "interesante" y como reveladora de problemas para "tornar operativo" su modelo prescriptivo. Desde luego, un enfoque diferente de la evidencia negativa exigiría cambiar el modelo.

Equilibrio de la tarea y el mantenimiento

Definiciones anteriores del campo de la gestión pública han sido excéntricas antes que equilibradas en un aspecto crítico. Cada campo es una red compleja que requiere valores *con* tecnología para el porqué y el cómo realizar su trabajo, así como un nexo sociopsicológico de referencias, lealtades y satisfacciones de pertenencia que mantiene comprometidos a los aficionados. Ya es convencional que los estudiosos de los sistemas distingan los aspectos de "tarea" y "mantenimiento", respectivamente. Lo ideal sería que los dos aspectos se reforzaran en forma recíproca en espirales ascendentes de eficiencia creciente.

Reiounding nos brinda pocas esperanzas de que su modelo prescriptivo logre establecer un equilibrio útil. En resumen, en gran parte está orientado hacia el mantenimiento. Como tal, puede parecer que *Reiounding* nos brinda lo que tantos anhelan en esta edad en que las lealtades se dispersan, pero el volumen no nos da una base sólida para la tarea.

Atractivos. Los administradores públicos -sobre todo en el nivel federal- han estado en retirada (si bien, por fortuna, no en fuga desordenada) durante el último decenio y más; de ahí la obvia pertinencia del mantenimiento. *Refounding* articula claramente su preocupación e identificación (p. 10), Y cierra filas contra depredaciones en gran parte nixonianas y reaganescas, como expresa *Rejounding* el tono de sus autores: "Lo que nos deprimió como estudiosos del gobierno fueron el caos, la confusión, la deslegitimación de nuestras instituciones de gobierno: aquellas cosas de las que depende la capacidad de gobernar, quien quiera que ocupe la [presidencia y los papeles ejecutivos]" (p. 11).

Limitaciones. En pocas palabras, la pregunta es: ¿Mantenimiento para qué? Debe predominar el carácter de los nexos específicos de mantenimiento. Muchas redes distintas de ideas pueden inspirar el mantenimiento, y pueden tener una gama de efectos sobre la tarea: muy positivos o muy negativos, o intermedios. De este modo, la dicotomía entre política y administración en un tiempo defendió las necesidades de mantenimiento, tanto de la ciencia política como de la administración pública; pero hizo poco por facilitar las actividades de la tarea de esta última y, podría decirse, sofocó todo desarrollo metodológico y sustantivo (véase Golembiewski, 1977). El enfoque de *Refounding* del mantenimiento complica la tarea. En realidad, paradójicamente, cuanto mayor sea la aceptación del modelo prescriptivo de *Rejounding*, más nocivos serán los efectos probables sobre la tarea.

Los ejemplos sugieren el testimonio completo en que se basa el carácter

complicado de *Refounding*. En primer lugar, tan grande es la amenaza percibida al mantenimiento, que *Resounding* implica (y hasta exige) una polarización: o se está con el servicio federal o se está contra él. Esta polarización es comprensible dadas las circunstancias, pero no suprime sus efectos negativos. Básicamente, la polarización reduce la motivación al cambio generada en el terreno intermedio. Existe una tensión dinámica que proviene de la brecha entre lo ideal y lo existente (brecha que yo considero amplia en toda gestión contemporánea). Como lo he mostrado en otra parte (Golembiewski, 1985, 1989, 1990), la tensión puede motivar cambios necesarios en las estructuras administrativas públicas, en sus políticas y su interacción. Estos cambios se relacionan con valores participativos y con diseños operacionales que sustancialmente se ponen a prueba tanto en el sector público como en el sector comercial (Golembiewski, Proehl y Sink, 1981; Nicholas, 1982). *Refounding* reconoce de vez en cuando que se puede mejorar la gestión del sector público; pero su tendencia abrumadora es positiva y reconocidamente proteccionista, como si alguna palabra desalentadora viniese a aumentar la ya muy dolorosa paliza a los burócratas. Esto amortigua la motivación para el cambio.

En segundo lugar, *Rejounding* refuerza la confianza en el aparato existente de la gestión pública -tanto sus estructuras como sus políticas y procedimientos-, que muchos consideran como parte de la crisis actual de legitimidad (Golembiewski, 1985, 1989, 1990; Volcker Commission, 1989). Resulta revelador que *Reiounding* no anuncie "la defensa de ninguna forma particular de organización", pero luego subraye su inmóvil enfoque en la administración pública "como institución de gobierno y no como burocracia en forma organizacional".

Este análisis, al tratar de evitar todos los medios y modos prácticos, no satisface cuando llega a enfrentarse a nuestra crisis de legitimidad. Aunque difieren en muchos otros aspectos, las tres opiniones alternativas identificadas antes -la de Ostrom, la de la Volcker Commission y la mía- prescriben cambios importantes en las formas de organización en el sector público. *Reiounding* pudo mostrarse explícito respecto a tales medios y modos, o bien explicar por qué cada uno es improcedente. En cambio, *Refounding* deposita su confianza básica en definiciones y distinciones que distancian de todas las soluciones probables y atractivas.

En tercer lugar, *Rejounding* (véanse pp. 129-130) insiste mucho en la unicidad del sector público. Desde luego, esta insistencia constituye otra variedad de polarización que separa a *Refounding* de muchos trabajos útiles con las "formas de organización", así como la necesidad de ver si la distinción entre lo público y lo privado es demasiado burda para abarcar la realidad. El diagnóstico es decisivo al tratar de todas las organizaciones, y las variaciones interprivadas e interpúblicas pueden ser tan grandes como

las postuladas entre los sectores. Dependiendo de cada nivel, misión, historia, cultura, etc., las organizaciones privadas pueden diferir fundamentalmente de las públicas o no mucho (Rainey, 1991). Esta insistencia también salva a *Refounding* de la necesidad de hacer frente (o de negar con mejores datos) a la generalización de que las aplicaciones en las empresas *versus* el gobierno de varias "formas organizacionales" innovadoras tienen tasas de éxito similarmente altas (Golembiewski, Proehl y Sink, 1981; Nicholas, 1982).

La disciplina por valores externos

Un lema central de la tradición de Occidente -conquistado con trabajo y a veces elusivo- prescribe controlar la vida colectiva mediante valores externos a la unidad social en cuestión. Por ejemplo, palabras clave como *Nuremberg* y *My Lai* representan una norma poderosa: se tiene la responsabilidad positiva de no obedecer órdenes ilegales o inmorales. El ideal no siempre se manifiesta en la conducta o se sanciona en los tribunales, pero sigue arraigado profundamente en nuestra conciencia religiosa y de las organizaciones.

La atención normativa de *Refounding* se extravía. En ciertos puntos (p. 20) el texto se coloca en la tradición normativa de la primera Conferencia de Minnowbrook: "Consideramos importantes los mismos valores a menudo atribuidos a la llamada Nueva Administración Pública". Éstos incluyen un compromiso con una mayor "igualdad social"; una participación más amplia; "un deseo de llevar los valores y las normas a ocupar una posición central en la teoría y la práctica"; un enfoque en el conocimiento y la acción, y una opinión crítica del pluralismo, el positivismo lógico y el empirismo. En otros puntos (p. 7), *Refounding* parece preferir que lo dejen en paz: "No cabe duda de que había bases filosóficas para el Manifiesto; pero en nuestra opinión fue un error perder el tiempo tratando de limpiarlas retroactivamente",

Atractivos. Esta imprecisión acerca de los valores permite hacer generalizaciones por definición. El volumen trata de ser "confesadamente positivo" (p. 116) acerca de la "Dependencia", que prescribe con amplitud que el servicio público no sólo debe "satisfacer o equilibrar los intereses más poderosos" sino también "representar los intereses implícitos de quienes inconscientemente tienen un interés", "actuar como agente de los ciudadanos *no* presentes, y... de los ciudadanos de la nación, tal vez incluso los de generaciones futuras", y "buscar un bien común, que sea *distinguible de lo que una sociedad* (así esté fielmente representada) *cree que necesita*" (p. 117; cursivas en el original).

Limitaciones. No podemos ser generosos al ver cómo los valores disciplinan el pretendido alcance del volumen y luego, tres puntos adicionales más allá, apoyan esta sombría conclusión. Considérese el laxo control del "interés público", que es tan decisivo en la administración pública. La línea básica de *Refounding* es audaz para empezar con: "La burocracia pública es... la encarnación institucional y el proponente más importante del interés público en la vida estadounidense" (p. 107; las cursivas son nuestras). El texto reconoce que este argumento "a muchos les parecerá injustificado y hasta ridículo"; pero eso no le hace suprimir una sección sobre "El interés público como administración pública". En realidad, en ciertos puntos el texto casi sustituye los "como" por "equivale a".

Dicho claramente, este tratamiento requiere un enorme beneficio de una grave duda. Antes, *Refounding* limita su atención al interés público como ideal o hasta como noble metáfora y, más específicamente, aparece como un "proceso" (p. 40). El "contenido" de valores y preferencias abarcados por el "interés público" sólo recibe una atención lejana e indiferente (p. 41): ese contenido "podría ser, hasta cierto grado, definible". Esto resulta desdeñoso, como lo subraya un colaborador de *Refounding* (pp. 299-300), sobre todo porque la escasez de recursos -que es parte tan importante de nuestro presente y futuro- pone de relieve las cuestiones de contenido.

Además, la consideración sobre la autoridad que hace *Reiounding* es a la vez audaz y normativamente nebulosa. Muchos pueden compartir la necesidad expresada por el texto de "una apreciación más completa del papel positivo de la autoridad en la administración"; pero no sólo porque "es esencial para enfrentar eficazmente el problema de la obediencia" (p. 39). En el texto no queda claro lo que entraña esta "apreciación más completa", mas algunos detalles parecen sugerir una visión estrecha. Autoridad ¿para qué? Claramente, *Refounding* desea un sentido más vigoroso de la autoridad de la dependencia que aumente esa "obediencia", la cual añadirá fuerza a "la administración pública", pero sin un sentido claro de las cosas que excluye. Esto es un pobre consuelo para quienes consideran los problemas administrativos básicos de acuerdo con visiones convencionales de la autoridad. En vista de la frecuencia de una "regresión excedente", es necesario "dar la voz de alarma" o (mejor dicho) la "resistencia ética" (Glazer y Glazer, 1989) y similares.

Desde luego, el capítulo más extenso de *Refounding* (pp. 182-245) trata de reenfocar el debate entre autoridad y participación; pero, a la postre, sólo confunde las cuestiones de valor. El capítulo llega a la conclusión de que el auténtico papel de la autoridad consiste en facilitar el desarrollo humano (definido en términos jungianos, subrayando la conciencia individual). Se nos dice que el "interés público" es la "conciencia pública"; y aunque ambas formas de conciencia sean "indefinibles en términos con-

cretas", pueden existir ya que "la gente [las vive] una junto con la otra". Dado que el interés público se busca de esta manera, el autor del capítulo nos dice extensamente que podemos "lograr la *isonomía*, la forma más alta de gobierno: *el gobierno por todos en relación*" (p. 239; cursivas en el original).

Lo que todo esto significa es por lo menos discutible; pero *Refounding* parece ofrecer una especie de autoridad libre de valores o de valores relativos. Por definición, el "interés público" se convierte en "conciencia", que evoluciona para cada individuo a partir de un "inconsciente... trascendente del valor". Con ello, la vida se simplifica en cierto sentido. Y he aquí el claro mensaje final:

Cualquier sistema de valor es en principio tan bueno como cualquier otro porque *de acuerdo con la relación adecuada del ego con el sí mismo* no son los compromisos de valor de una persona los que dan forma a sus acciones. Antes bien, las acciones se derivan de la relación del individuo con el sí mismo, y son condicionadas por ella [...] Lo que cuenta, en cuestión de bien y de mal [...] es cómo transcurrir la energía conforme avanza desde su fuente en el inconsciente hasta convertirse en acción. Ocurre un mal cuando [la energía en transición] hace erupción o queda bloqueada (10 cual es simplemente el preludio a la erupción) [p. 215; las cursivas son mías].

Una vez más, *Refounding* no nos ofrece una limitación normativa externa para la gestión. En realidad, al menos en el capítulo central sobre la autoridad, *Retounding* presenta las cuestiones normativas (algunas o todas) en términos de la relación de un individuo con el "sí mismo": la energía del inconsciente de alguna manera deviene libremente en acción cuando el ego y el "sí mismo" se encuentran en la "relación apropiada". Esto pasa por alto cuestiones conceptuales como la transformación de la conciencia individual en la variedad pública, que constituye el interés público. Empíricamente, *Refounding* también omite preguntas decisivas: ¿Cuán probable es que el ego y el "sí mismo" queden "debidamente alineados"? ¿Y qué ocurre cuando no lo están?

Tales cuestiones, así como la ideación subyacente, tienen consecuencias enormes. Apoyan una dicotomía neosimoniana entre política y administración, en que la esfera de esta última es la de un "eficiente proceso social" y (aparentemente) lo "racional". La política trata de lo "colectivo" y lo "irracional": "otros nombres para el inconsciente" (p. 236).

Además, en el nivel micro, *Refounding* fundamenta la "Perspectiva de la Dependencia" en los valores mientras, curiosamente, anula su propia concepción. En esencia, dada una "mala" organización, parecen improbables los procesos y resultados optimistas; y *Refounding* reconoce en un punto

(p. 120) que su argumento carece de "la desarrollada dimensión normativa requerida por nuestras necesidades teóricas".

El punto queda igualmente claro cuando *Refounding* (pp. 121-122) trata de tres "importantes aspectos normativos de una institución" (identificada en general como una dependencia pública, como el Department of the Treasury de los Estados Unidos; pasaremos por alto, aquí, que *institución* se vuelve *dependencia*, lo cual anula los demás esfuerzos de *Refounding* por distinguir lo "institucional" de lo "administrativo"). Los tres aspectos normativamente cargados de las organizaciones son la *misión*, expresada "en el lenguaje institucional y asociada con poderosos símbolos positivos"; la *constitución*, o "aspectos del orden normativo que tienen que ver con las 'reglas del juego'... y las reglas que ponen orden en el conflicto interno"; y la *cultura*, la cual es más vasta que la "constitución" y abarca las "creencias compartidas hacia [sic] fenómenos internos y externos". Estos tres aspectos cargados de valor pueden ser armas de dos filos, como lo hace notar brevemente *Refounding* (pp. 122-123). Dependiendo de cargas específicas de valor, los tres aspectos pueden llevar ya sea a manifestaciones ennoblecedoras o "perturbadoras". Hasta ahí, todo va bien; pero *Refounding* nos ofrece escasa dirección para los aspectos normativos de una dependencia, y ese escamoteo se realiza en formas muy reveladoras. Se nos dice que el momento es inoportuno para tal detalle (p. 123): "Una crisis de seguridad nacional que lleva al mundo al borde del Armagedón no es una circunstancia apropiada para hacer juicios sobre si las culturas institucionales tienen o no valencias negativas en oposición a las positivas". Entonces, se dice (p. 123) que nuestro diseño constitucional general aún sirve como "poderoso antídoto contra tendencias localistas que brotan de una cultura institucional". De este modo, la separación de poderes, o el sistema de frenos y equilibrios, puede alentar o imponer perspectivas más sistémicas, a partir de dependencias preocupadas por su propia supervivencia. Por último, y en curiosa yuxtaposición a los dos puntos precedentes, se dice a los lectores que podemos "depender de la dinámica de las instituciones". Específicamente, "ningún orden normativo institucional es monolítico, estático u homogéneo. La mayoría de las veces son multidimensionales, llenos de conflictos facciosos más allá del énfasis de ciertas misiones, y entrelazados con distintas subculturas en varios estados de congruencia o de tensión con la cultura dominante" (p. 123). Por tanto, este elemento que aduce *Reiounding* para pasar por alto la "valencia" de las instituciones constituye precisamente la mejor razón para prestar atención concertada a los rasgos preñados de valor.

Desde luego, la vida puede complicarse en las organizaciones; por ello, las perspectivas normativas que todo lo abarcan representan un desafío

que va más allá de nuestras capacidades. Para un comienzo hacia esa dirección normativa dirigida, véase Golembiewski (1985,1989,1990).

Presentación de múltiples niveles analíticos y de aplicación

La perspectiva de sistemas nos recuerda una profunda verdad elemental que a menudo olvidamos: la realidad está constituida ineluctablemente de múltiples estratos; de ahí el carácter crítico de la conciencia acerca de la suboptimización. Muchas soluciones "funcionan" en uno u otro nivel subsistémico, pero son inoperantes o hasta gravemente contraproducentes en otros subsistemas. Por tanto, las soluciones ideales deberían convertirse en metas, ser apuntadas con conciencia de sí mismas, y probarse en múltiples niveles.

Atractivos. El cambio de diálogos políticos no es hazaña pequeña, y a veces hasta puede ser lo mejor. Por ello -aunque creo que lo peor ha quedado atrás en conexión con la censura a burócratas, y aunque pienso que el enfoque de *Retounding* no es ni estratégica ni tácticamente apropiado para el remedio en el largo plazo de nuestra crisis de legitimidad administrativa-, puedo simpatizar con el intento de los autores de *Refounding* e incluso desear que les vaya bien en su cambio de diálogo.

Limitaciones. En este capítulo presentamos dos conclusiones: que *Refounding* puede servir o no para remplazar los términos de la censura burocrática del diálogo político reciente, y que, en todo caso, está mal equipado para servir de guía y ver que se preste atención adecuada a múltiples niveles de análisis y de aplicación.

En términos generales, *Refounding* tiene un foco determinadamente limitado, y la mejor prueba de esto se relaciona con el distanciamiento de un capítulo conceptual central (pp. 182-245) de la numerosa bibliografía empírica disponible. *Refounding* no expresa ninguna preferencia por las formas organizacionales. En efecto, tan grandes concesiones reflejan una suposición que favorece (o una resignación acerca de) las disposiciones convencionales: relaciones, políticas y procedimientos, así como estructuras. Y eso a su vez rechaza el peso de la evidencia de casi todas las bibliografías pertinentes -en conducta organizacional, desarrollo de organizaciones, calidad de la vida laboral, etc.- acerca de que las "formas de las organizaciones" tienen una profunda importancia (véanse Golembiewski, Proehl y Sink, 1981; Golembiewski y Sun, 1989, 1990). En suma, *Refounding* subraya una argumentación que se sella por sí sola.

Consideremos también un resumen conveniente de cómo *Refounding*

evita, a menudo activamente y en detalles significativos, los múltiples niveles de análisis y de aplicación. *Refounding* se vale de los siguientes recursos, cuando habría podido tratar de cuestiones importantes relacionadas con niveles interactivos de análisis y de aplicación:

- *Intento de evitación*, como en el caso de "no defender" ninguna forma particular de organización o estructura. Por consiguiente, no queda claro cómo y por qué las estructuras y prácticas administrativas existentes pueden satisfacer los requisitos del modo de participación/autoridad, que propone *Reiounding*.
- *La navaja de Occam*, como en varias negaciones por definición de que tal y tal asuntos están fuera de los límites de *Reiounding*: por ejemplo, la idea de que el enfoque es "institucional" y no "administrativo", lo cual fomenta el descuido de las interacciones entre ambos, que muchos observadores consideran sustancial.
- *Homología apresurada*, como en la considerable identificación del desarrollo personal y el interés público; ambos incluyen una conciencia, son indefinibles en términos concretos, son aparentemente transnormativos, etcétera (pp, 238-239).
- *Saltos inferenciales*, como al proponer un énfasis poderoso -en realidad casi exclusivo- en el "proceso" al definir el interés público (y el fuerte papel de "la dependencia" en él), mientras mansamente se propone "mantenerse abierto a la idea de que [el 'contenido' del interés público] aún podría ser definible hasta cierto grado" (p. 41).
- *Confusiones entre el todo y la parte*, como en numerosas afirmaciones de que, debido a que alguna proposición menor es sostenible o hasta razonable, de ahí se sigue que una versión mucho mayor merece o exige apoyo. Se nos dice que la función de "la dependencia" es apoyada o legitimada por la posición de menor octavo de que la "tarea y experiencia incomparables [de dependencias públicas específicas] vale mucho más de lo que hemos estado dispuestos a reconocer hasta hoy" (p. 37).
- *Afirmaciones de la inoportunidad del momento*, como en "esta coyuntura crítica en los asuntos mundiales no es el momento" para evaluar el carácter normativo de las culturas de las dependencias (p. 123).

Tomar ventaja táctica

La sabiduría popular observa, con razón, que si no sabemos o no nos interesa saber a dónde vamos cualquier enfoque será bueno. Pero esa claridad acerca de "ahí" no basta, tal vez, sobre todo, cuando la visión es especial-

mente atractiva o incluso noble. No obstante, sin un mapa relativamente claro que nos sirva para llegar de "aquí" a algún sitio cercano al "ahí", el pronóstico es pobre, por muy ennoblecedor que sea el lugar propuesto.

Atractivos. *Refounding* adopta un enfoque global y se preocupa básicamente por apoyar su grandiosa teoría. Por tanto, su principal interés es "llegar hasta el fin" más que dar un próximo paso conveniente. Desde luego, *Refounding* (véanse pp. 12-13) caracteriza en algunos puntos sus argumentos diciendo que tienen cualidades tentativa, orgánica y hasta de serendipia; pero estas advertencias no desvían ni mucho menos impiden el carácter definitivo de la empresa de ideación.

Limitaciones. *Reiounding* presta escasa atención a la conveniencia táctica y sólo recomienda unos cuantos pasos próximos razonables para llegar desde "aquí" hasta "ahí". En resumen, sus frases acerca del "ahí" pueden elevar e inspirar, pero sus prescripciones sobre cómo partir de "aquí" por lo general son raras e incompletas. El capítulo sobre la autoridad y la participación no está suficientemente relacionado ni lo bastante diferenciado de los de la numerosa y creciente bibliografía (en desarrollo de las organizaciones y calidad de la vida laboral) que ofrecen la teoría más explícita y la experiencia disponible con la participación y con formas y conductas de organizaciones no tradicionales. En general, *Reiounding* no edifica sobre la bibliografía existente; ni siquiera la menciona. Esto no augura nada bueno para *Refounding*: numerosas evaluaciones muestran altas tasas de éxito para una amplia familia de aplicaciones participativas, al tener en cuenta aspectos metodológicos de los diseños de investigación (Golembiewski y Sun, 1989, 1990). Un capítulo que nos ofrece una efectiva exégesis constitucional se muestra doctamente claro acerca del "ahí"; pero, en su base, sólo refleja un esperanzador sentido de disminuir la distancia desde "aquí". Resulta revelador que su autor diga en cierto punto (p. 81) que "fincando nuestro pensamiento acerca de la administración pública en la Constitución, podremos transformar a los que eran lacayos, soplores, obstruccionistas y alarmistas en estadistas administrativos". Esto puede ocurrir, y tal vez hasta por lo que *Refounding* propone. Pero el cómo dista mucho de ser claro, aunque reconocemos lo atractivo de los ideales y la fuerza de su planteamiento. Por último, el esfuerzo más serio del volumen por ofrecer una guía operacional tiene rasgos mixtos y hasta irónicos. *Rejoúnding* profesa estar arraigado en las instituciones actuales, pero sólo muestra un caso de prueba. De este modo, uno de los coautores enfoca al Department of Defense como prototipo favorable de una "dependencia"; pero pronto (pp. 285 y ss.) se explaya sobre "los aspectos preocupantes del caso".

La prueba por medio de una perspectiva de sistema abierto

Una base de ideación modelo para la nueva administración pública requerirá y permitirá la prueba empírica. Esto refleja un sistema abierto en el sentido crítico de que esa prueba implica un potencial de autocorrección. Tal base de ideación modelo ayudará a generada motivación y la disciplina necesarias para poner en acción este potencial, lo que no es tarea sencilla, ya que las tendencias a la autorrealización caracterizan comúnmente los asuntos humanos.

Esta perspectiva de sistema abierto actúa en dos formas interrelacionadas que a menudo se encuentran reñidas en lo práctico y lo conceptual. Lo primero, y más directo, es que los rasgos empíricos de los modelos de gestión pública exigen que se pongan a prueba todas las regularidades de la naturaleza. En suma, ¿en qué condiciones X covaría con Y? En segundo lugar, los aspectos empíricos de valores asociados también requieren atención de sistema abierto, lo cual plantea desafíos mayores. De este modo, los valores esenciales exigen atención explícita en términos de la elección, especificando las condiciones facilitadoras y la probabilidad de inducirlos, y valorando estas condiciones facilitadoras tanto normativa como empíricamente.

Refounding pasa por alto esas perspectivas de sistema abierto (no totalmente, pero mucho más que menos). El capítulo sobre autoridad y participación muestra esta tendencia cuando responde a su pregunta clave (p. 182): "¿si la *participación* es 'mejor' o 'peor' que los procesos de decisión centralizados o unilaterales y hasta qué punto". Sin embargo, el análisis termina, sin ayudar en nada, precisamente donde comienza esa bibliografía. El autor del capítulo se limita a observar (pp. 231-232), al concluir su argumento, que la participación exige cierto grado de maduración y desarrollo; que la maduración y el desarrollo dependen a su vez de una institución autoritaria, así como del ejercicio de una autoridad apropiada a sus niveles existentes, y que la "participación eficiente requiere autoridad" y la "autoridad eficiente requiere participación".

CONCLUSIONES

Refounding no está a la altura de los ocho criterios que nos han servido aquí para poner a prueba el desarrollo de la administración pública como campo de aplicación y análisis. *Refounding* puede influir en nuestro diálogo político, pero deja mucho más sin hacer o lo esboza torpemente.

X. LA REALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS COMO UN BIEN COLECTIVO: UNA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA SOBRE LA GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES*

LAURENCE E. LYNN, JR.

UN TIPO importante de legislación pide que las burocracias públicas aumenten el bienestar social produciendo cambios en atributos y conductas individuales que, según se considera, tienen consecuencias sociales inaceptables.¹ Por ejemplo, las leyes federales, como la Ley de Apoyo a la Familia, la Ley de Educación para Todos los Niños Discapacitados, la Ley de Ayuda y Cuidado a la Adopción, el Programa de Aplicación de Apoyo a los Niños, la Ley de Prevención de la Violencia Familiar y Servicios, la Ley para Estadunidenses con Impedimentos y la Ley de Asociación en la Preparación Laboral, intentan cambiar a la gente y a las organizaciones para lograr beneficios colectivos, como una distribución más justa de las oportunidades y obligaciones, mayor seguridad ante una adversidad inmerecida o imprevista y una utilización más completa del potencial humano de la sociedad.²

Sin embargo, los resultados de la actividad burocrática en nombre de tan ambiciosos mandatos legislativos son cuando mucho mixtos y a menudo decepcionantes para sus patrocinadores y el público. No ocurren los cambios esperados en atributos o conductas o tienen un alcance o efecto insignificantes, y pueden causar consecuencias adversas involuntarias. Administradores públicos, trabajadores de servicios, contratistas y clientes se quejan de limitaciones y de coacción. La supervisión y revisión son impredecibles o se realizan con poca atención. La insatisfacción con programas específicos se convierte en irritación general contra burocracias ineficientes e irresponsables. Se hacen entonces esfuerzos por fortalecer

*Este capítulo se ha mejorado gracias a las críticas de Evelyn Brodtkin, Laurence O'Toole, Paul Peterson, Paul Quirk, John Schuerman, Jack Stevens y David Weimer.

¹ Hasenfeld clasifica las organizaciones de servicios humanos con base en si son "procesadoras de personas", "sostenedoras de personas" o "cambiadoras de personas", y si sus clientes están "funcionando normalmente" o "funcionando mal". La clasificación de una organización tiene repercusiones importantes para su gestión. Véase Hasenfeld (1983, pp. 4-7).

² Un beneficio colectivo es aquel cuyo disfrute por una persona no disminuye el goce de nadie más y del cual, una vez disponible, no es viable excluir a nadie de su goce. Véase Hardin (1982, pp. 17-20).

la responsabilidad y mejorar los resultados, pero estos esfuerzos producen resultados poco satisfactorios.

¿Por qué son tan desalentadores estos antecedentes? Una razón es que la vaguedad de los beneficios colectivos tiene repercusiones ambiguas sobre la aplicación de programas sociales.³ Si el beneficio prometido es, por ejemplo, una fuerza laboral más productiva, entonces la creación de empleos, de guarderías infantiles, de escuelas, capacitación o subsidios a la tasa salarial puede autorizarse, cada uno con diferentes costos y consecuencias para quienes tienen un interés en su aplicación. Supongamos que se eligen los servicios de destreza en el trabajo; aún subsiste una ambigüedad. ¿Es el objetivo de los servicios laborales contar simplemente con el servicio? ¿El uso eficiente del servicio por el grupo cuya conducta se quiere modificar? ¿Modificar la conducta o la posición económica de ese grupo? ¿La aprobación del público de la conducta de los beneficiarios? Otra razón es la naturaleza controvertida y preñada de valores del proceso mismo de modificar a la gente en nombre de metas sociales. La prestación de servicios tiene inevitablemente implicaciones morales, y es probable que surja un caldeado conflicto respecto a las definiciones de necesidad, tratamiento apropiado y resultados deseados.

Por estas razones, quienes participan en la aplicación de políticas sociales tendrán diversas preferencias entre las opciones disponibles. Todos preferirán las estrategias que satisfagan sus propios intereses al menor costo posible y al menor riesgo. De este modo, es casi seguro que habrá conflicto continuo entre los participantes en la formulación de políticas sociales y su ejecución."

A la luz de esta ambigüedad y conflicto y de la imperfecta supervisión de la actividad burocrática y sus resultados por quienes tienen interés en ello, algunos teóricos del Estado predecirían un control de las políticas relativamente débil por parte de la burocracia. No obstante, las unidades administrativas del Estado, según Skocpol, poseen al menos cierta medida de autonomía dentro de la cual pueden "formular y buscar sus propias metas... Se producirán políticas diferentes de las que exigían los actores sociales".⁴ Lipsky arguye que "Los burócratas de bajo nivel... ejercen gran

³ Este párrafo se basa en el debate que aparece en Lynn (1980, p. 138).

⁴ Por ejemplo, en la aplicación de la Ley de Prevención de la Violencia Familiar y Servicios, de 1984, observan Davis y Hagen que había dos opiniones opuestas en el debate de las políticas, cada una con repercusiones importantes para la organización de la prestación de servicios. La violencia contra las mujeres podía considerarse como "arraigada en el sexismo y la impotencia de las mujeres", o como "arraigada en una disfunción de la dinámica familiar". La Primera opinión pedía intervenciones específicas contra abusos y esfuerzos por capacitar a las mujeres. La segunda requería servicios que apoyaran las relaciones de una familia funcional y sanciones contra la violencia doméstica. Una dependencia que adoptara uno de estos enfoques enajenaría la voluntad de los partidarios de la otra. Véase Davis y Hagen (1988, p. 650).

⁵ Véase Skocpol (1985, pp. 9, 15).

discrecionalidad en las decisiones acerca de los ciudadanos con los que interactúan... Cuando se les toma en conjunto, sus acciones individuales llegan a formar la conducta de la dependencia... En general, los trabajadores de nivel inferior tienen prioridades laborales diferentes que los administradores".? Dunleavy sugiere que "los funcionarios racionales que están dentro de las filas en que se toman decisiones adoptan de manera característica una *estrategia formadora de oficinas*, destinada a aproximar su oficina cada vez más a las funciones del 'personal' (en lugar de cumplir el 'objetivo propuesto'), adquirir una atmósfera colegiada y una ubicación central". En otras palabras, buscan metas egoístas, no metas colectivas."

Sin embargo, la bibliografía también nos informa casi la conclusión opuesta: que los estatutos y los lineamientos de las políticas son ataduras, y que el desplazamiento de la meta es completo hasta llegar al nivel inferior. Por ejemplo, sobre la base de su estudio de programas de mantenimiento de la metadona, Attewell y Gerstein llegan a la conclusión de que

en ciertas condiciones específicas, puede verse que las políticas federales determinan directamente la conducta del programa local hasta el nivel microsociológico. Puede verse que el 'fracaso' de los esfuerzos locales fluye *sistemáticamente desde la estructura de la formulación de políticas*, especialmente en la medida en que intereses contradictorios, encarnados en las políticas, socavan recursos importantes que las dependencias locales necesitan para lograr la satisfacción de su clientela sobre una base cotidiana.⁶

Weisnery Room dicen que los cambios en las políticas públicas respecto al financiamiento del tratamiento del alcoholismo han alterado la naturaleza y la razón de ser del tratamiento." Requerimientos financieros han llevado a ciertas dependencias a intensificar su interés en "reunir clientes", en especial a partir del sistema de justicia penal, y a presionar a sus proveedores para que cambien su hincapié de la motivación del diente y el tratamiento voluntario a "pasar por encima de la oposición" y mantener a sus dientes fuera del sistema de justicia penal. Por necesidad, las lealtades de los proveedores han pasado de sus clientes a las fuentes de clientela: patronos, sindicatos y custodios de quienes se encuentran en libertad bajo palabra.¹⁰

⁶ Véase Lipsky (1980, pp. 13. 18).

⁷ Dunleavy (1984, p. 322); cursivas en el original.

⁸ Véase Attewell y Gerstein (1979, p. 311) (cursivas en el original).

⁹ Véase Weisnery Room (1984, pp. 167-184). Véase también Needleman (1981, pp. 257-260).

¹⁰ Weisnery Room (1984, pp. 177-178). En este tenor, las consecuencias del control jerárquico de las políticas y el conflicto estratégico pueden ser sumamente sutiles. Un estudio de las políticas agropecuarias federales llegó a la conclusión de que en realidad desalentaban la innovación y las prácticas no convencionales de los granjeros, limitándolos a depender de

De este modo, dependiendo del caso y la perspectiva del observador, el control de las políticas por parte de la burocracia pasa de ser laxo o inexistente a ser opresivo y pernicioso. La posibilidad de estos resultados tan divergentes plantea preguntas importantes para la teoría y la práctica de la gestión pública. ¿Cómo puede ser más valiosa la investigación de la gestión pública para los formuladores y ejecutores de las políticas sociales? ¿Cómo deben elegir y alcanzar sus metas los participantes en la aplicación de una política social?

El propósito de este capítulo es presentar un marco teórico que explique los resultados divergentes ya menudo insatisfactorios de las políticas sociales y sugerir direcciones a la investigación de la gestión pública. Este marco se basa en la teoría del juego, la teoría del agente principal y la teoría política positiva para identificar rasgos sistemáticos de aplicación de políticas sociales y sus repercusiones sobre el diseño y la administración de las mismas.

En la primera sección esbozo el enfoque conceptual. Luego analizo las estrategias y los incentivos disponibles para los participantes en diversos niveles del proceso de aplicación de las políticas sociales. Enseguida analizo posibles enfoques para obtener mayor cooperación de estos actores en nombre de las metas colectivas de las políticas sociales. Este análisis nos conduce a un estudio de los dilemas administrativos sugeridos por el enfoque. Por último, examino las implicaciones de este tipo de análisis para la teoría y la investigación de la gestión pública.

UN MODELO DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Supongamos que la legislación social tiene por meta un beneficio colectivo neto para los miembros de la coalición que la ponga en vigor." La expresión más concreta de semejante política social se efectúa en el punto de

programas que, irónicamente, tienen como uno de sus principales propósitos promover la innovación. Véase Borchelt (1989, p. 3). Las consecuencias de poner en vigor una parcela particular de legislación social pueden incluir resultados imprevistos, pero no necesariamente indeseables. Para un ejemplo interesante de un resultado benigno en el caso de la Ley de Ayuda y Cuidado a la Adopción, véase Testa y Goerge (1988).

¹¹ Los participantes en la coalición que obtiene la aprobación del estatuto pueden llegar a compartirla creencia (convencidos, por ejemplo, por un empresario político) de que se justifican unas costosas intervenciones estatutarias en la conducta privada porque impiden que surjan problemas sociales aún más costosos, o porque sustituyen intervenciones costosas por otras que lo son menos. Véanse Hardin (1982, pp. 35-37); Margolis (1991, pp. 83-105). Desde luego, puede no haber incentivo entre los participantes potenciales para cooperar en una coalición promotora, y de ahí puede resultar un dilema del prisionero. Para la equivalencia esencial de los juegos del dilema del prisionero y los problemas de la acción colectiva, véase Harding (1982, pp. 25-30).

contacto entre individuos, aquí llamados *trabajadores de servicio*, y grupos de ciudadanos o actores, a quienes se puede denominar (dependiendo del contexto) el *grupo blanco*, o los *clientes*. Sin embargo, las interacciones entre trabajadores de servicio y clientes son la culminación de una serie de relaciones jerárquicas formales: entre trabajadores de servicio y sus supervisores, entre supervisores y administradores intermedios, entre administradores intermedios y los niveles superiores de la administración, entre funcionarios de los niveles estatales y locales y funcionarios del gobierno federal y, por último, entre ejecutivos y coaliciones promotoras en las cámaras legislativas. Puede suponerse que la cooperación y la coordinación hacia arriba y hacia abajo de la línea resultan necesarias para alcanzar una plena medida del beneficio colectivo previsto por la legislación.^F

Puede suponerse que cada parte de una interacción -digamos, un trabajador de servicio y un cliente- tiene una gama de estrategias y una preferencia entre esas opciones, dependiendo de sus consecuencias o resultados. Además, los resultados dependen de la estrategia de la otra parte de la interacción. De este modo, la conducta en cada nivel de interacción es estratégica y tiene las características de un juego. Para simplificar el asunto, supondré inicialmente que cada juego se juega una vez -por ejemplo, una persona hace una solicitud a una dependencia pública y se le concede o se le niegan sus beneficios- y que cada parte de la interacción elige entre dos estrategias: cooperación y no cooperación. Además, para explorar las implicaciones de la jerarquía en la aplicación de políticas sociales, supondré tres niveles de interacción: entre clientes y trabajadores de servicio, al que llamaré el Juego de la Prestación de Servicio; entre trabajadores de servicio y sus administradores, al que llamaré el Juego de la Gestión Pública, y entre administradores públicos y ejecutivos políticos, al que llamaré el Juego de las Políticas.

Es obvio que estos juegos no están aislados entre sí. Los resultados y las elecciones estratégicas de los participantes en un juego pueden estar influidos por hechos o resultados de otros juegos. Por ejemplo, los trabajadores de servicio están comprometidos simultáneamente con sus clientes y sus administradores. La elección de estrategia del trabajador de servicio en el Juego de la Prestación de Servicio sin duda estará influida por la actividad que ocurra en el Juego de la Gestión Pública, como la definición de

12 Esta interpretación acerca de las políticas públicas como si tomaran forma concreta en una transacción culminante entre un cliente y un funcionario público se encuentra dentro de la tradición de Carl Friedrich: "Las políticas públicas, dicho sin ambages, son un proceso continuo, cuya formulación es inseparable de su ejecución". Véase Friedrich (1940, p. 6). Véanse también Lipsky (1980, pp. 13-25); Elmore (1982). En forma similar, yo he dicho en otra parte que la interpretación que los interesados hacen de las acciones gubernamentales que los afectan es la única manera útil de definir las políticas públicas con propósitos analíticos. Véase Lynn (1987, pp. 28-32).

las responsabilidades de cada cargo. Los resultados para los administradores públicos se ven afectados por los acontecimientos del Juego de las Políticas, como la asignación de presupuesto. Por tanto, podemos considerar que estos juegos son anidados; es decir, tienen resultados interdependientes.¹³

Suponiendo que el marco de un juego anidado capta la realidad de la aplicación de las políticas sociales al menos en algunos casos importantes, de ahí surgen varias preguntas empíricas. ¿Cuál es la estructura y la magnitud de los resultados en estos juegos? ¿Cómo y hasta qué grado están influidos los resultados de juegos particulares por la actividad que se desarrolla en otras arenas? ¿En qué circunstancias elegirá cada parte cooperar con la otra, para favorecer el objetivo de alcanzar beneficios colectivos para la coalición que promovió las cosas?¹⁴

El testimonio sobre procesos de prestación de servicios sociales sugiere que los juegos a menudo son dilemas del prisionero, con lo cual se asegura la no cooperación. Por consiguiente, la coalición promotora (y el público) tendrá que privarse de los beneficios colectivos adicionales que hubiese implicado la cooperación.¹⁵ La cuestión de la gestión pública en tales casos consiste en saber si se pueden evitar las pérdidas relacionadas con la no cooperación. Los participantes pueden llegar a relacionarse formalmente entre sí (si no lo han hecho ya) como rectores y agentes, y tratar de cooperar por medio de contratos de desempeño." Sin embargo, lograr la cooperación por medio de contratos tal vez resulte imposible. Puede haber otras estrategias disponibles en un nivel dado de administración para inducir un mayor grado de cooperación entre los participantes en la aplicación de las políticas sociales. El hecho de que los resultados sean interdependientes, y que los juegos se repitan, puede presentar oportunidades para que los participantes cooperen por medios distintos del contractual.

¹³ Véase Tsebelis (1990, pp. 10, 52-91).

¹⁴ Para un análisis de los problemas de la acción colectiva dentro de las burocracias, véase Dunleavy (1984, pp. 299-328). Para un análisis de los problemas de la acción colectiva, concebidos en un espíritu similar al argumento de este capítulo, véase Crozier y Friedberg (1980, pp. 1-13).

¹⁵ En otras palabras, sus opciones producen un resultado ineficiente de Pareto, renunciando a las ganancias de la cooperación. Aparte de aplicarse a incontables situaciones del mundo real, los dilemas del prisionero tienen un interés analítico en las aplicaciones de la gestión pública porque la estrategia dominante es inestable, dadas las ganancias potenciales de la Cooperación. Véase Tsebelis (1990, p. 10).

¹⁶ Véase Mitnick y Backoff (1984, pp. 62-63). Sobre la teoría de la dependencia, véanse Arrow (1985, pp. 37-51); Bendor (1990, pp. 383-398); Eisenhardt (1989, pp. 57-74); Levínthal (1988, pp. 153-185); Moe (1984, pp. 739-777), Y Perrow (1986, pp. 224-236).

JUEGOS y RESULTADOS

En esta sección analizaré los testimonios sobre estrategias y resultados de que disponen los participantes en los juegos de la Prestación de Servicio de la Gestión Pública, y de las políticas.

El Juego de la Prestación de Servicio

Como ya se observó, la expresión más concreta de las políticas sociales ocurre durante las transacciones de rutina entre beneficiarios potenciales o reales y un trabajador de servicio directo. En la más sencilla de las circunstancias -digamos, establecer la elegibilidad para la seguridad social (lo que, incidentalmente, no presupone que se deban cambiar los atributos del beneficiario)-, la transacción entre el trabajador de servicio y el cliente es relativamente directa. Sin embargo, las transacciones suelen ser más complejas, y lo que ocurre durante una interacción define el servicio que se presta en realidad.

La ambigüedad, combinada con el interés egoísta, influye sobre la conducta de ambos participantes en el Juego de la Prestación de Servicio. Cada uno de los miembros de la transacción tiene información limitada sobre las intenciones y los objetivos del otro y, aunque se comuniquen de manera directa y puedan respetar sus mutuos papeles y situaciones, no necesariamente hemos de suponer que cada uno confía en el otro." Trabajadores de servicio y clientes por igual pueden tener un incentivo para evitar o evadir un entendimiento cooperativo.¹⁸ Por tanto, existe un problema estratégico.

En el ejercicio del juicio discrecional, puede suponerse que trabajadores de servicio y clientes actúan en su propio interés.'? Además, rara vez son idénticos sus intereses. El papel fiduciario implícito de los trabajadores de servicios les exige, por lo menos, estar alerta ante reclamaciones fraudulentas. Además, la inclinación de los trabajadores de servicio a controlar a los clientes a menudo está arraigada fuertemente en normas profesionales.

¹⁷ Véanse Cox, Brogan y Dandridge (1986, pp. 603-618); Pessoa (1978, p. 311): "Por regla general, los trabajadores encargados de la contratación no desarrollaron relaciones con los solicitantes".

¹⁸ Véase Attewell y Gerstein (1979).

¹⁹ Hoch y Hemmens (1987) informan sobre los esfuerzos hechos por incorporar ayudantes informales en un sistema de ayuda formal. Los ayudantes formales asociados a una dependencia, concebían el servicio como una relación instrumental con un cliente, mientras que los ayudantes informales (a menudo amigos, vecinos o feligreses) concebían el servicio en términos de reciprocidad y relación.

Del otro lado de la transacción, quienes solicitan servicios pueden considerarse que su necesidad es mayor de lo que les parece a los trabajadores de servicio. En la medida en que los servicios y la ayuda son gratuitos, los clientes tienen incentivos para exagerar sus necesidades. Por ello, con frecuencia es bastante grande la divergencia de intereses entre los trabajadores de servicio y los clientes.

Estrategias. Se ha hecho poca investigación sistemática sobre las estrategias de los clientes al tratar con las burocracias de servicio. El objetivo de un cliente es recibir el servicio o el apoyo que espera del trabajador de servicio, pero puede ser problemático saber cuál es la mejor manera de lograrlo -cuánta información divulgar o cuánto esfuerzo invertir.

Los clientes no carecen de ventajas en sus interacciones con los trabajadores de servicio. Al menos hasta cierto punto, los trabajadores de servicio deben confiar en la presentación que los clientes hacen de sus circunstancias, necesidades y conducta. Una presentación falsa puede ser ventajosa: "Las estrategias del cliente incluyen pasividad y aquiescencia, expresiones de simpatía con los problemas de los trabajadores, y la humilde aceptación de su propia responsabilidad por su situación". Los estilos deferentes de interacción pueden hacer surgir la posibilidad de que los clientes obtengan el beneficio de la duda sobre su elegibilidad o probable adhesión a los requerimientos del programa. Sin embargo, muchos analistas de las políticas sociales consideran que los clientes son relativamente impotentes en sus relaciones con los trabajadores de servicio porque éstos se hallan en posición de conceder o negar los beneficios y de definir los términos de sus relaciones con los clientes y, así, el control es en gran parte suYO.²¹

Por tanto, para los clientes, la cooperación puede definirse como hacer solicitudes y presentaciones fidedignas y honradas, con base en el respeto y la confianza en el programa y los trabajadores de servicio; y la no cooperación puede definirse como hacer presentaciones evasivas, exageradas o poco dignas de confianza respecto a su elegibilidad o adhesión a las directrices y expectativas.^F

Para los trabajadores de servicio, la cooperación puede definirse como ayudar a los clientes a obtener los servicios y la cooperación que necesitan (ya los cuales, por motivos razonables, parece que tienen derecho) e interpretar las reglas de tal modo que den a éstos el beneficio de cualquier

²⁰ Véase Lipsky (1980, p. 59).

²¹ *Ibid.*

²² COX, Brogan y Dandridge (1986, p. 616) informan que tres cuartas partes de los errores de los clientes en su estudio "parecieron incluir la retención voluntaria de información sobre la elegibilidad".

duda. La no cooperación puede definirse como aplicar los requerimientos procesales de manera egoísta o favorable a la oficina, de tal modo que se obligue al cliente a aceptar protocolos de programas, o aun de manera que se sugiera la suposición de que no se tiene derecho a tales servicios.^P La primera estrategia –a la que podemos llamar orientación de *servicio social*, al *cliente*, o de *autorización*– implica prontitud, atención personal y ayudar a los clientes con sus problemas. La segunda –a la que podemos denominar orientación *policíaca* o de *carga del caso*– implica retención o manipulación deliberada de información, trato selectivo, administración impersonal y esfuerzos autoconscientes para controlar y limitar la autonomía de los clientes."

Resultados. ¿Cuál será la estructura de los resultados en tales interacciones? Clientes y trabajadores de servicio probablemente preferirán la cooperación mutua a la defección mutua. La primera implica que los clientes están hablando con sinceridad en lo tocante a sus necesidades y en el cumplimiento de sus obligaciones, y que los trabajadores de servicio prestan unos servicios proporcionales a la necesidad. La segunda implica que trabajadores de servicio impersonales o desconfiados, pero poderosos, se enfrentan a clientes o solicitantes que están dispuestos a engañar al sistema." Es probable que una administración que subraya el pago, sobre bases razonables, de toda solicitud honrada sea considerado mejor (tanto por los trabajadores de servicio como por los clientes) que la administra-

²³ Los policías y el personal de atención a la salud llegan a participar en un "juego de coordinación" al decidir cómo procesar a los delincuentes mentalmente enfermos. La conducta de cada bando debe tener en cuenta las elecciones estratégicas a que se enfrenta el otro. Si un policía acompaña a un delincuente mentalmente enfermo a un hospital, ¿deberá esposarlo durante un largo rato, aguardando a que el médico lo libere? Si un miembro del personal médico hace volver a la calle a un alcohólico que no tiene hogar, ¿se estará ganando la animadversión de la policía? Los delincuentes mentalmente enfermos a menudo terminan en prisión, en lugar de recibir un tratamiento apropiado, porque la cárcel es la solución no convergente del dilema del prisionero al que se enfrentan los policías y los encargados de la salud. Véase Finn (1989).

²⁴ En Bisno (1988, pp. 19-24) se encuentra un análisis general de las interacciones entre el ayudante y el cliente. Véase sobre todo su distinción entre las acciones profesionales de "ayuda" e "instrumentales". Para un buen análisis de la administración de AFDC, véase Schorr (1986, pp. 96-104), y las fuentes ahí citadas. Sobre el segundo tipo de estrategia, Schorr observa que los clientes "son atormentados al obligarlos a hacer cola, a ir y venir, a traer y responder, y a luchar ansiosamente por comprender lo que está pasando" (p. 96). Prottas (1979, cap. 2) analiza el empleo de estrategias de no cooperación por administradores de proyectos de alojamiento público. Pessoa (1978, pp. 305-330), contrasta los procesos de admisión ideales con los reales en las oficinas locales de asistencia pública. Véanse también Zimmerman (1983, pp. 237-266); Tweedie (1989).

²⁵ "Esta falta de información parece hacerse sin malicia. El hecho de que los que reciben AFDC respeten el profesionalismo de los trabajadores de DFCS en los condados no contrapesa la necesidad, tal vez abrumadora, de ingresos resultantes de los minúsculos niveles de pago de AFDC mensuales en Georgia". Cox, Brogan y Dandridge (1986, p. 616).

CUADRO X.1. *Dilemas del prisionero en la administración de la asistencia social*

<i>Juego 1</i>			
		<i>Cliente</i>	
		<i>Solicitudes confiables</i>	<i>Solicitudes no confiables</i>
<i>Trabajador de servicio</i>	Destaca el acceso del cliente	3.3	1.4
	Impone el cumplimiento procesal	4.1	2.2
<i>Juego 2</i>			
		<i>Trabajador de servicio</i>	
		<i>Revelación completa de acciones</i>	<i>Cumplimiento deformado y egoísta</i>
<i>Administrador público</i>	Delegación de autoridad	3.3	1.4
	Se insiste en controles y supervisión	4.1	2.2
<i>Juego 3</i>			
		<i>Administrador público</i>	
		<i>Cooperación activa con la autoridad política</i>	<i>Cumplimiento pasivo de las directrices</i>
<i>Formulador de las políticas</i>	Delegación de autoridad en administradores de carrera	3.3	1.4
	Ejercicio visible de control administrativo	4.1	2.2

NOTA: Los números representan un orden de preferencia de los cuatro resultados. en el que 4 representa el más alto y 1 el más bajo.

ción en que unos burócratas resueltos aplican rígidamente procedimientos que ponen al descubierto toda solicitud fraudulenta."

Al mismo tiempo, puede suponerse que los trabajadores de servicio y los clientes consideran la no cooperación unilateral como el resultado

²⁶ Hay una prueba empírica en el sentido de que "la ambigüedad de funciones y la variedad de habilidades", más que la adhesión mecánica a los protocolos administrativos, son los mejores instrumentos para predecir la satisfacción laboral entre trabajadores de servicios humanos. Véase Glisson y Durick (1988, pp. 61-81).

más atractivo y la cooperación no correspondida como el peor. Los trabajadores de servicio egoístas obtienen habitualmente grandes recompensas cuando pueden demostrar que se han atendido a los objetivos procesales, impidiendo así un despilfarro, y ésta es una perspectiva mucho mejor cuando cooperan ingenuamente los clientes. El peor resultado es dejarse engañar. De manera similar, las recompensas para los clientes son las más altas cuando en realidad logran engañar al sistema: cuando los trabajadores de servicio aceptan solicitudes egoístas, dejándose llevar por su apariencia. El peor resultado para el cliente es ser castigado por honradez.

El juego. Un juego con esta estructura de resultados aparece como juego 1 en el cuadro X.1. Es un dilema del prisionero: la estrategia predominante de los dos participantes es la no cooperación. Así, aunque cada uno saldría ganando si cooperaran, el conflicto de intereses inherente a las ganancias para ambos por la defección unilateral conduce a un resultado ineficiente de Pareto.

El Juego de la Gestión Pública

Los incontables sitios de campo que incluyen sistemas de prestación de servicios sociales son dependencias para un nivel superior de supervisión administrativa (de manera característica una organización de servicios humanos, como un departamento estatal de servicios sociales), cuya misión es velar por que los resultados producidos por los trabajadores de servicio reflejen los valores, las políticas y los objetivos de la organización."

Estrategias. La autonomía de los administradores en las organizaciones de servicios humanos está restringida, de manera formal, por un régimen de reglas y otras limitaciones." Aunque la bibliografía sobre la conducta discrecional de los administradores públicos en las burocracias de asistencia social no sea extensa." todo sugiere que esos funcionarios es-

²⁷ Los sitios de campo pueden ser unidades de organizaciones del sector público o contratistas privados de organizaciones del sector público, distinción que se debe analizar. Para un análisis de las cuestiones de esta sección, véase Friedson (1989, pp. 71-92).

²⁸ La existencia misma de la organización implica la existencia de contratos de empleo que regulan las relaciones entre la administración y el empleado. La cuestión es hasta qué grado los administradores se ven sometidos a reglas adicionales en interés de un control de los resultados.

²⁹ Véase Lynn (1990). Para un interesante análisis general de las estrategias administrativas, véase Hargrove y Glidewell (1990, pp. 28-46). Véase también Meier (1989); Crozier (1964). Un posible ejemplo de discreción administrativa es descrito por Schuerman, Stagner, Johnson y Mullen (1988, pp. 50-51). Ante el imperativo de dedicarse a planear la estabilidad familiar de niños adoptivos, los administradores pueden favorecer colocaciones estructuradas tempranas en la experiencia del niño, o bien proceder gradualmente de colocaciones menos estructuradas a otras más estructuradas. Esto puede considerarse como una evaluación que más valdría encargar al juicio profesional o que debería regirse por una regla.

tán capacitados y, en circunstancias apropiadas, dispuestos a ejercer poderes discrecionales en la supervisión de trabajadores de servicio, y que los supervisores no son proclives a una conformidad ciega a las reglas administrativas. Sobre la base de su revisión de estudios que trataban de la rigidez de las reglas burocráticas, Foster llega a la conclusión de que "hay que olvidarse del aforismo que dice que la 'burocracia crea una adherencia ciega a las reglas'".³⁰

Las opciones estratégicas, tanto para administradores como para trabajadores de servicio, parecen bastante claras. La cooperación del administrador público con los trabajadores de servicio puede definirse como promover la justicia, responder a los clientes y contar con autonomía en la prestación de servicios, autorizando la discrecionalidad de los trabajadores de servicio para aplicar su juicio profesional a cada caso. La no cooperación adopta la forma de una supervisión minuciosa de los trabajadores de servicio para asegurar el cumplimiento de reglas explícitas planeadas para eliminar y castigar todo juicio discrecional y para producir ciertos tipos particulares de conducta, tanto hacia los clientes como hacia los superiores.

La cooperación de parte de los trabajadores de servicio en el Juego de la Gestión Pública puede definirse como informar con honradez de los casos y ejercer con sinceridad el juicio discrecional en las disposiciones del caso (posiblemente concediendo a los supervisores el beneficio de la duda). La no cooperación puede definirse como cierta combinación de informar sólo cuando se le requiere para ello, deformación egoísta de la información y ocultamiento de las acciones no conformes y autoprotectoras. La no cooperación de los trabajadores de servicio con la administración puede favorecer o no a los clientes." Las justificaciones incluyen la protección de los intereses del cliente -por ejemplo, no poner epítetos estigmatizantes- y la maximización del reembolso o ingreso de capitación y recursos discrecionales de que se disponga para el campo.

Resultados. Si hemos de creer en los testimonios anecdóticos y en otros, puede suponerse que los participantes en el Juego de la Gestión Pública prefieren la cooperación mutua (lo que significa el logro de resultados por medio de una justicia y una autonomía fundamentales en la disposición de los casos) y un régimen de confianza mutua por encima de la defección mutua (que implica información egoísta, acciones de documentación de la dependencia para asegurar que se cumplan los requerimientos procesa-

³⁰ Véase Foster (1990, p. 235).

³¹ Véanse, por ejemplo, Kirky Kutchins (1988); Buckholdty Gubrium (1980); Stern y Epstein (1985), y Steinwald (1987).

les, y desconfianza). Además, como en el juego del nivel inferior, la no cooperación unilateral tiene una clara ventaja para ambas partes por encima de la cooperación no correspondida. Para los administradores públicos, la no cooperación unilateral (castigar a los supervisores por divulgar información adversa a sus intereses) compensa una desventaja de información. En cambio, para los trabajadores de servicio, la no cooperación unilateral (disimular ante un superior confiado) puede compensar una desventaja de recursos. Lograr explotar al otro es, inequívocamente, más favorable que ser explotado por el otro.^V

El juego. Siguiendo esta fórmula, la interacción entre administradores públicos y trabajadores de servicio puede llegar a conceptualizarse como un juego con la estructura de resultados que aparece como juego 2 en el cuadro x.i: otro dilema del prisionero. El administrador público exige el cumplimiento por el bien de la organización y elige esta alternativa en lugar de crear vastas zonas de discrecionalidad para los trabajadores de servicio. Éstos toman la decisión de engañar al sistema en lugar de cumplir directamente las reglas. Del mismo modo que en el juego de nivel inferior, la conducta no cooperativa domina la conducta cooperativa, con lo que se sacrifica el nivel superior de beneficios sociales que habría podido resultar de una cooperación mutua.

El Juego de la Política

Los administradores públicos están sujetos a supervisión administrativa de los ejecutivos políticos, los cuales son nombrados por ejecutivos electos para dirigir las políticas de sus dependencias.

La bibliografía que trata acerca de las relaciones entre ejecutivos políticos y administradores de carrera de nivel superior, como directores de programas, no se muestra particularmente analítica.^P Por su parte, la bibliografía analítica sobre la prestación de bienes y servicios por las oficinas contiene poco en materia del tratamiento sistemático de las relaciones intraorganizacionales.³² Sin embargo, existe una clara suposición de que los participantes en estas interacciones se comportan de manera estratégica.

³² Las actitudes de los trabajadores de servicio hacia los administradores son enfocadas por Halachmi (1980); Rose-Ackerman (1981), y Hardin (1991).

³³ Véanse, por ejemplo, los estudios clásicos de Hecló (1977) y Kaufman (1981). Véase también Lynn (1981).

³⁴ Véase, por ejemplo, Lynn (1991). El mejor tratamiento analítico de las cuestiones intraorganizacionales se encuentran en Dunleavy (1984).

Estrategias. Las estrategias de los ejecutivos políticos son bastante más complicadas que las de los empleados de carrera a causa de su extensa participación pasada, presente y probablemente futura con una variedad de grupos de electores fuera de sus organizaciones. Para un ejecutivo político, la cooperación con administradores públicos subordinados puede definirse como una considerable delegación de controles a sus subordinados y confianza en su experiencia y en sus informes sobre eficiencia de programas para cumplir con las expectativas estatutarias de la coalición que las puso en vigor. La no cooperación puede definirse como la retención y el ejercicio de la autoridad mediante, por ejemplo, el establecimiento, la supervisión y la aplicación de requisitos para el cumplimiento de los procedimientos formales por parte de los subordinados, para asegurarse de que su conducta se apegue estrictamente a las expectativas o para impedir, de hecho, la cooperación (interpretada como *colusión*) entre administradores, trabajadores de servicio egoístas y clientes no meritorios. Las estrategias no cooperativas permiten a un ejecutivo político demostrar, simbólicamente, que no se ha cedido el control de la burocracia.

Para un administrador público subordinado, la cooperación con un ejecutivo político puede definirse como la información precisa de los datos pertinentes sobre actividades, costos y eficiencia de programas, y como una disposición a identificar y resolver los problemas en la administración de programas conforme surjan. Cooperación significa ayudar a la imagen de un superior político. La no cooperación adopta la forma de informes egoístas, evitamiento de acciones discutibles o arriesgadas, ocultamiento (o bien, por el contrario, revelación con fines egoístas) de problemas o éxitos de desempeño y de costos, y el de cumplimiento pasivo (o malicioso y agresivo) de las expectativas.

Resultados. Un ejecutivo político puede o no compartir con los empleados de la dependencia un compromiso con la misión de ésta. Los empleados de la dependencia pueden o no compartir un compromiso con las prioridades del ejecutivo político. Por tanto, es probable que surjan grandes conflictos de intereses. Así, aunque la cooperación mutua pueda ser superior a la defeción mutua, tanto para ejecutivos políticos como para administradores públicos de carrera, no se le puede suponer tan inmediata como en los juegos de nivel inferior. En realidad, es probable que confrontaciones hostiles entre ejecutivos políticos y de carrera sean preferibles a un acomodo mutuo.³⁵

Al parecer las recompensas son mayores para los funcionarios capaces de retener por corto tiempo el control de la burocracia, a la que nada se le

³⁵ Véanse, por ejemplo, Randall (1967); Nathan (1975).

oculta, y peores para los funcionarios que "se pasan al bando local" y buscan establecer relaciones de confianza y cooperación de largo plazo con burócratas taimados, los cuales han visto ir y venir a políticos nombrados y saben cómo engañarlos. Por un razonamiento similar, los burócratas pueden creer que les irá mejor si pueden seducir al político nombrado, y que les irá peor si éste se los gana. Entonces, es probable que como en los otros juegos, la defección unilateral sea el mejor resultado, y la cooperación no correspondida sea el peor para ambos.

De este modo, el juego entre ejecutivos políticos y sus subordinados puede ser un dilema del prisionero; pero si se invierte la posición de la cooperación mutua y la defección mutua, también puede ser un juego de empate. En este último, como en un dilema del prisionero, ambos participantes tienen la no cooperación como estrategia predominante; sin embargo, en contraste con el dilema del prisionero, el empate produce el estado óptimo de Pareto, y ninguna de las dos partes tiene incentivos para buscar la cooperación."

El juego. Para desarrollar este argumento, se supone que las interacciones entre quienes formulan las políticas y los administradores públicos toman la forma del juego 3 en el cuadro X.I: otro dilema del prisionero. En los siguientes párrafos analizamos las consecuencias de otras estructuras de resultados.

Resultados interdependientes

Debe ser evidente que estos juegos no están aislados entre sí;³⁷ es probable que sus resultados sean interdependientes, y puede decirse que los juegos son anidados." Si los participantes logran comunicarse entre sí o hacerse señas y, por tanto, correlacionan sus estrategias, los resultados de otros juegos pueden afectar la probabilidad de cooperar en el juego en cuestión, llegando al grado de inducir cooperación en los dilemas del prisionero." En general, la probabilidad de cooperar aumenta con las mejoras de los resultados por cooperación y las reducciones de los mis-

³⁶ Véase Tsebelis (1990, p. 63).

³⁷ En términos de la teoría del juego, no hay subjuegos.

³⁸ Es interesante observar que la formulación original del dilema del prisionero implicaba interdependencia con un juego en que se habían establecido castigos penales. El fiscal de distrito describe o interpreta estos resultados a los prisioneros.

³⁹ Véase Tsebelis (1990, pp. 10,58,68-72): "Para desarrollar estrategias [correlacionadas] promesas, amenazas, o amenazas creíbles, se necesitan castigos" (p. 72). Es necesaria la coordinación para lograr cooperación en juegos como el dilema del prisionero, la caza del ciervo, y las gallinas, donde se prefiere la defección unilateral a la cooperación no correspondida. Véase Oye (1986, p. 6). Resulta dudoso que haya cooperación en una sola partida del

mas por defección. En un dilema del prisionero, la cooperación es más probable cuando se reducen los atractivos de la defección en relación con la cooperación."

La dirección de la influencia puede ser de arriba abajo. Tomemos como ejemplo el Juego de la Prestación de Servicio. Supongamos que el resultado de la Gestión Pública de alto nivel es la no cooperación: es decir, el administrador público elige una estrategia de obediencia egoísta sin correr riesgos, y de acción oculta respecto de quienes formulan las políticas. Se mejante resultado puede afectar los valores absolutos y relativos de los resultados para ambos participantes en el Juego de la Prestación de Servicio, al reducir los rendimientos por cooperación y aumentar los resultados por defección (o ambos), reduciendo así la probabilidad de cooperar en la prestación de servicios."

La influencia también puede ser de abajo arriba. La proximidad física y el contacto interpersonal con clientes y compañeros en los sitios de prestación de servicios en el campo pueden pasar por encima de la rígida conformidad a las reglas por parte de los trabajadores de servicio, conduciendo así a una "conducta organizacional por camarillas, incumplimiento de los empleados, sabotaje y presiones de grupúsculos"⁴¹ En realidad, cuando los trabajadores de servicio se dejan gobernar por controles orientados hacia el proceso, los clientes pueden influir sobre las tasas de éxito de estos trabajadores dándoles o negándoles cooperación, asegurando cierta reciprocidad o hasta colusión en dicha relación." De este modo, los resultados del Juego de la Prestación de Servicio pueden aumentar los resultados que perciben los trabajadores de servicio por defeccionar en el Juego de la Gestión Pública.

dilema del prisionero, a menos que se juegue primero el juego cuyos resultados son interdependientes y ambos participantes dispongan de información sobre el resultado. De este modo, lo importante es la secuencia del juego, Tsebelis (1990, p. 72).

⁴⁰ Véase Tsebelis (1990, p. 72).

⁴¹ Los resultados que ocurren en los otros ámbitos de un cliente pueden afectar, asimismo, los resultados percibidos en el Juego de la Prestación de Servicio. Kane plantea el interesante argumento de que una "experiencia repetida con falta de control tildada de incompetente hace menos probable que la gente reconozca después las acciones potencialmente eficaces". En otras palabras, los resultados percibidos por los clientes del hecho de cooperar con los trabajadores de servicio pueden ser afectados por sus experiencias de control de eficiencia en otras esferas de sus vidas. Véase Kane (1987, p. 411).

⁴² Véase Foster (1990, pp. 235,237). La simetría del dilema del prisionero ilumina el poder y los incentivos de los clientes para explotar a los trabajadores de servicio. La simetría también explica la conducta de buscar al rector, por los agentes potenciales, y el patrocinio de organizaciones no lucrativas que simpatizan con sus misiones. Véase Sosin (1985). La economía de un fenómeno relacionado con éste, la "actividad de la influencia", se analiza en Milgrom y Roberts (1987).

⁴³ Lipsky (1980, pp. 58-59): "Si una parte trata de controlar a la otra, la segunda parte puede aumentar los costos de que la primera parte obtenga o ejerza el control, aun si la primera es indiscutiblemente más poderosa".

¿Qué interdependencias ejercerán mayor influencia sobre las estrategias de los trabajadores de servicio en el Juego de la Gestión Pública? La respuesta puede diferir entre los dominios de las políticas y las oficinas; pero la suposición es que la interdependencia con los juegos de nivel superior será mayor porque los subordinados dependen del nivel superior en materia de fondos, autorización, supervisión y recompensas. Dado que la responsabilidad típicamente es mayor hacia arriba, la no cooperación tiende a expulsar la cooperación, de arriba abajo." Así, por ejemplo, si la acción en un juego de nivel superior limita grandemente los presupuestos de los juegos de nivel inferior, entonces se reducirán los resultados de una cooperación mutua, y aumentarán los resultados de la defección unilateral. La interdependencia de los resultados asegura que la presión fiscal deteriore cualesquiera relaciones de cooperación que pudieran existir entre los trabajadores de servicio y los clientes, y entre los trabajadores de servicio y los administradores públicos.

¿COOPERACIÓN POR CUALQUIER OTRO MEDIO?

El análisis anterior sugiere que hay marcadas tendencias a la no cooperación en los juegos de aplicación de las políticas sociales. Ahora bien, la no cooperación incluye el equivalente de riesgos morales (clientes que no se atienen al espíritu de los requisitos de conducta; subordinados que no se atienen al espíritu de las directrices de procedimiento), y el equivalente de una selección adversa (clientes que fingen tener necesidades; subordinados que fingen competencia o esfuerzo). La no cooperación suele asociarse con la extensa "rudeza" del sistema, sobre todo en forma de datos deformados o deliberadamente erróneos, único aspecto para el que subordinados y clientes a menudo conservan una discrecionalidad considerable. En nuestros dilemas del prisionero se supone que el participante "subordinado" tiene una ventaja de información y un posible conflicto de intereses con el participante "principal", por los atractivos de la defección unilateral y los castigos que implica la cooperación no correspondida.

⁴⁴ "La perspectiva de que la burocracia entre en relaciones [de ayuda informal] que requieran, supervisen o hagan contrataciones para intercambios específicos puede violar las reglas por las cuales funcionan esas relaciones, y en el largo plazo destruir el sistema informal en vez de darle apoyo. " Chapman y Pancoast (1985, pp. 61-62). De otra manera, se puede reproducir un dilema del prisionero, del campo a la cúspide, si se supone que los clientes invariablemente harán trampa. Para un ejemplo muy claro de cómo el ejercicio de la elección estratégica en el nivel nacional afecta la prestación de servicios, véase Davis y Hagen (1988, pp. 649-667). Knott y Miller (1987, p. 256) plantean una formulación más general: "Las organizaciones que son supervisadas minuciosamente para garantizar su responsabilidad parecen crear a menudo incentivos para que las personas se comporten de un modo que da por resultado una conducta ineficiente en las organizaciones".

Sin embargo, en los dilemas del prisionero, las ganancias potenciales derivadas de la cooperación dan a los participantes un incentivo para descubrir modos de coordinar sus estrategias. Tsebelis afirma:

Por regla general, los jugadores pueden crear estrategias contingentes [correlacionadas] si pueden comunicarse, si pueden escribir contratos o si pueden entrar en una interacción repetida. En cada uno de estos casos pueden utilizar su comunicación previa, su contrato o su conducta en rondas anteriores del juego para coordinar o correlacionar sus estrategias.⁴⁵

Luego, por turnos, se abordan las posibilidades de lograr cooperación por medio de contratos de desempeño y mediante el desarrollo de la confianza con base en la interacción repetida.

Una posible solución al problema de la no cooperación en los dilemas del prisionero es el hecho de que los superiores establezcan contratos obligatorios para asegurar las ganancias de la cooperación, y así poner fin a la partida." Puede utilizarse una serie apropiadamente especificada de contratos basados en el desempeño para lograr esfuerzos diligentes en favor de cambios de la conducta de los clientes (como la búsqueda de empleo, o permanecer en un trabajo), los cuales producirán los beneficios colectivos buscados por la coalición promotora. Esos contratos incluirían el establecimiento de una estructura de recompensas contingentes y puede suponerse un cambio de los riesgos inherentes a la prestación de servicios sociales desde los trabajadores de servicio más renuentes a correr riesgos (quienes no desean ser castigados por la conducta de los clientes, sobre la cual no tienen ningún control) hacia los administradores públicos que se muestren más neutrales ante los riesgos.

Eisenhardt arguye que

la teoría de la dependencia es más pertinente en las situaciones en que son difíciles los problemas de contratación. Éstos incluyen situaciones en que existe

⁴⁵ Tsebelis (1990, p. 69).

⁴⁶ Aquí la implicación es que las relaciones jerárquicas fundadas en contratos de empleo, cuyas condiciones son independientes del desempeño, no constituyen el *establishment* de la dependencia. Una relación entre rector y agentes exige que el primero sea capaz de hacer compromisos creíbles y obligatorios con los segundos. Tales compromisos son posibles en los juegos cooperativos, pero no en los no cooperativos, como el dilema del prisionero, los cuales, afirmo yo, son los tipos de juegos característicos de la aplicación de las políticas sociales (Bendor, 1990, p. 387; Tsebelis, 1990, p. 70, n. 10). De este modo, al aumentar por alguna razón (que analizaremos) la probabilidad de cooperación mutua en un dilema del prisionero, también se incrementan las posibilidades de que surja una relación eficaz entre el rector y el agente; pero si la probabilidad es baja, también disminuyen las perspectivas de pactar contratos de desempeño. Los intentos de Miller por explorar el valor de la teoría de la relación entre el rector y el agente dentro del contexto de los dilemas del prisionero llegan a conclusiones interesantes y de importancia. Véase Miller (1987).

a) considerable conflicto de *objetivos* entre principales y agentes, de modo que sea probable el oportunismo del agente [...] b) suficiente incertidumbre sobre los resultados para desencadenar las implicaciones de riesgo de la teoría [...] yc) trabajos no programados u orientados hacia grupos en que es difícil la evaluación de las conductas.⁴⁷

Estas condiciones prácticamente definen la administración de programas sociales.

En realidad, los esfuerzos generalizados por "privatizar" la prestación de servicios sociales representan un paso precisamente en esta dirección. La privatización puede interpretarse como un esfuerzo por sustituir los contratos de empleo más problemáticos, asociados con la prestación directa de servicios por dependencias públicas (problemáticos porque no son compromisos obligatorios relacionados con los objetivos de las políticas sociales y, por tanto, permiten la no cooperación estratégica) por contratos de desempeño cuidadosamente especificados.

La probabilidad de contratos óptimos aumenta conforme el actor principal puede supervisar, medir y controlar la conducta del agente. Sin embargo, los costos de lograr una dependencia eficiente pueden ser prohibitivamente altos: si la conducta del agente es difícil de observar (por ejemplo, en las sesiones de asesoramiento o tratamiento privado), si el agente se ve protegido de las sanciones aplicadas por el rector (por ejemplo, por virtud de las reglas del sistema de méritos), si las asimetrías de información favorecen al agente (como ocurre, por ejemplo, en casos de juicios profesionales respecto a la necesidad de tratamiento o ayuda de un cliente) y si la naturaleza del servicio es esencialmente ambigua (por ejemplo, en servicios de asesoramiento, motivación y preparación para el trabajo o el hogar)."

Vemos así que hay buenas razones para dudar de que los contratos obligatorios puedan poner fin a la no cooperación estratégica. Algunas de estas dudas se basan en la difícil complejidad del proceso de aplicación de las políticas sociales. Como lo muestra Rose-Ackerman, el establecimiento de incentivos económicos factibles, que alinean los objetivos del superior y del subordinado mediante los pagos de incentivos a distancia y un mínimo de intromisión en la conducta individual, en lo que requie-

⁴⁷ Eisenhardt (1989, p. 71).

⁴⁸ Un argumento similar es planteado por Ouchi. El control jerárquico o burocrático es más apropiado o eficiente cuando se puede controlar la conducta individual por medio de los recursos procesales y la evaluación formal asociados con los contratos de empleo: "Para utilizar una regla..., un administrador debe observar algún desempeño real, atribuirle algún valor y luego comparar ese valor asignado a la regla con objeto de determinar si el verdadero desempeño fue satisfactorio o no. Todo esto consume mucho gasto administrativo. Si la regla se expresa cualitativa y no cuantitativamente, puede esperarse que sea aún mayor el costo de la administración". Ouchi (1979, pp. 835-836).

re objetivos mensurables, compatibilidad de metas entre superiores y subordinados, observabilidad del resultado por el superior, y neutralidad o indiferencia ante el riesgo de parte de los superiores." De este modo, arguye Rose-Ackerman, "la incertidumbre puede apartar a una dependencia de las pruebas del mercado, ya sea hacia el uso de reglas de conducta detalladas o hacia la profesionalización de las filas inferiores".⁵⁰

Un régimen de reglas, como ya lo hemos visto, tiene sus propios problemas. "No es posible eliminar los juicios circunstanciales mediante definiciones conductuales y reglas de conteo cada vez más precisas, ya que la propia actividad de contar es circunstancial. Sin embargo, se los puede ocultar bien al presentar el balance y datos de su seguimiento". Registros e informes pueden reflejar lo que Needleman llama "realidad negociada" en lugar de hechos verificables.⁵² Al informar de una cosa, los agentes en realidad pueden estar haciendo otra. Además, los administradores públicos pueden no tener casi ningún incentivo para combatir con éxito estas prácticas.⁵³ Se ven influidos por acontecimientos que ocurren en otras áreas, y es probable que tales sucesos favorezcan las estrategias de no cooperación. De este modo, los contratos y las reglas entre el rector y el agente pueden servir tanto para lograr estrategias de no cooperación, como para promover la cooperación.⁵⁴

En términos más generales, Tsebelis señala: "la comunicación puede ser limitada, las señales pueden ser más o menos claras, se pueden hacer promesas pero no cumplirlas perfectamente, y puede surgir el oportunismo",⁵⁵ socavando o destruyendo así las perspectivas de lograr contratos de desempeño eficaces. Como dice Miller, hablando acerca del potencial de la teoría de la relación entre el agente y el principal para resolver problemas de no cooperación en el desempeño de las organizaciones públicas: "es lógicamente imposible idear un sistema mecanicista de incentivos/control que convenza a todos los miembros de la organización de que la mejor manera de favorecer sus intereses es mediante una gran dedicación a los intereses de la organización".⁵⁶ En tenor igualmente pesimista, Arrow ob-

⁴⁹ Rose-Ackerman (1981, pp. 144-134).

⁵⁰ *Ibid.* (1981, p. 150). Miller (1987, p. 22), muestra que "un problema fundamental de las jerarquías consiste en descubrir un sistema de incentivos apropiado, aun cuando la supervisión sea perfecta".

⁵¹ Buckholdt y Gubrium (1980, p. 285). Véase también Needleman (1981).

⁵² Needleman (1981, p. 255).

⁵³ Para un análisis interesante de los conflictos entre la racionalidad tecnocrática y la intencionalidad humana en la administración de servicios humanos. Véase Caputo (1988).

⁵⁴ Introducir agentes múltiples en el análisis afecta las estrategias de control al grado que los resultados del agente se determinan conjunta y no independientemente. Véase Levinthal (1988).

⁵⁵ Tsebelis (1990, p. 69).

⁵⁶ Miller (1987, pp. 4-5).

serva que los contratos reales rara vez se asemejan a los que predeciría la teoría de la relación entre el rector y el agente. Lo aplicable de la teoría se ve socavado por los costos de la transacción de especificar relaciones complejas, por las dimensiones inconmensurables del desempeño y por la importancia de las recompensas no económicas como motivadoras de la conducta."

Por ejemplo, los participantes rara vez tienen una tarea unidimensional: los administradores y trabajadores de servicio desempeñan tareas con muchas dimensiones de variada complejidad. En un resultado importante para la gestión pública, Holmstrom y Milgrom muestran que el pago de un salario fijo, cualquiera que sea el desempeño medido, puede ser superior a los contratos de desempeño que, al ser incompletos en relación con todos los aspectos pertinentes del trabajo, deforman indebidamente los incentivos de la dependencia."

LA COOPERACIÓN SIN LA JERARQUÍA

Un estímulo más eficaz para la cooperación se encuentra en la repetición del juego, es decir, en contactos repetidos entre los participantes en el juego: los tratos regulares entre ejecutivos políticos y administradores públicos, entre administradores públicos y trabajadores de servicio, y entre trabajadores de servicio y clientes. La repetición es importante porque crea mecanismos para que los participantes coordinen sus estrategias y, con ello, descubran las ventajas de la cooperación mutua. Si los participantes evalúan el futuro y pueden reconocer las ventajas de la cooperación recíproca, ya no será inevitable la defección mutua en los dilemas del prisionero. De este modo, la cooperación se puede materializar sin una intervención centralizada.⁵⁷

Se podría considerar que la repetición es un hecho de la vida en las jerarquías de las políticas sociales, pero no necesariamente es así. Por ejemplo, las interacciones entre trabajadores de servicio y clientes pueden ser repetitivas o no. La determinación de la elegibilidad puede constituir un proceso de una sola vez. La supervisión del desempeño de los clientes puede ser infrecuente o impersonal. De hecho, en los dilemas del prisionero, evitar el contacto sustantivo y la insistencia en la documentación impersonal puede ser la esencia de la no cooperación. Además, no es insólito que ciertas subunidades de una burocracia queden relativamente aisladas de otras subunidades y niveles, o apenas comunicadas con ellos; quienes

⁵⁷ Arrow (1985, pp. 48-50).

⁵⁸ Holmstrom y Milgrom (1991).

⁵⁹ Bendor y Mookherjee (1987).

formulan las políticas pueden aislarse de todo contacto con los administradores de carrera, y éstos pueden visitar rara vez el campo.

Vemos de esta manera que la posibilidad de repetición no garantiza que nazca una cooperación; para que surja una cooperación voluntaria en un juego repetido, "un cooperador condicional debe poder supervisar la conducta de [otros participantes] para asegurarse de que están desempeñando sus partes y no aprovechándose de él".⁶⁰ Como concluyen Bendory y Mookherjee: "en las verdaderas organizaciones, los problemas de supervisión, de percepción errónea, de incertidumbre acerca de las estrategias subyacentes de los propios colegas, arrojan dudas sobre la capacidad de las estrategias descentralizadas de reciprocidad para estabilizar la cooperación".⁶¹ aunque esta conclusión depende en parte de las dimensiones del grupo; en las dependencias pequeñas la supervisión puede ser más eficaz.

¿Existen cualesquiera otras razones para mostrarse optimista respecto a la posibilidad de lograr los beneficios adicionales de la cooperación voluntaria? Algunos teóricos han sugerido que la forma institucional que más probablemente obtendría los beneficios de la cooperación son las "estructuras anidadas, que combinan estrategias de cooperación condicional en niveles locales y estrategias de incentivos selectivos en el nivel global".⁶² En las jerarquías de las políticas sociales, la cooperación en el Juego de la Prestación de Servicio puede reflejar normas de confianza que surgen entre los clientes y los trabajadores de servicio, tal vez reforzadas por compromisos éticos de los trabajadores sociales, valores y experiencias compartidos, y simple familiaridad. Dentro de la burocracia se puede edificar la cooperación coordinada en el Juego de la Gestión Pública sobre incentivos materiales y simbólicos disponibles para los altos administradores (asignación de recursos a discreción, acceso a quienes toman las decisiones, reconocimiento de éxito) y para los subordinados (capacidad de aportar información no documentada, posesión de información política valiosa, ofertas de cooperación colateral).

Las jerarquías formales pueden revelar poco de la extensa red de relaciones interpersonales e intraorganizacionales que acaso tenga cierto peso sobre la conducta de los participantes en el sistema. No obstante este sistema informal puede subdividirse en subsistemas semiautónomos o "laxamente unidos" -oficinas regionales o de campo, oficinas de presupuesto, personal jurídico, redes de representantes de grupos de interés, funcionarios nombrados y su personal, personal profesional que se ve sumamente afectado-, es muy probable que muchos de estos subsistemas estén intercomunicados a través de una variedad de formas no jerárquicas

⁶⁰ Taylor (1982), p. 53.

⁶¹ Bendory Mookherjee (1987, p. 131).

⁶² *Ibid.*, p. 144; Simon (1969).

(por ejemplo, mediante la participación en actividades profesionales o de propósito, relaciones simbióticas que afectan la conducta). De este modo, las normas de lealtad a la organización, la responsabilidad ante los superiores o los valores profesionales pueden afectar suficientemente los resultados, para crear incentivos con objeto de establecer relaciones de confianza mutua y de conducta coordinada y cooperativa.

Sin embargo, no hay una razón particular para esperar que la participación en estas redes refuerce las normas de cooperación. Las redes de un ejecutivo político pueden hacer lo contrario: cosificar la ideología del control. Las redes de un trabajador de servicio pueden cosificar una ideología de la autonomía, la resistencia a la autoridad burocrática arbitraria y la lealtad al cliente. La red del cliente puede cosificar una ideología de desconfianza en el sistema y la determinación de engañarlo. Así, tal vez irónicamente, la interdependencia de los resultados puede reducir en lugar de aumentar las perspectivas de una cooperación estratégica en favor del bien colectivo.

Dilemas administrativos

Considerar la aplicación de las políticas sociales como una serie de juegos anidados tiene varias implicaciones para la gestión pública. En primer lugar, si los dilemas del prisionero (o empates) son tan frecuentes como lo sugieren las pruebas, entonces los administradores públicos pueden tener pocos incentivos racionales para buscar los beneficios colectivos de la cooperación con sus superiores jerárquicos o con sus subordinados y clientes. El problema acaso se origine en el Juego de la Elección Social de nivel superior entre miembros de una coalición promotora y los ejecutivos que formulan las políticas. Pero la simetría de la teoría del juego sugiere que la no cooperación también puede originarse en señales de los clientes o de los burócratas de bajo nivel, y que hay una gran probabilidad de defección o de no cooperación en los juegos de la Prestación de Servicio y de la Gestión Pública.

En segundo lugar, los enfoques contractuales para la cooperación, que incluyen la especificación de requerimientos y pagos de desempeño contingente y la supervisión de los niveles inferiores por los superiores, en realidad pueden complicar los problemas de la aplicación al aumentar la probabilidad de una falsa representación estratégica y de una acción oculta, elevando así el nivel de desconfianza." El bien realmente producido

⁶³ Attewell y Gerstein (1979, p. 325) informan que la presión para cumplir con los detallados protocolos establecidos por la Food and Drug Administration creó intensos conflictos de función para los trabajadores de servicio, desgarrados entre el dilema de impedir el abuso de la metadona y cambiar la conducta de los adictos. Irónicamente, un recurso importante

-cambios de conducta observados y atribuibles a los servicios prestados a clientes en verdad elegibles- puede asemejarse al bien colectivo deseado, pero diferir de él al estar "deformado" por conflictos estratégicos entre los participantes. Por ejemplo, la asignación de padres adoptivos puede satisfacer reglas particulares impuestas por los administradores a los trabajadores de servicio (por ejemplo, lograr una adopción dentro de un tiempo especificado), pero a expensas de las perspectivas del niño de lograr, a la postre, una relación de familia estable.

En tercer lugar, los administradores públicos pueden tener poca influencia sobre la estructura de incentivos dentro de la cual los clientes, supervisores y formuladores de las políticas calculan dónde se encuentran sus ventajas estratégicas. Es probable que los resultados se vean claramente influidos por controles estatutarios y de políticas, por una parte, y por la disponibilidad y el costo para los clientes de servicios alternativos, y las características, competencia, valores y relaciones de los participantes en el sistema, por la otra. Atrapados en el centro, no es probable que los administradores públicos tengan gran influencia sobre estos tipos de factores.

En cuarto lugar, los intentos de los ejecutivos que formulan las políticas por remodelar la economía de los incentivos dentro de una organización -o, dicho de otro modo, por rediseñar la cultura de la organización manipulando las reglas y las recompensas materiales- pueden resultar costosos e inciertos." Crear una cultura de la cooperación mediante métodos no contractuales, incluyendo acciones simbólicas y una comunicación persuasiva, puede probar ser más eficaz pero al mismo tiempo más incierto, sobre todo si se espera que la distribución de los beneficios prometidos o la cooperación se vean limitados por el breve periodo de un ejecutivo en su cargo.

¿Dónde deja este razonamiento al administrador público?" La economía típica de los incentivos en las burocracias permite tres posibles estrategias a los administradores públicos comprometidos con resultados de cooperación: 1) hacer microajustes a los controles para producir mejoras marginales en los resultados programáticos." 2) establecer normas de

de los trabajadores de servicio para establecer las relaciones de confianza con los adictos e influir sobre la conducta adictiva era la disposición del trabajador a hacer excepciones a las reglas. La discreción ejercida por el personal del programa "se convirtió en recurso organizacional decisivo para el cumplimiento".

⁶⁴ Compárese con Dunleavy (1984, p. 303): "Es muy poco probable que [las oficinas] sean alguna vez completamente dominadas por una persona o incluso por un pequeño grupo de liderazgo con intereses cohesivos... Es probable que la realización de beneficios colectivos para los miembros de la oficina requiera una acción concertada de cierto número de funcionarios, que puede ser muy grande". Para una visión optimista, véase Wilkins y Ouchi (1983).

⁶⁵ Un análisis útil del control administrativo en la administración de programas sociales se encuentra en Williams (1980). Un enfoque analítico del problema de promover la cooperación es el de Oye (1986). Véase también Mitnick y Backoff (1989).

⁶⁶ Este tipo de estrategia es similar a la "estrategia formadora de oficina" de Dunleavy (1984, p. 327).

confianza y de cooperación mediante los tipos de estrategias sugeridos por la teoría del juego repetido." y 3) recurrir a motivaciones "extrarracionales" como llamados al profesionalismo y la ética de servicio, para producir una conducta convergente de todos los subordinados." Sin embargo, todas estas estrategias pueden exigir que en realidad el administrador público elija las estrategias de defección en el Juego de las Políticas. Su doble participación en los juegos de los niveles superior e inferior coloca a los administradores públicos en la difícil y agotadora posición de coordinar sus propias estrategias en diferentes juegos. Las dificultades y los dilemas relacionados con este tipo de coordinación y las consecuencias impredecibles de las opciones resultantes para el desempeño burocrático constituyen una explicación importante del desaliento ante la aplicación de las políticas sociales mencionado al comienzo de este capítulo.

Podría argüirse que un cambio importante debe originarse al nivel de las políticas nacionales en el proceso de la opción social; la política en el nivel federal (o estatal) a menudo parece producir empates profundamente adversos a la cooperación burocrática. Para tener una medida completa del beneficio colectivo, los miembros de las coaliciones promotoras y los decisores autorizados deben estar dispuestos a asignar los costos de una supervisión eficiente a los más grandes beneficios colectivos que buscan, y no al alcance de objetivos más egoístas. Asimismo, deben estar persuadidos de elegir o autorizar "diseños institucionales alternativos que subrayen la redundancia más que la especialización, la delegación más que la jerarquía, la flexibilidad más que las reglas y los paladines más que los expertos bien preparados".⁶⁹ La supervisión de semejante opción se basaría en comparaciones entre los resultados reales de los esfuerzos por poner en práctica la legislación social (por muy deformados que estén por la resolución no cooperativa de conflictos de estrategia) y los llamados resultados cooperativos (que, si se les pudiera alcanzar, aportarían el nivel óptimo de satisfacción a todos los participantes). El dilema último consiste en que este nivel óptimo de satisfacción, basado en la producción de un grupo cooperativo dentro de jerarquías burocráticas, es por definición un bien colectivo en el cual los participantes en la opción social pueden tener

⁶⁷ "Los administradores que pueden inducir normas de cooperación y de confianza entre los empleados pueden obtener más de las ganancias de la producción en grupo [es decir, cooperativa] que los administradores que dependen de sistemas de incentivos formales". Miller (1987, p. 50). Para un análisis más completo sobre promover la cooperación en juegos que incluyen dilemas, véase Hamburger (1979, pp. 179-192).

⁶⁸ Ouchi (1979) se refiere al uso deliberado de procesos de socialización para controlar las organizaciones cuando los métodos burocráticos de control fallan como "mecanismos de control".

⁶⁹ Knott y Miller (1987, p. 267). Para otro análisis del control legislativo sobre la burocracia, véanse Ingram y Schneider (1990); Weiss y Gruber (1984); Gruber (1987). Véase también Lynn (1991).

poco o ningún incentivo para contribuir en forma de un reducido control de la conducta burocrática o de los clientes.

Los legisladores, ejecutivos y otros actores egoístas que influyen en la toma de decisiones nacionales, probablemente elegirán estrategias que produzcan recompensas satisfactorias proporcionales a sus propios intereses, sean materiales o no materiales." El liderazgo de las políticas se basa a menudo en prometer ese tipo de recompensa. Los mandatos estatutarios que gobiernan a las burocracias públicas constituyen, de manera invariable, un producto del conflicto y el compromiso estratégicos entre los participantes de la coalición que han logrado la puesta en vigor de la legislación." En última instancia, para superar las disputas facciosas entre los supuestos protagonistas, la legislación y otras directrices de autoridad encarnan con frecuencia principios conflictivos de acción." Aunque las circunstancias que incluyen a personajes "principales múltiples" en una coalición promotora en realidad pueden aumentar la discrecionalidad de los administradores públicos permitiéndoles enfrentar unos intereses contra

⁷⁰ Heckathorn y Maser (1990); McCubbin, Noll y Weingast (1987, 1989); Horn y Shepsle (1989). Véase también Gauthier (1990).

⁷¹ Calvert, McCubbin y Weingast (1989); Macey (1991); Mitnick (1975); McCubbin y Schwartz (1984); Ingraham y Ban (1986); Halachmi (1989).

⁷² Un estudio de los servicios para los niños víctimas de abuso y negligencia mostró, por ejemplo, que la elección de si tomar a un niño en custodia protectora, en contraste con dejar al niño en el hogar con servicios a domicilio para impedir nuevos abusos, casi nunca fue considerada por el Department of Children and Family Services de Illinois, porque las funciones de investigación y prestación de servicios eran responsabilidad de unidades organizacionales separadas, lo que hacía sumamente problemática la cooperación entre ambas (Schuerman, Stagnor, Johnson y Mullen, 1988).

Consideremos los requerimientos que la Ley de Apoyo a la Familia impone a los estados como agentes de las políticas sociales nacionales. Entre otras cosas, los funcionarios del estado deben ofrecer los beneficios de la Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes (AFDE) a los niños que viven con sus dos padres si el proveedor principal está sin empleo; extender la cobertura de Medicaid de alrededor de un año a muchos individuos que ahora son inelegibles; exigir a los padres menores de 20 años sin un diploma de secundaria, que participen en programas educativos; establecer un programa de Oportunidades y Capacidades Básicas de Empleo (JOBS), con cuatro componentes indispensables y dos opcionales, y exigir que los derechohabientes no exentos de AFDC, a quienes el estado garantice el cuidado de los niños, participen dentro de lo razonable; garantizar la seguridad y la atención a la salud infantil a individuos para quienes tales servicios son necesarios para que participen en el programa, y rembolsar otros costos relacionados con el trabajo; informar a todos los solicitantes y derechohabientes sus derechos y obligaciones según esa ley; incluir al sector privado en la planeación y el diseño de programas de JOBS; retener de los salarios el apoyo para los niños en todos los casos en que haya una orden del tribunal; emitir normas de establecimiento de la paternidad; emitir lineamientos de apoyo del estado a los niños (y exigir que los jueces y otros funcionarios los utilicen); obligar a las personas que se encuentran en procesos por paternidad a que se sometan a pruebas genéticas (a menos que haya buenas razones para no hacerlo), y crear y aplicar sistemas automáticos de procesamiento de datos y recuperación de información en todo el estado. A los estados se les concede discrecionalidad para llevar a cabo estos nuevos mandatos; pero los niveles generales de eficiencia del desempeño oficial se prescriben en la ley, y se hará una evaluación federal de los resultados.

otros." también pueden conducir a una mayor dependencia de controles y supervisión orientados hacia los procesos, de modo que las facciones en pugna puedan supervisar la conducta de los administradores públicos y, de hecho, supervisarse unas a otras.

La lógica de la acción colectiva sugiere que las estrategias de cooperación exigirán los esfuerzos de un empresario para inducir a quienes participan en la formulación de las políticas nacionales a contribuir -por medio de la tolerancia, una articulación más clara de los beneficios colectivos y el abandono de los controles existentes- al bien colectivo de servir a los clientes en una forma cooperativa. Sin embargo, dada la fuerza de los incentivos que hay en el sistema actual, será indispensable un esfuerzo extraordinariamente eficaz para educar a los grupos de interés y a los legisladores a fin de lograr este necesario cambio de actitud;"

Podrá objetarse que lograr este nivel óptimo de satisfacción es un ideal abstracto y arbitrario, un artefacto de mi marco analítico y de mi definición del beneficio colectivo." En la medida en que participantes egoístas en la aplicación de las políticas sociales escojan estrategias no cooperativas, ése será sencillamente el precio que habrá que pagar por alcanzar un nivel de beneficio colectivo para los clientes del Estado benefactor estadounidense: un programa de mantenimiento de metadona sumamente limitado será mejor que la falta de todo programa. Al fin y al cabo, en un dilema del prisionero, la defección mutua no es el peor resultado para ninguno de los participantes. Podrá argüir que escoger metas organizacionales (en vez de sociales), como base para evaluar la aplicación de las políticas sociales, y descubrir estrategias que puedan satisfacer los complejos y conflictivos intereses representados en las coaliciones promotoras es lo único de lo que trata la política. Entonces (dirá el argumento), buscar estrategias capaces de lograr mejoras incrementales en la administración de programas dentro de la economía actual de incentivos es realista y éticamente apropiado.

A pesar de todo, aun si se acepta este punto de vista conservador, sigue en pie la pregunta a la que deben enfrentarse los administradores públicos: ¿Cuál es la mejor manera de incorporar consideraciones de conflicto

⁷³ Compárese con Ferejohn (1986).

⁷⁴ Miller (1987, pp. 48-50) sugiere que tal vez debiera introducirse en el concepto de liderazgo eficaz un imperativo ético de "cooperaren situaciones de dilema del prisionero, aun si todos los demás jugadores en el dilema están defeccionando". Véanse también Sen (1985); Higgs (1987). Para un análisis excelente de promover la cooperación en presencia de dilemas del prisionero, véase Axelrod (1984, pp. 124-141).

⁷⁵ Una expresión más técnica de esta crítica es que, en los procesos de elección social y aplicación de las políticas sociales, todas las metas quedan determinadas endógenamente. El objetivo de la teoría de la gestión pública es ofrecer un modelo del proceso de determinación de metas y predecir las consecuencias de los cambios en los parámetros del modelo y de los valores de sus variables sobre las estrategias administrativas.

estratégico en la administración de programas sociales, de tal modo que se obtenga más cooperación en lugar de menos? Ésta es una pregunta que se ha explorado muy poco en la investigación de la gestión pública.

IMPLICACIONES PARA LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA

Se ha desarrollado un gran interés académico en la aplicación de las políticas sociales. Una bibliografía creciente documenta las disparidades que hay entre las expectativas y los resultados, intenta dar explicaciones (o excusas) de los fracasos burocráticos, y ofrece consejos para mejorar las cosas. Por ejemplo, quienes leen esta literatura pueden enterarse de que la aplicación exitosa de políticas sociales depende de la experiencia y la competencia de los profesionales, del grado de cooperación y compromiso entre los participantes, y de identificar y aprender de modelos que han tenido éxito. Un descubrimiento típico es que los administradores públicos deberían promover la congruencia al informar sobre los requerimientos y las definiciones que hay entre programas.

Sin embargo, la investigación de la aplicación concede importancia a relatos en gran parte descriptivos, estáticos y anecdóticos de los procesos administrativos, y se muestra parca acerca de los fundamentos teóricos. Según O'Toole, "consiste en afirmaciones sumamente generales sobre cómo lograr el éxito en la aplicación, casi no está conectada con *corpus* coherentes de teoría bien especificada, y es internamente contradictoria".⁷⁶ La estrategia de investigación que sugerimos en este capítulo, en cambio, integraría las teorías formales de la elección social e individual y de la agregación de preferencia para analizar los incentivos y las opciones en medios institucionales especificados, y para predecir una conducta estratégica en casos reales de aplicación de las políticas sociales. Esta investigación conduciría, en última instancia, a consejos prescriptivos sobre cómo mejorar el desempeño burocrático en casos particulares.

Cumpliendo con esa agenda, los investigadores modelarían las relaciones jerárquicas en las burocracias públicas dedicadas a la aplicación de las políticas sociales como una serie de interacciones en que los participantes eligen estrategias a la luz de sus consecuencias. Tal investigación exige identificar la cadena de interacciones necesaria para la aplicación de las políticas sociales, las opciones (que podrían expresarse como objetivos o metas) real o potencialmente abiertas a los participantes en esas interacciones, los resultados que los participantes asocian a cada opción, y las estrategias u objetivos reales seleccionados por los participan-

⁷⁶ O'Toole (1986; 1991, p. 2).

tes." Los investigadores también identificarían las bases de las evaluaciones hechas por los participantes sobre la magnitud y la clasificación de los resultados o consecuencias en cada interacción. Aquí se está intentando descubrir el sistema de incentivos según el cual funcionan los participantes. Es de particular interés la influencia relativa de factores internos y externos sobre interacciones o juegos específicos. Los factores internos podrían incluir asimetrías de información y sus orígenes, el modo en que los actores deciden interpretar y ejercer la discrecionalidad, y los resultados de interacciones anteriores. Los factores externos podrían incluir la influencia de varios controles de las políticas (como limitaciones de presupuesto), los objetivos de los ejecutivos políticos nombrados, y los requisitos de los lineamientos administrativos y de las normas, creencias y afiliaciones profesionales.

En el trabajo empírico, un investigador podría enfocar todos los niveles pertinentes de interacción o sólo un nivel equivalente de interacción (digamos, el Juego de la Prestación de Servicio) en varias organizaciones distintas, ya bien en el mismo dominio de las políticas o en uno diferente. Un investigador podría recabar datos comparativos para organizaciones generalmente consideradas exitosas, para organizaciones en que han ocurrido transiciones de liderazgo (por ejemplo, al comienzo de un periodo de gobierno), o para organizaciones que se hayan adaptado a un cambio exógeno en la dirección de las políticas (por ejemplo, la promulgación de un estatuto federal o estatal nuevo o enmendado).

Tal investigación podría enfocar los siguientes tipos de preguntas:

1. ¿Cuál es el desplazamiento o la selección de metas durante el proceso de aplicación y cómo se explican?
2. ¿En qué circunstancias surge y se estabiliza la cooperación? ¿Qué clases de juegos (qué clases de estructuras de resultados) son característicos de los procesos de aplicación de las políticas sociales?
3. ¿Cuál es la influencia relativa de las estructuras de las políticas y las relaciones informales (sean internas o externas a la organización) sobre los resultados de las políticas? ¿Cuál es la influencia de los mandatos estatutarios relativos a los controles de las políticas iniciados por la rama ejecutiva? ¿En qué circunstancias son más eficaces los controles estatutarios?
4. ¿Cuál es la influencia de actores particulares (como ejecutivos nombrados, administradores de programas de nivel intermedio o supervisores de primer nivel) sobre los resultados de los programas sociales, y cuáles son las bases de su influencia?

⁷⁷ Para un interesante estudio empírico de la selección de metas y estrategia, véase Anspach (1991).

5. ¿Cómo se imponen los agentes del cambio? ¿Cuál es la influencia de los ejecutivos nombrados sobre la aplicación de las políticas sociales, y por medio de qué mecanismos se deja sentir su influencia?

6. ¿Cuál es la influencia sobre el desplazamiento de metas y sobre los resultados de las políticas, el hecho de "privatizar" o de dar contratos para la prestación de servicios? En general, ¿cuán frecuentes y eficaces son los tipos de compromisos obligatorios necesarios para lograr contratos eficientes entre el rector y el agente?

Los hallazgos de tal investigación podrían producir no sólo refinamientos de la teoría, sino también una clasificación **útil** de los contextos de aplicación y sus repercusiones sobre el diseño de la legislación social y de las organizaciones burocráticas para un liderazgo ejecutivo, para la conducción de auditorías sociales, para la construcción e interpretación de indicadores sociales y para la evaluación del desempeño administrativo."

⁷⁸ Semejante clasificación y sus repercusiones podrían complementar otros enfoques sinópticos de la aplicación de las políticas, como los de Meier (1989) y Salamon (1989).

CUARTA PARTE

LA ESTRATEGIA Y LA GESTIÓN PÚBLICA

Aunque haya poco consenso sobre la naturaleza de la gestión pública como campo de estudio, casi todos sus colaboradores y cronistas parecen estar de acuerdo en que la gestión pública incluye la estrategia. Quienes buscan distanciar la gestión pública de la administración pública a menudo señalan que la segunda ha estado interesada en operaciones tácticas e internas, y que por ello existe la necesidad de un campo centrado en la estrategia. Esta crítica no parece ser enteramente justa -hace mucho tiempo que han existido al menos algunos elementos estratégicos en los estudios de la administración pública- pero ha despertado interés, a pesar de todo, en la gestión pública. Los tres capítulos de esta sección tratan de la estrategia en diferentes formas.

Los más optimistas acerca de las posibilidades de una gestión pública estratégica son Lee Frost-Kumpf, Barton Wechsler, Howard J. Ishiyama y Robert W. Backoff. Su capítulo constituye un estudio intensivo y detallado de una sola dependencia y de su gestión y transiciones estratégicas. El estudio, basado en las tradiciones de la investigación de casos, revela nueve pautas temáticas entre las 120 acciones estratégicas de la dependencia.

El capítulo de Nancy C. Roberts es una bocanada de aire fresco. Ella duda que los conceptos y las prácticas de la gestión estratégica sean aplicables a las dependencias públicas, particularmente a los grandes sistemas multiorganizacionales. Hay cuatro áreas en que parece fallar la transferencia de instrumentos de la estrategia empresarial: la formulación de políticas, la adaptación al medio externo, la aplicación de políticas y la toma de decisiones al nivel de oficina. En pocas palabras, fracasa en casi todos los aspectos. Basándose en su amplia experiencia en el Department of Defense, Roberts nos ofrece ejemplos específicos de la falla de la estrategia. Después de observar que el fracaso de la gestión estratégica empresarial en las dependencias públicas no es imputable a éstas sino a que los instrumentos son inapropiados, Roberts concluye sugiriendo algunos conceptos alternativos para el diseño, la planeación y la gestión de organizaciones.

Asimismo, Eugene B. McGregor, Jr. se preocupa por los requisitos del éxito de la gestión pública, arguyendo que ésta necesita una teoría del éxito, y trata de ofrecerla. Según McGregor, la gestión pública ha estado dominada por el fracaso y por la expectativa teórica del fracaso; su éxito depende de lograr tres posiciones estratégicas: una intervención no puede ser técnicamente defectuosa, una coalición autoritaria de gobierno debe estar dispuesta a mantener el curso mediante su intervención, y también debe haber claridad de operaciones respecto a las tareas requeridas.

Los tres capítulos de esta sección contrastan en formas interesantes. Uno de ellos implica que la gestión pública estratégica, como tradicionalmente se la ha concebido, no funciona. Otro de ellos documenta un caso de éxito. Y el tercero analiza el significado del término éxito.

XI. LA ACCIÓN ESTRATÉGICA Y EL CAMBIO TRANSFORMACIONAL: EL DEPARTMENT OF MENTAL HEALTH DE OHIO

LEE FROST-KUMPF, BARTON WECHSLER,
HOWARD J. ISHIYAMA y ROBERT W. BACKOFF

EN AÑOS recientes, las estrategias del sector público y los procesos de la gestión estratégica han recibido considerable atención de los especialistas (Backoff y Nutt, 1990, 1991; Bozeman y Straussman, 1990; Wechsler, 1989; Wechsler y Backoff, 1986, 1987; Weinberg, 1977). El enfoque teórico de gran parte de esta investigación está constituido por "pautas de decisiones, opciones y acciones que se apartan de la rutina y que establecen la dirección de la dependencia pública hacia el futuro" (Wechsler y Backoff, 1987, p. 34). Los relativamente pocos estudios realizados demuestran que los dirigentes públicos pueden comprometerse con una acción estratégica y su realización, y que existen variaciones interesantes y considerables en las pautas de la estrategia organizacional descubiertas en dependencias específicas (véanse Wechsler y Backoff, 1986, 1987).

Algunos especialistas han sugerido que el estudio de la estrategia en las dependencias públicas podría servir como fundamento para edificar una teoría de las organizaciones públicas (Backoff y Nutt, 1990, 1991; Rainey, 1989; Perry y Rainey, 1988; Poister, 1988; Nutt y Backoff, 1987; Wechsler y Backoff, 1987; Ring y Perry, 1985; Allison, 1983; Evered, 1983). Si se pretende que la estrategia desempeñe este papel organizador central, necesitaremos comprender mejor los procesos por los cuales surgen las diversas pautas de estrategia y los distintos métodos y tácticas de que se valen los estrategos para formular estrategias que guíen a las organizaciones públicas. Aunque hay varias maneras de enfocar este problema de investigación, uno de los más prometedores sigue siendo el estudio crítico de casos (Yin, 1989), que ofrece una "descripción densa" (Geertz, 1973) de las circunstancias, los contextos y los medios en que los estrategos de las organizaciones siguen estrategias particulares de acción.

En este capítulo examinaremos el caso de una dependencia pública que modificó fundamentalmente su misión y sus metas básicas, su mezcla de servicios, sus disposiciones de prestación de servicios, sus características de operación y sus pautas de asignación de recursos. Esta pauta de cam-

bio fundamental -una de varias descubiertas en estudios previos de las estrategias de las organizaciones públicas- ha sido llamada estrategia transformacional (Wechsler y Backoff, 1986). Una estrategia transformacional consiste en compromisos individuales y colectivos para hacer cambios importantes en las cualidades fundamentales de una dependencia pública y en sus relaciones con elementos clave del medio externo. El surgimiento de una estrategia transformacional se basa en una visión explícita y compartida del futuro de la dependencia; esta visión es guiada por un conjunto de valores centrales que permite a los interesados principales y a sus partidarios, dentro o fuera de los límites formales de la organización, emprender actos comunes e interdependientes. La acción colectiva que hace surgir una estrategia transformacional se efectúa mediante actividades de colaboración en medios sociales organizados y activos (Denhardt, 1984; Harmon, 1981), basados en un conjunto de valores fundamentales que sostienen una visión compartida de la dependencia.

LA TRANSFORMACIÓN DEL DEPARTMENT OF MENTAL HEALTH DE Onro

El Department of Mental Health de Ohio (ODMH) nos ofrece el estudio del caso de una dependencia pública de nivel estatal que intencionalmente emprendió una transformación fundamental de su misión, operaciones, funciones administrativas, servicios y disposiciones de prestación de servicios. Aunque enfocaremos una sola dependencia, esta investigación es parte de un proyecto más general, puesto en marcha desde 1983, que tiene como objeto investigar la gestión estratégica y las transiciones de liderazgo entre un conjunto mucho más numeroso de dependencias del gobierno estatal de Ohio. Este estudio en particular nos permitirá explorar más plena e intensivamente la estrategia en acción de una dependencia específica y comprender los procesos y la dinámica de una estrategia transformacional buscada por los jefes de la dependencia.

Los métodos

Nuestra metodología se basa en el enfoque del estudio de casos (Yin, 1989; Lincoln y Guba, 1985). Según este enfoque más naturalista de investigación, se hace un análisis intensivo de documentos primarios y secundarios que incluyen interpretaciones de los acontecimientos y las acciones de los participantes. Entre los documentos revisados en la preparación de este estudio se encontraron transcripciones de entrevistas con personal importante de la dependencia, estudios de gestión estratégica efectuados por

grupos de estudiantes graduados en 1984, 1986 y 1988; presentaciones en cinta de video del director del ODMH y transcripciones de una cinta de audio en la que el director reflexionó sobre los cambios ocurridos en la dependencia en varios puntos del proceso de transformación. Se analizó el contenido de muchos otros documentos; entre ellos, discursos, ensayos y descripciones de los acontecimientos clave escritas por el director durante este esfuerzo. También se revisaron informes anuales, documentos de planeación e informes de desempeño, especialmente en busca de datos que describieran las tendencias en indicadores claves. Se consultaron varias fuentes secundarias, incluyendo otros estudios de casos de las reformas a las instituciones de salud mental en Ohio (Robinson, 1991; Schaff y Goodrick, 1988; Kates y Roberts, 1987).

El Department of Mental Health de Ohio

El ODMH es una dependencia gubernamental de propósitos generales, responsable de asegurar que las personas que padecen enfermedades mentales reciban los servicios necesarios. Entre 1983 y 1990, el ODMH trabajó con una vasta coalición de interesados para crear y aplicar una serie de iniciativas estratégicas que modificaran de manera significativa la misión, metas y objetivos, operaciones, servicios y disposiciones de la prestación de servicios de esa dependencia. Los esfuerzos fueron guiados por una nueva visión del departamento y de su función en el sistema de servicios de salud mental de Ohio, y culminaron en la aprobación de la Ley de Salud Mental de Ohio de 1988. Esta legislación trascendental dio por resultado un enorme cambio en las responsabilidades programáticas, la mezcla de servicios y los métodos de prestación de servicios, tanto en el ODMH como en las juntas comunitarias de salud mental y las dependencias locales de servicios de salud mental.

Los recursos fiscales y humanos pasaron de los hospitales del estado y de ser administrados por el estado, a juntas comunitarias de salud mental y dependencias locales de salud mental. Las responsabilidades de programas y prestación de servicios se descentralizaron a las juntas comunitarias que sirvieron como los primeros conductos para fondos estatales destinados a la salud mental y llegarían a ser las principales contratistas de los servicios de salud mental en la comunidad. La planeación de servicios, la información y las funciones de evaluación se convirtieron en esfuerzo compartido entre consumidores, prestadores de servicios, miembros y personal de las juntas comunitarias, y administradores y personal del departamento. Se crearon nuevos flujos de información en apoyo de estas actividades; y se desarrollaron o mejoraron dentro del departamento

las funciones estratégicamente importantes de planeación, información y evaluación. Además, se recibieron nuevos recursos de fuentes federales y de fundaciones, que fueron reempaquetados como nuevas iniciativas de programa para consumidores, juntas comunitarias y prestadores de servicios de salud mental.

Se modificó profundamente el modo en que se concebían la salud mental y los servicios de salud mental. Las personas que padecían enfermedades mentales ya no se consideraron pacientes a los que había que colocar en programa de tratamiento. En cambio, se les vio como consumidores de los servicios de salud mental, en donde esos servicios "cobijaban" a los clientes en sus propias comunidades. También se transformó la calidad del sistema de atención a la salud mental en Ohio. Entre 1983 y 1990, la reputación del estado de Ohio en materia de atención a la salud mental pasó de ser una de las peores a una de las mejores en los Estados Unidos. Además, algunas de las iniciativas estratégicas y programáticas buscadas durante este periodo recibieron reconocimiento nacional y sirvieron de modelo para otros estados. Por medio de estos cambios, el departamento dejó de tratar de administrar (puesto que había fracasado en gran medida) un doble sistema de servicios de salud mental y se limitó a aportar servicios centrales de apoyo a una compleja red comunitaria de servicios de salud mental y prestadores de servicios.

Para comprender el proceso de transformación en el ODMH

La mejor manera de comprender la transformación estratégica del ODMH y del sistema de salud mental en Ohio es mediante un análisis detallado de las más de 120 acciones estratégicas iniciadas y aplicadas por los jefes del departamento entre abril de 1983 y diciembre de 1986. Las fuentes utilizadas para identificar estas acciones incluyeron incontables informes departamentales, memorandos, discursos pronunciados por el director y estudios del proceso de cambio hechos por estudiantes e investigadores.

Nuestro análisis revela varias pautas temáticas entre las acciones estratégicas emprendidas durante el proceso de cambio. Los detallados mapas de acción de estas corrientes de acción estratégica (Thompson, 1967) muestran nueve pautas distintas de coalignamiento que integran la estrategia transformacional del ODMH. Cada una de las nueve pautas abarca, hasta cierto punto, coalignamiento de iniciativas, políticas e impulsos programáticos estratégicos, dirigidos desde dentro o desde fuera, adoptados por los jefes ejecutivos del departamento. También se manifiestan amplios coalignamientos cuando las acciones estratégicas se evalúan a lo largo del tiempo y en las nueve pautas. Un análisis de las corrientes de ac-

ción a través de estas pautas básicas nos dará cierta comprensión tanto del contenido como de los aspectos del proceso de una estrategia transformacional. También sugerirá cómo el contexto estratégico y las bases operativas de los servicios de salud mental en Ohio fueron reestructurados en forma fundamental durante el periodo de cinco años.

La obtención de apoyo externo

Conseguir apoyo entre los principales interesados fue la primera pauta estratégica que pudimos identificar. Los jefes del ODMH recibieron apoyo considerable de interesados tanto internos como externos en puntos críticos del proceso de transformación. El partidario más importante fuera de la dependencia fue el gobernador Richard Celeste, quien dio su apoyo personal, moral y político a las iniciativas estratégicas de jefes del ODMH. sus intervenciones ayudaron a mantener la dirección estratégica general adoptada por los dirigentes del departamento, lo cual les permitió seguir desarrollando políticas y programas que produjeron cambios fundamentales en el sistema de salud mental de Ohio. Esto fue cierto sobre todo durante las primeras etapas del proceso de cambio, cuando los adversarios de las iniciativas del departamento se mostraron especialmente vociferantes, tanto en la legislatura como en los medios informativos. El apoyo de Celeste no flaqueó ni siquiera cuando la oposición incluyó importantes personajes de su propio partido político. El gobernador también se esforzó por aplacar los temores de varios grupos dedicados a la salud mental fuera de la dependencia, quienes dudaban de las credenciales del director como profesional de la salud mental.

Una de las formas más importantes en que el gobernador Celeste demostró su apoyo fue asignando al director y a los miembros de la administración superior del departamento varias tareas de peso y grupos de trabajo del gabinete. La participación dentro de estos escenarios aumentó la visibilidad y credibilidad de los jefes del departamento entre otras dependencias y distritos electorales. Los grupos del gabinete y las tareas importantes entre las dependencias permitieron a los jefes del ODMH obtener la cooperación de aquellas dependencias cuyas políticas, programas y servicios ejercían influencia sobre el sistema de salud mental de Ohio y sus consumidores. Los esfuerzos de cooperación entre las dependencias fueron decisivos para lograr la transformación del ODMH, ya que muchos de los consumidores de servicios de salud mental vivían en comunidades y estaban sujetos, en diversos grados, a los servicios de apoyo social, económico, psicológico y médico que ofrecían dependencias estatales y locales ajenas al ODMH. Estos grupos también permitieron desarrollar y compartir

ideas programáticas y de políticas entre diferentes conjuntos de dependencias del estado, hecho que produjo proyectos de demostración cooperativa y otras empresas arriesgadas que trataban de coordinar y coalinear las políticas, programas y servicios nuevos y viejos del üDMH con las políticas, programas y servicios de otras dependencias que tenían jurisdicción estatal o local. De este modo, se pudieron satisfacer con mayor eficiencia las necesidades múltiples de personas con enfermedades mentales por medio de acciones coordinadas entre las dependencias y entre las jurisdicciones. Es claro que el apoyo al liderazgo del üDMH y su dirección estratégica, dado inicialmente por el gobernador y que después fue reforzado por otras dependencias estatales y grupos de electores importantes, fue esencial para la transformación del sistema de servicios de salud mental de Ohio.

Formación de la capacidad interna

La formación de una capacidad analítica, administrativa y de gestión fue la segunda estrategia que pudimos identificar. El üDMH adoptó varias acciones estratégicas para formar capacidades organizacionales internas. Se hicieron cambios significativos en las tareas y responsabilidades del personal de rango superior. Al principio de su periodo, el director trajo a la dependencia personal clave. El personal de alto nivel fue organizado en un consejo ejecutivo de planeación que se reunió cada semana para ayudar a crear iniciativas programáticas y de políticas, y para compartir ideas e información acerca de los efectos de las acciones estratégicas, los acontecimientos y otros cambios conforme se iban presentando. Se introdujeron administradores de nivel intermedio en el proceso de cambio estratégico por medio de consejos mensuales de planeación; estos consejos también sirvieron para identificar a las personas con experiencia y conocimientos especializados dentro de la dependencia, que también habían mostrado un gran compromiso con el cambio de las políticas y programas de salud mental en Ohio. Con el tiempo, se institucionalizó el aumento de capacidad del personal para dirigir los procesos de cambio estratégico, y la capacidad interna se desarrolló de dos maneras diferentes.

Primero, como resultado de un intento fallido de rediseñar la estructura organizacional del üDMH, gran parte del esfuerzo por rehacer el departamento procedió en forma gradual. A partir de finales de 1984, surgieron varias iniciativas programáticas y de políticas como parte de un esquema general destinado a transformar el sistema de salud mental de Ohio. Algunas de las iniciativas fueron presentadas por los jefes del üDMH; otras fueron impuestas por el gobernador, la legislatura del estado o interesados externos (como dependencias de acreditación de hospitales y de financia-

miento). Especialmente a finales del proceso, se crearon muchas iniciativas como respuesta a los votantes que exigían nuevas funciones administrativas dentro del ODMH. Al tomar forma estas nuevas iniciativas, se crearon cargos para administrar las políticas y los programas, y para obtener una visión más amplia. Para cuando estas iniciativas cobraron fuerza, ya se había desarrollado la capacidad hasta el punto de que se pudieron ocupar con prontitud los nuevos cargos y administrarlos con eficiencia. Al llegar 1988, se habían completado ya casi todos los cambios planeados en la estructura organizacional del ODMH. Muchos de los cambios que se llevaron a cabo reflejaban las modificaciones que se habían buscado durante el intento fallido de reorganización de 1983. En 1986 se presentaron las iniciativas para mejorar los sistemas técnicos del ODMH, como sistemas de procesamiento de información y centros de capacitación. Estos cambios técnicos sólo se hicieron después de aplicarse con éxito casi todos los cambios estructurales.

En segundo lugar, se conjuntó un grupo de administración de nivel superior; a esta acción siguieron esfuerzos por desarrollar capacidades administrativas y de gestión entre este grupo y los administradores de nivel intermedio del departamento. Luego empezaron a surgir nuevas iniciativas de políticas y programas que requerían ajustes específicos y limitados a la estructura de la dependencia. Al generalizarse los cambios estratégicos y hacerse más profunda su repercusión, los jefes del departamento empezaron a desempeñar nuevas funciones administrativas y programáticas. Estas funciones recién adquiridas exigían cambios más sustanciales a la estructura de la dependencia, los cuales, a su vez, hicieron surgir nuevos cargos y modificaron las responsabilidades. Sólo entonces empezaron a considerarse cambios en los sistemas técnicos del departamento. Este tipo de enfoque de arriba abajo o de fuera adentro dio al personal las experiencias de aprendizaje necesarias para comprender mejor los límites y las aplicaciones de los sistemas técnicos.

Creación de pericia técnica

La tercera pauta estratégica incluye el desarrollo de conocimiento y pericia técnicos entre el personal de la dependencia. En el ODMH, esta pericia se desarrolló alentando al personal de rango superior y a la administración de nivel intermedio a hacer cambios en las políticas, los programas y las operaciones del departamento. Varios conjuntos importantes de acciones estratégicas favorecieron el desarrollo de esa pericia entre el personal y la administración de nivel intermedio del ODMH.

Se contrató a un asesor cuya habilidad especial ayudara a organizar

y administrar los procesos de cambio dentro del ODMH y entre grupos de electores externos clave. Como ya se hizo notar, las actividades del asesor permitieron a los jefes del ODMH compartir ideas e información entre sí y extender la participación en el proceso de cambio a varios grupos de votantes.

Se dieron facultades a los grupos de electores para participar en el proceso de cambio por medio de conferencias de planeación relativamente frecuentes, celebradas por todo el estado. Estas conferencias permitieron a los jefes y administradores principales de la dependencia, llevar adelante un diálogo con diversos grupos de electores; por ejemplo, un conjunto específico de conferencias permitió a los consumidores y a sus familias tener voz y participar de manera activa en el proceso de cambio. Al compartir deliberadamente el poder con los consumidores y con otros grupos de votantes, los jefes del ODMH pudieron conocer información e ideas nuevas. Esto les dio *nuevos* indicios acerca de las barreras, reales o supuestas, a los servicios adecuados en todo el sistema de prestación de servicios de salud mental. Estas acciones también promovieron un mayor compromiso entre los profesionales del ODMH, los consumidores y otros grupos de electores para cambiar el sistema de salud mental en Ohio.

Utilizar la preparación

Otro conjunto de acciones estratégicas se basó en programas de capacitación diseñados para transformar el sistema de prestación de servicios. Algunos programas de capacitación permitieron a quienes prestaban servicios en el departamento o la comunidad adquirir nuevas destrezas, como administración de casos, atención al paciente externo, y planeación de servicios locales y regionales. Se crearon otros programas para ayudar a educar a los consumidores acerca de sus funciones y responsabilidades como representantes en fuerzas de tarea, comisiones y juntas estatales y locales. Las actividades de capacitación se extendieron incluso a los colegios y las universidades de Ohio; a este respecto, el departamento desempeñó un papel muy activo ayudando a reformar los programas escolares utilizados para preparar profesionales de la salud mental. Se planearon, asimismo, nuevos programas académicos que reflejaran los cambios de conocimiento y capacidades exigidos a los profesionales de la salud mental, quienes, después, estarían operando de acuerdo con un sistema sumamente distinto en Ohio.

Acciones simbólicas

Las acciones simbólicas señalaron un rompimiento con el pasado, y la transformación del departamento. Entre estas acciones, las principales fueron los discursos y la creación de documentos que detallaban la filosofía básica, las ideas, los planes programáticos y de servicio, y el desempeño de la dependencia mientras se estaban efectuando los cambios en el sistema de servicios de salud mental. Estas acciones difundieron nuevos conceptos y valores, mientras subrayaban las posibilidades de un cambio auténtico y eficaz en el futuro. El discurso mismo del director expresó una nueva visión de lo que podría llegar a ser el sistema de salud mental de Ohio, y marcó un rompimiento definitivo con políticas, filosofías de servicio y procedimientos de operación pasados. Rechazando muchas de las cuestiones del pasado a las que tildó de improcedentes, y presentando al mismo tiempo una visión de lo que podría ser un nuevo sistema de atención a la salud mental, el director dio impulso al proceso de cambio y delineó una función nueva para el ODMH en un sistema transformado.

Creación de nuevo impulso a programas

Pero el conjunto de acciones estratégicas enfocó el impulso programático desarrollado por el ODMH en conjunción con varios grupos de interesados y de votantes. Algunos de estos grupos -el National Institute of Mental Health, la Robert Wood Johnson Foundation, la Nationwide Insurance y el National Council of Churches- aportaron fondos considerables para las nuevas políticas, programas y proyectos de demostración. Otros grupos -la We Care Network, la Alliance for the Mentally III y los Departments of Human Services, Health, Youth Services, and Rehabilitation Services de Ohio- proveyeron personal y experiencia para ayudar al personal del ODMH a planear nuevas iniciativas programáticas y de políticas; a desarrollar nuevos servicios o definiciones de servicio, ya formular la legislación estatal y local que codificara los cambios en el sistema de servicios de salud mental. Otros grupos más -juntas comunitarias de salud mental y las dependencias de servicios de salud mental de Cleveland, Toledo, Dayton, Portsmouth y Cincinnati, así como los directores y el personal de hospitales estatales selectos de salud mental- ofrecieron lugares y personal para ayudar a crear, operar y administrar proyectos de demostración.

Muchos de los impulsos programáticos iniciados durante este periodo representaron experimentos en gran escala, que incluían la creación de nuevos tipos de servicios para los enfermos mentales. Uno de los rasgos

más importantes de la transformación estratégica del ODMH y el sistema de salud mental de Ohio fueron las iniciativas programáticas en que se desarrollaron y administraron servicios por miembros de grupos de votantes clave, incluyendo servicios operados por consumidores del sistema de salud mental.

Facultades a grupos de electores clave

El otorgamiento de facultades a grupos de votantes clave, especialmente de consumidores y sus familias, también fue tema de una acción estratégica. Entre 1983 y 1986, los jefes del ODMH se esforzaron por crear, comprometer y dar poderes a grupos de electores clave. Por ejemplo, se celebraron incontables conferencias regionales, estatales y nacionales, que incluían a miembros de diversos grupos de votantes de todo Ohio. Durante estas conferencias, se compartieron ideas e información para aumentar la capacidad de los grupos de participar en los cambios de planeación del sistema. Se alentó a asistir y a tomar parte activa a personas de toda clase de especialidades, intereses y experiencia, para guiar el desarrollo de estrategias, planes y acciones para efectuar la transformación del sistema de salud mental de Ohio.

El discurso empleado por el director y el personal de alto nivel en estas conferencias subrayaba la autorización, elección, participación, apoyo comunitario e "independencia de la dependencia" en el máximo grado posible. Con el tiempo, la participación de diversos grupos de votantes llegó a institucionalizarse en grupos formales que orientaban las políticas, como la We Care Network. Entonces, el ODMH promulgó nuevas políticas para formalizar su participación como representantes indispensables en todas las juntas, comisiones y fuerzas de tarea del estado. A la postre, se pidió que representantes de esos grupos participaran en cada junta comunitaria de salud mental en Ohio. De este modo, los grupos de electores clave quedaron facultados para hacerse cargo de la agenda del cambio del sistema de salud mental de Ohio.

Creación de nuevas fuentes de ingresos

Las iniciativas programáticas y la partición de grupos de votantes clave exigieron por igual nuevos recursos departamentales. Puesto que en ese entonces había severas limitaciones presupuestarias, se disponía de pocos dólares adicionales en los niveles estatal o local para llevar fondos a las iniciativas programáticas o cubrir los costos de las conferencias de planeación por todo el estado. De 1984 a 1986, el ODMH tuvo cada vez más éxi-

to y fue volviéndose más sagaz en su manera de obtener dinero de una amplia gama de fuentes de fondos externas, generando otra pauta más de acción estratégica. Al cobrar forma la estrategia de buscar fondos para apoyar la transformación del sistema de salud mental de Ohio, el departamento asumió una nueva función -como "reempaquetador" de ideas, información y fondos- en apoyo de las iniciativas estratégicas de juntas comunitarias, agencias de servicios, consumidores y otros grupos de votantes. De este modo, el departamento empezó a apartarse de su papel tradicional de proveedor directo de servicios para asumir una nueva función como sistema de políticas, planeación y apoyo administrativo a las juntas comunitarias de salud mental, los proveedores locales de servicios de salud mental y los consumidores.

Respuestas a la oposición

Algunos grupos de electores se opusieron a la dirección estratégica y las iniciativas programáticas del ODMH. Hubo cuatro episodios en que varios grupos clave se opusieron de manera activa -**y en** algunos casos, con gran estruendo público- al ODMH.

Los dos primeros incluyeron reacciones a la filosofía y a los informes que identificaban los problemas y las cuestiones difíciles del sistema existente de salud mental de Ohio, y expresaban la necesidad de abandonar el doble sistema de atención a la salud mental. En estos documentos, una de las ideas clave era que los fondos del estado debían gastarse en las comunidades locales, donde estaban los clientes. Como podía predecirse, los trabajadores de los hospitales estatales de salud mental y su sindicato reaccionaron muy negativamente a estas ideas; desviar fondos del estado hacia las comunidades presentaba una clara amenaza a su seguridad laboral y a sus ingresos futuros. Algunos miembros de juntas comunitarias de salud mental y sus directores reaccionaron asimismo en forma negativa, sospechando que estas ideas eran, sencillamente, un intento del estado por transferir aún más enfermos mentales de sus hospitales a las comunidades, donde los recursos ya habían sido estirados mucho más allá de su capacidad de servir bien a la población actual de enfermos mentales. Una preocupación relacionada con la anterior, y de interés vital para muchos directores de juntas comunitarias de salud mental, fue la cuestión de quién decidiría si alguien debía recibir atención externa en la comunidad o atención interna en un hospital de salud mental del estado. En esto, las cuestiones de responsabilidad tuvieron extrema importancia. Estos problemas fueron resueltos hasta cierto grado mediante negociaciones que condujeron a la aprobación de la Ley de Salud Mental de 1988; pero

estos conflictos generaron una considerable atención de los medios informativos, que no presentaron al director del ODMH precisamente como persona competente.

El tercer episodio incluyó una propuesta de dar contratos para el funcionamiento de una instalación de atención psiquiátrica (que estaría a cargo de empleados estatales de salud mental) a un grupo privado de médicos del lugar. La unidad negociadora de los empleados del estado pronto entró en acción, acallando la propuesta. El triunfo de la unidad se debió en parte al apoyo que recibió del poderoso portavoz de la Cámara de Representantes del Estado, quien también era miembro clave del partido político del gobernador.

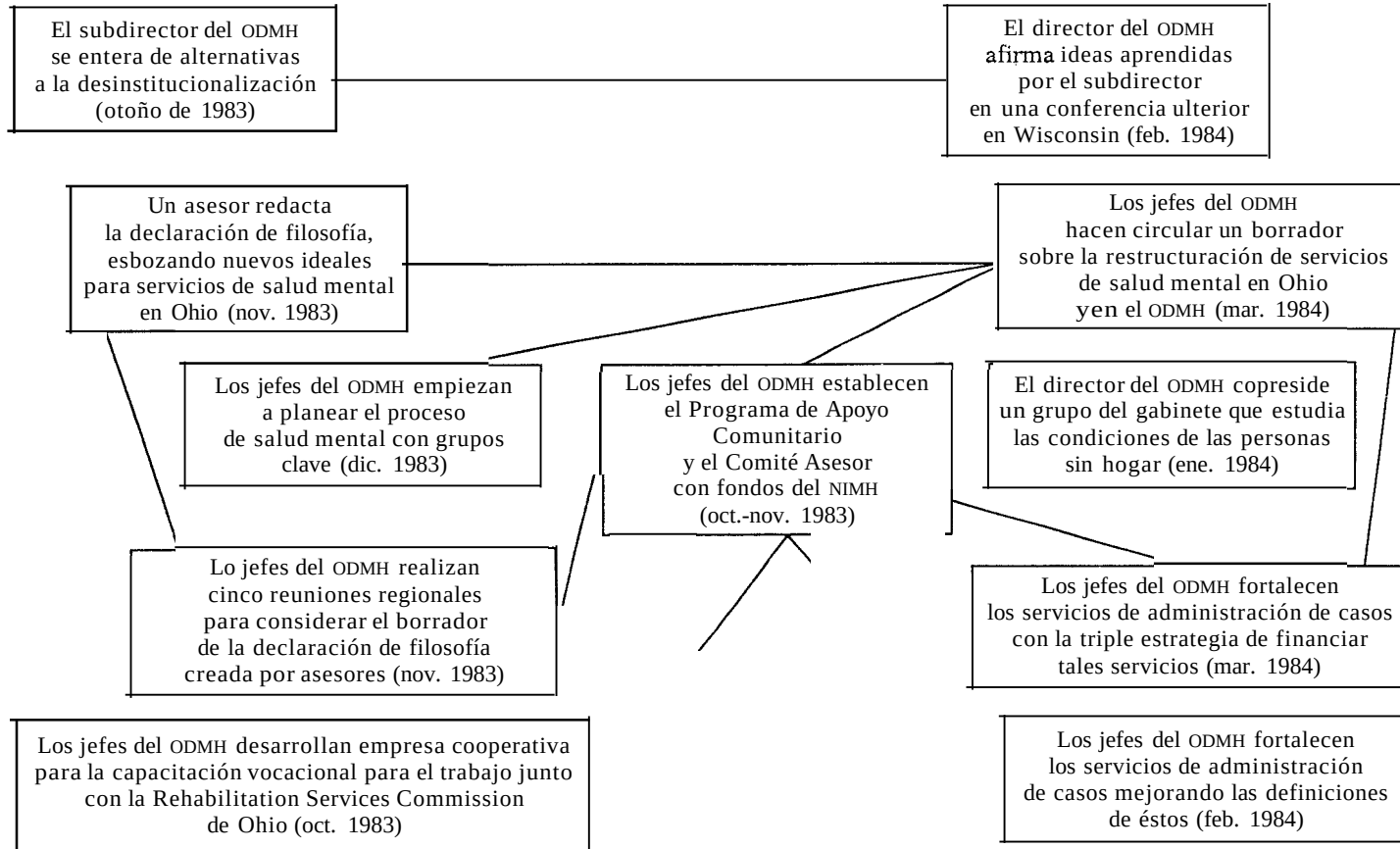
El cuarto episodio se relacionó con los esfuerzos por aprobar la Ley de Salud Mental de Ohio de 1988. Esta ley codificaba los cambios estratégicos que debían hacerse en las políticas, los programas y las reglas de operación del ODMH y el sistema de salud mental de Ohio. La unidad negociadora de los empleados estatales combatió la propuesta, tratando de aplazar la consideración de la ley hasta después de que la legislatura del estado entrara en receso en 1988 y, con ello, posponer su consideración hasta el nuevo presupuesto bienal y el último año completo del gobierno de Celeste. No obstante, negociaciones de última hora produjeron un acuerdo entre los jefes del departamento, la unidad negociadora de los empleados estatales y las juntas comunitarias de salud mental. Esto aseguró la aprobación de la ley de 1988 en las últimas horas de la sesión legislativa.

Coalineación de corrientes de acción estratégica

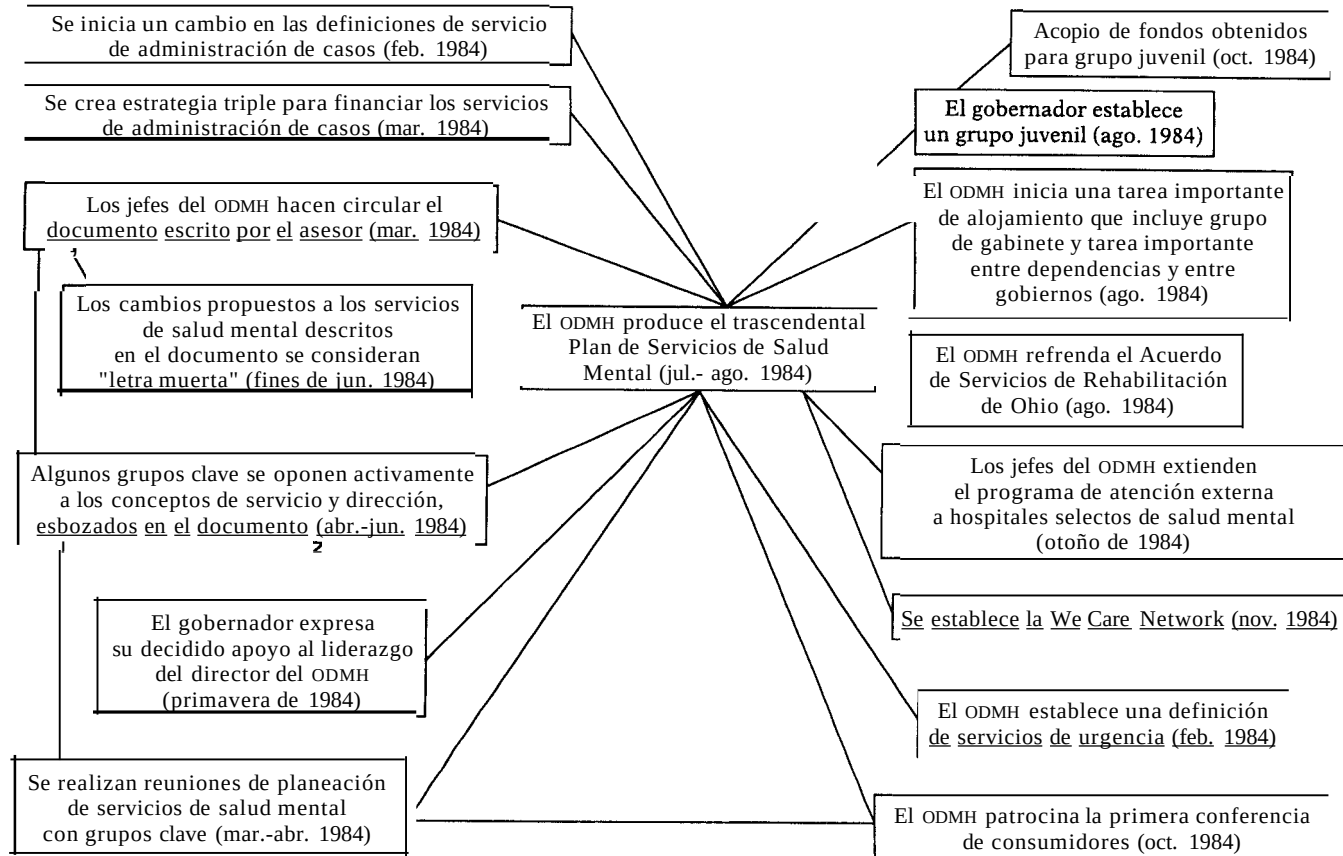
El ODMH logró contrarrestar una oposición ruda, bien financiada y bien organizada contra los cambios propuestos, porque sus jefes adoptaron una estrategia general en que se crearon y se coalinearon con el tiempo varias iniciativas programáticas y de acción. La coalineación representa la pauta última y más importante de la acción estratégica del ODMH: en realidad, la esencia de una estrategia de transformación. Las gráficas XLI y XLI.2 muestran cómo las acciones estratégicas clave emprendidas por los dirigentes del ODMH crearon oportunidades de coalinear con el tiempo varias acciones estratégicas e iniciativas programáticas. Lo hicieron desarrollando nuevas capacidades administrativas, de políticas y de gestión internas, dando poderes a grupos de votantes externos clave; rompiendo con el pasado y generando nuevos modelos para el sistema de prestación de servicios, y bloqueando o superando a la oposición.

La gráfica XLI.1 muestra las coalineaciones estratégicas que ocurrieron durante el periodo de cinco meses transcurrido entre octubre de 1983

*GRÁFICA XL1. Coalineación de acciones estratégicas que incluyen a los jefes del ODMH
(octubre de 1983-marzo de 1984)*



GRÁFICA XI.2. *Coalineación de acciones estratégicas que incluyen a los jefes del ODMH*
(marzo de 1984-noviembre de 1984)



y marzo de 1984. Las acciones iniciadas a finales de 1983 culminaron con el compromiso de los jefes del ODMH de establecer el Programa de Apoyo Comunitario, un nuevo y revolucionario impulso programático que subrayaba la formación y prestación de servicios de salud mental con base en la comunidad. Este compromiso, expresado en documentos y en diversas reuniones de planeación con los principales grupos departamentales, simbolizó un nuevo modo de pensar entre los jefes del departamento respecto a la forma y el enfoque de los servicios de salud mental. Y, lo que tal vez fue más significativo, la adopción de la filosofía del Programa de Apoyo Comunitario simbolizó un claro rompimiento con ideas de servicio, valores administrativos y de servicio, y modos de hacer las cosas en el departamento en el pasado, señalando con ello una nueva dirección estratégica aloDMH.

El compromiso de los dirigentes del departamento con el Programa de Apoyo Comunitario también creó circunstancias que favorecieron nuevas e importantes iniciativas estratégicas para mejorar la administración de casos que prestaban las dependencias comunitarias de salud mental. El Programa de Apoyo Comunitario dio prominencia a los jefes del departamento y al director, el cual fungió como copresidente de una importante tarea entre dependencias, a la que la oficina del gobernador hizo responsable de investigar las condiciones de las personas sin hogar en Ohio, muchas de las cuales eran elegibles para recibir servicios de salud mental comunitarios.

Deberá observarse que antes de este periodo también se habían llevado a cabo actividades importantes en el ODMH, las cuales prepararon el escenario para el primer conjunto de acciones estratégicas sistemáticas y significativas, emprendidas por los jefes del departamento. Entre las actividades más importantes del periodo de transición estaba la contratación del nuevo director (marzo de 1983), el reclutamiento y la contratación de personal para puestos de liderazgo clave (abril de 1983 a agosto de 1983), una revisión general del presupuesto por la Office of Budget and Management (finales de primavera hasta el verano de 1983) Y un intento fallido del nuevo director por reorganizar las oficinas y divisiones clave del ODMH (fines de verano a otoño de 1983).

La gráfica XI.2 muestra la fase subsecuente de acción estratégica, que ocurrió en el periodo de ocho meses transcurrido entre marzo y noviembre de 1984. Las iniciativas y reformas administrativas y programáticas pasaron a ser el fundamento sobre el cual se forjaron y aplicaron acciones estratégicas adicionales. Esto condujo al primer desafío verdadero al que tuvieron que enfrentarse el director y su personal de alto nivel. Al surgir la nueva filosofía basada en la comunidad por medio de documentos y en reuniones con grupos de votantes clave, algunos grupos empezaron a opo-

nerse activamente a la función y dirección estratégicas nuevas esbozadas para el ODMH. No se podría exagerar la importancia de la intervención del gobernador Celeste en apoyo del director y su liderazgo. La dirección estratégica indicada por los jefes del ODMH y la oposición a ella de algunos grupos de electores importantes sirvieron como catalizadores para el importantísimo Plan de Servicios de Salud Mental que surgió a finales del verano de 1984. El plan sirvió como guía de acción al departamento y mostró la aparición de una nueva coalición de personas interesadas que antes no habían participado en las deliberaciones de políticas del ODMH. Con la adopción del Plan de Servicios de Salud Mental y la aprobación tácita de la legislatura del estado de la dirección definida por el plan, empezaron a surgir nuevas iniciativas programáticas en el departamento y en condados seleccionados para demostración. Tales iniciativas, combinadas con la oportunidad de los consumidores para expresar directamente sus preocupaciones a los más altos jefes del ODMH en conferencias por todo el estado, dio mayor poder a los consumidores de los servicios de salud mental y formó una nueva coalición para contrarrestar a los grupos de votantes decididos a limitar el ritmo del cambio o a mantener el *statu qua*.

Las gráficas XI.1 y XI.2 sólo son ilustrativas; pero resultan congruentes con algunos elementos clave de la estrategia de transformación del ODMH. En todos los puntos del proceso, los consumidores estuvieron participando de manera activa en la toma de decisiones acerca de su propio tratamiento y en la planeación y creación de políticas de salud mental. Este aumento de participación y de concesión de facultades, que fluía directamente de la nueva visión del ODMH, dio bases operativas a la nueva orientación para la prestación de servicios y vinculó los valores del cambio con la acción estratégica.

El modelo de transformación que se refleja en estas y otras coalineaciones estratégicas fue de concepción relativamente sencilla, pero de acción compleja y sutil. En su concepción, el enfoque del ODMH consistió en hacer un rompimiento simbólico y público con el *statu qua*, establecer un argumento en favor del cambio basado en las fallas del sistema actual, desarrollar nuevos modelos para un sistema congruente con los valores aprobados, conseguir apoyo para la nueva visión, legitimar el cambio y aplicar la transformación. La pauta de acción estratégica necesaria para lograr la transformación incluyó complejas corrientes de acción, intencionales o espontáneas. En algunos casos, se dio una secuencia cuidadosa a las acciones: los esfuerzos por desarrollar un poderoso equipo administrativo y un consenso interno precedieron a las actividades orientadas hacia el exterior que expresaban la nueva visión y la consecución de apoyo externo, y fueron seguidos por nuevas acciones enfocadas hacia el interior. Algunas acciones iban dirigidas simultáneamente a múltiples grupos internos

y externos: la frase *personas con enfermedades mentales*, como expresión de una nueva orientación hacia los clientes y los servicios, iba dirigida a los miembros del departamento, los votantes estratégicos (como el gobernador), y los clientes y grupos de partidarios.

A veces, la acción destinada al cambio fue más espontánea y menos estructurada explícitamente: la información acerca de las reformas en el sistema de salud mental de Wisconsin, así como la participación de un asesor externo, facilitaron la preparación de un documento sobre "nuevas ideas" que llegaría a servir de guía para la creación de los servicios comunitarios. Los experimentos ofrecieron oportunidades de aprender, de sufrir fracasos sin grandes costos, y de obtener apoyo: proyectos piloto en varias ciudades de Ohio proporcionaron pruebas de elementos clave del nuevo sistema de prestación de servicios. Las acciones, bloqueadas en un punto, se reanudaron después y aplicaron con éxito: un intento fallido por reorganizar causó daños políticos al departamento, retrasando la aplicación de los servicios comunitarios; pero la reorganización acabó por ser aceptada en el "paquete" legislativo de 1988, tras el triunfo de los esfuerzos por obtener apoyo y diluir la oposición.

CONCLUSIONES

En este capítulo hemos descrito y analizado la transformación de una dependencia pública, lograda mediante una acción estratégica deliberada. En la siguiente sección, tratamos de sacar lecciones adicionales del caso del ODMH y, volviendo al tema anterior, explorar la utilidad de la estrategia como base para la teoría de la gestión pública.

Lecciones del caso del ODMH

La transformación del Department of Mental Health de Ohio incluyó nuevas maneras de pensar acerca de los clientes, acerca del tipo y el carácter de los servicios de salud mental, y acerca de las pautas de los recursos y la asignación de recursos. Mediante el proceso de transformación, el ODMH dejó de ser una sola dependencia, dedicada a la operación y la prestación directa de servicios, para convertirse en una dependencia de apoyo a los servicios, que operaría en una compleja red de servicios de salud mental con base en la comunidad. La transformación del ODMH fue impulsada por valores claramente concebidos y por una nueva visión de la función de la dependencia en la prestación de servicios de salud mental. Esta nueva visión quedó expresada en una forma que cambió los términos del debate

en Ohio y autorizó al personal de la dependencia, clientes, votantes y otros interesados para colaborar en el esfuerzo por mejorar la calidad y la disponibilidad de los servicios de salud mental. Las complejas corrientes de acciones intencionales y espontáneas convirtieron en realidad esta nueva visión.

La primera de estas corrientes de acción incluyó el vínculo entre el discurso estratégico de los jefes y las acciones estratégicas iniciadas y sostenidas para transformar la dependencia y el sistema de servicios. El lenguaje estratégico del director anuló cuestiones pasadas, filosofías de operación anteriores y prácticas tradicionales del departamento, mientras daba forma y sustancia a una nueva dirección estratégica. Mediante ese discurso se abrieron muchas oportunidades para nuevas ideas, acciones, políticas y programas. No es posible exagerar la importancia de este lenguaje en particular, ya que permitió a los jefes del departamento coalinear conceptos estratégicos y operativos, dando con ello un sentido de dirección estratégica a la dependencia y al sistema de servicios de salud mental (Frost-Kumpf e Ishiyama, 1991).

El nexo entre el desarrollo de varios grupos de electores y las capacidades internas del departamento estuvo implicado en la segunda corriente de acción. Durante este periodo, se crearon nuevas capacidades de planeación, administración y participación dentro del departamento y entre grupos de electores nuevos o ya existentes. Esto tomó la forma de esfuerzos de planeación en colaboración e iniciativas de capacitación, que incluían tanto al personal del departamento como a miembros de otros grupos (como juntas comunitarias, prestadores de servicios, consumidores de servicios de salud mental y sus familias). El uso de una variedad de foros para hacer que personas de distintas perspectivas hablaran entre sí, se comunicaran los valores fundamentales y desarrollaran una visión del futuro de los servicios de salud mental en Ohio ayudó a vigorizar y sostener la transformación radical del ũDMH y el sistema de servicios de salud mental de Ohio.

Las empresas cooperativas entre grupos de dependencias administrativas de nivel estatal constituyeron la tercera corriente de acción estratégica. Hasta donde nosotros sabemos, pocas administraciones han dependido tan directa y extensamente de este enfoque como lo hizo la del gobernador Celeste. En el caso del ũDMH, los grupos del gabinete entre dependencias y las fuerzas de tarea aportaron una plétora de ideas, información, recursos e importantes economías de escala al planear y aplicar los cambios estratégicos en las medidas políticas y los programas públicos. El enfoque del grupo del gabinete impidió que estallaran conflictos entre dependencias (por mandatos políticos, autoridad legal, definiciones de jurisdicción y normas programáticas), que habrían sido desastres de planeación y de aplicación.

Un buen sentido del momento oportuno es esencial para el éxito de

cualquier estrategia. En el caso del ODMH, las acciones estratégicas se fueron coaleando, con el tiempo, en secuencias regulares y congruentes. Por ejemplo, la publicación de un documento de principios, una declaración filosófica o el informe de planeación o de desempeño del departamento fue seguida, por lo general, de uno a tres meses después, por una conferencia de planeación regional o estatal. Estas dos acciones produjeron a menudo un brote de nuevas iniciativas programáticas y de políticas que, dados los esfuerzos del departamento, cada vez más perfeccionados, por recabar fondos, producirían un aumento considerable de fondos externos para efectuar experimentos programáticos y administrativos, así como proyectos de demostración. Luego, estas acciones con frecuencia harían volver al comienzo, ya iniciar otro ciclo de informes, conferencias, programas y fondos. Aunque el contenido de las acciones varió enormemente entre las iteraciones, creemos que estas últimas dieron cada vez más indicios e información a los jefes del ODMH sobre cuáles iniciativas de políticas y programas probablemente funcionarían, y cuáles no podrían hacerlo. De este modo, en los niveles de sistema, dependencia, interpersonal e individual del ODMH, se fue aprendiendo de manera bastante rápida y sostenida la forma de la organización.

En este capítulo hemos bosquejado un ejemplo de la transformación de una dependencia pública. Demuestra que este proceso requiere la coaleación de complejas corrientes de acción estratégica. Aunque resulta difícil hacer y sostener un gran cambio, los estrategos pueden crear nuevas posibilidades y transformar una dependencia: su misión y sus metas, sus operaciones y sus relaciones externas. Por medio de la acción estratégica, las dependencias públicas tienen la capacidad de influir, imbuir y alterar los conceptos, las condiciones y los supuestos fundamentales con los que operan.

La estrategia y una teoría de la organización pública

Hemos descrito aquí una pauta de acción estratégica abierta a la organización pública y sus jefes. En estudios anteriores (Wechsler y Backoff, 1986, 1987) hemos mencionado la existencia de otras pautas de estrategia en las organizaciones públicas. Estos descubrimientos y la idea de estrategia sirven como punto de partida útil o como concepto organizador para la teoría de la gestión y la organización públicas. Las presiones dinámicas de la política y la administración actúan simultáneamente sobre las organizaciones públicas, forjando un contexto distintivo y un conjunto de limitaciones (Ring y Perry, 1985). Contener de manera eficaz este campo de tensión de presiones internas y externas (Nutt y Backoff, 1987) es la tarea principal y definitoria de la gestión pública.

Puesto que la acción estratégica ocurre en el nexo de la política y la administración, la descripción y el análisis de las estrategias de las dependencias públicas pueden darnos valiosos indicios acerca del carácter y las tareas de la gestión pública. Como lo hemos mostrado en el caso del ODMH, la "descripción densa" nos permite detallar las pautas de la coalición que da forma a la acción organizada. Los temas derivados de este análisis nos darán declaraciones potencialmente generalizables acerca de la gestión pública. Desde luego, se necesitan muchas más investigaciones para superar el limitado conocimiento que tenemos acerca de la estrategia y de la acción estratégica en las organizaciones públicas. Nuestra agenda de investigación incluye el estudio de otras dependencias, examinar otros casos de estrategias de transformación y analizar otras pautas estratégicas (Wechsler y Backoff, 1986, 1987). Esperamos que esta labor nos permita hacer declaraciones más extensas y más fundamentadas acerca de la naturaleza distintiva de las organizaciones y la gestión públicas.

XII. LIMITACIONES DE LA ACCIÓN ESTRATÉGICA EN LAS DEPENDENCIAS

NANCY C. ROBERTS

LA GESTIÓN estratégica es tema de creciente interés para los administradores del sector público (Bozeman y Straussman, 1990; Koteen, 1989). Basado en el tradicional empleo que se le da en el comercio y la industria, el concepto ha llegado a significar un proceso de decisión consciente y racional, por el cual una organización formula sus metas y luego las aplica y supervisa, haciendo ajustes conforme vayan exigiéndolo las condiciones del ambiente y de la organización. Se establecen metas a la luz de los recursos de la organización y de sus fuerzas y debilidades internas, así como de las oportunidades y amenazas que existen en el medio externo. Se espera que los objetivos se refuercen mutuamente y se integren en un conjunto general, de modo que se pueda coordinar y controlar la actividad de la organización (Fredrickson, 1983).

No obstante, los muchos libros y artículos en que se definen el tema y su práctica, no hay un acuerdo sobre una definición común, ni un enfoque común a la práctica y al estudio de la gestión estratégica (Cunningham, 1989). En cambio, se depende de dos enfoques generales para captar la esencia de la gestión estratégica: el *enfoque sinóptico* y el *enfoque incremental* (Fredrickson, 1983). En términos muy básicos, el *enfoque sinóptico* se caracteriza por una "inclusividad integrativa". Se hace un intento consciente por integrar las decisiones que forman la estrategia general de la organización para asegurarse de que éstas se desarrollen conscientemente, se refuercen unas a otras y se integren en un todo (Fredrickson, 1983). Además, el objetivo consiste en integrar las funciones, los procesos, la estructura y las decisiones internos de la organización para colocar a ésta en la mejor posición frente a su mercado y su medio. De este modo, la buena "posición" o "alineación" describe la compatibilidad entre la organización, su medio externo y su estrategia preferida, definida como la manera en que una organización decide moverse desde donde está ahora hasta donde desea estar en el futuro (Digman, 1990). Se espera que el proceso sea analítico, racional e inclusivo. En el *enfoque incremental*, se hacen pocos intentos por integrar conscientemente las decisiones individuales y de la organización que se afectan entre sí. La estrategia surge de una relación laxa de grupos de decisiones, que son tratados individualmente y

sin integración (Fredrickson, 1983). De manera característica, este tipo de proceso estratégico va dirigido a alguna modificación del estado actual y exige poca coordinación entre grupos y personas en la organización. Aunque el objetivo final sea lograr una "relación viable entre las oportunidades y los riesgos presentes en el medio externo y las capacidades y recursos de la organización para aprovechar esas oportunidades" (Hofer, 1973, p. 3), no se hace ningún esfuerzo por lograr esta adaptación en forma coordinada e integrada. Las descripciones del enfoque sinóptico suelen predominar en la bibliografía sobre empresas, mientras que las descripciones del enfoque incremental suelen predominar en la bibliografía sobre las políticas y el sector público.

Sea como fuere, se supone que la práctica de la gestión estratégica es transferible a todas las organizaciones. Aunque los analistas reconocen que la aplicación de la gestión estratégica a las dependencias públicas tiene ciertas limitaciones (véanse, por ejemplo, Wheelen y Hunger, 1986), recomiendan que se acepte e introduzca con modificaciones en la práctica del sector público. En parte, las recomendaciones se derivan del supuesto de que la gestión es un proceso genérico (Baldwin, 1987; Weinberg, 1983). Aunque los fines de las empresas y del gobierno sean diferentes, secree que los medios para alcanzar dichos fines son similares. Tanto la gestión pública como la privada tienen elementos procesales comunes que nos permiten considerar la gestión como un proceso universal (Murray, 1983). Además, los analistas han señalado una convergencia de sectores: las organizaciones gubernamentales y empresariales se van volviendo más semejantes en sus funciones, enfoques administrativos y notabilidad pública (Bozernan, 1987; Musolf y Seidman, 1980). De hecho, análisis recientes sugieren que todas las organizaciones se pueden considerar como públicas en la medida en que la autoridad política afecta su conducta y sus procesos (Bozeman, 1987). Por consiguiente, estas evaluaciones parecen indicar que es apropiado y posible transferir la gestión estratégica a las dependencias públicas.

En este capítulo refutamos tales suposiciones. La gestión estratégica en las dependencias públicas tiene aplicación limitada, sobre todo en los sistemas grandes y de múltiples organizaciones. Para establecer el argumento inicial, en la primera sección resumimos las diferencias que hay entre las dependencias públicas y las empresas privadas. En la segunda sección examinamos el impacto que características específicas tienen sobre la gestión estratégica en la dependencia pública. En particular, encontramos cuatro áreas principales en que la transferencia de la gestión estratégica basada en las empresas resulta especialmente problemática: la formulación de las políticas de la dependencia, la adaptación de la dependencia a su medio externo, la aplicación de las políticas de la dependencia y la toma

de decisiones. En la tercera sección utilizamos como ejemplo el caso del Department of Defense (DaD). Pese a grandes esfuerzos por lograr un análisis, una toma de decisiones y una planificación estratégicos en el DaD, aún está por realizarse un esfuerzo coordinado e integrado para administrar estratégicamente ese departamento. Y aunque el DaD posee rasgos únicos que lo distinguen de otras grandes dependencias públicas, las dificultades que ha tenido con la formulación y aplicación de políticas, la adaptación al medio y la toma de decisiones son características de otros sistemas de organizaciones múltiples. El capítulo concluye con la recomendación de que los interesados en la gestión estratégica de las dependencias de organizaciones múltiples intenten generar imágenes y diseños organizacionales innovadores como la mejor opción para la gestión estratégica futura.

RASGOS EXCLUSIVOS DE LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS

Se cuenta con una bibliografía teórica y empírica creciente que documenta las diferencias entre las organizaciones de los sectores público y privado (Rainey, Backoff y Levine, 1976; Perry y Rainey, 1988; Rainey, 1989). El cuadro XII.1 muestra los conceptos principales que se han empleado para diferenciar los dos dominios.

En el extremo izquierdo del cuadro, vemos tres áreas de distinción entre las entidades públicas y privadas: propiedad, fondos (Perry y Rainey, 1988) y modo de control social. Existen dos formas de propiedad: la pública y la privada; y hay dos formas distintas de aportar fondos: la pública y la privada. El modo de control social es una dimensión que describe hasta qué punto los componentes principales de una organización se ven sometidos al control de los mercados o de una poliarquía (Dahl y Lindblom, 1953; Perry y Rainey, 1988). Los mercados, en el contrario extremo del *continuum*, cuentan con muchos compradores y vendedores, quienes no hacen ningún intento organizado por controlar una organización. El control ejerce el sistema de precios en los mercados económicos, en la medida que los participantes se involucran en intercambios económicos de bienes y servicios entre clientes y abastecedores. En el otro extremo del *continuum*, la poliarquía incluye negociación y persuasión entre los individuos externos a la organización, pero que ejercen cierto grado de control sobre ésta. En las democracias occidentales, la poliarquía incluye un proceso político pluralista: múltiples autoridades gubernamentales, grupos de interés y participantes independientes se oponen a "las reglas" y al control por medio de las directrices emitidas por el gobierno. Y aunque los participantes puedan involucrarse en intercambios, éstos no son económicos sino políticos. Por medio de su intercambio, intentan modificar los fallos

CUADRO XII.1. *Comparación entre empresas y dependencias*

<i>Mecanismos institucionales para la actividad política y económica</i>		<i>Implicaciones para propiedades organizacionales'</i>	<i>Implicaciones de procesos y sistemas organizacionales internos'</i>	<i>Desafío para el manejo de estrategias</i>	
Propiedad	→	1. Dependencia	1. Expectativas de desempeño	1. Número de metas y objetivos	1. Formulación de políticas
	→	2. Corporación de gobierno	→ 2. Mediciones de desempeño	→ 2. Normas para la evaluación	→ 2. Normas de desempeño y adaptación al ambiente
		3. Empresa patrocinada por el gobierno	3. Limitaciones legales y formales	3. Relaciones de autoridad y función del administrador	3. Aplicación de las políticas
Fondos	→	4. Empresa regulada	→ 4. Influencia de los interesados externos	→ 4. Incentivos y estructura de incentivos	→ 4. Toma de decisiones
Modo de control social	→	5. Empresa gubernamental	5. Grado de coerción	5. Características del desempeño	
		6. Empresa propiedad del Estado	6. Alcance de la repercusión		
		7. Contratista de gobierno	7. Escrutinio público		
		8. Empresa privada			

^a Tipología tomada de Perry y Rainey, 1988.

^b Adaptado de Rainey, Backoff y Levrne, 1976.

^c *Idem.*

autoritarios mediante la dirección del apoyo político y la autoridad legal (Dahl y Lindblom, 1953; Perry y Rainey, 1988; Wamsley y Zald, 1973).

Estos tres elementos -propiedad, fondos y modo de control social- producen un complejo *continuum* de estructuras y procesos organizacionales. En la columna 1 del cuadro XII.1 se resumen ocho tipos, señalados por Perry y Rainey (1988). En el extremo del *continuum* correspondiente al mercado, las empresas tienen propiedad y fondos privados, con los mercados como modo de control social. En el otro extremo, las dependencias tienen propiedad y fondos públicos y un modo poliárquico de control social. Los tipos de organizaciones intermedios son híbridos, y representan combinaciones diversas de propiedad, fondos y control social. Como ejemplo de empresa híbrida, patrocinada por el gobierno, la Corporation for Public Broadcasting tiene propiedad privada, fondos públicos y un modo poliárquico de control social, mientras que una empresa propiedad del Estado, como Airbus, tiene propiedad pública y fondos privados, y su control social lo ejerce el mercado (Perry y Rainey, 1988).

Según nuestra hipótesis, estos ocho tipos de organizaciones, que representan distintas mezclas de propiedad, fondos y control social, ejercen impactos diferenciales sobre el funcionamiento y la gestión de las organizaciones (columna 2). De interés particular para nuestro estudio es el funcionamiento de las dependencias. Se espera que por lo menos siete propiedades organizacionales y contextuales se vean afectadas: las expectativas de desempeño, las mediciones de desempeño, las limitaciones legales y formales, la influencia de los interesados externos, el grado de coerción, el alcance de la repercusión y el escrutinio público (Rainey, Backoff y Levine, 1976; Rainey, 1989). También se espera que haya variaciones en los procesos y sistemas internos de una dependencia. Según Rainey, Backoff y Levine (1976) y Rainey (1989), se espera que la variación entre los ocho tipos de organizaciones represente al menos sobre cinco procesos y sistemas internos de las organizaciones (columna 3): metas y objetivos, normas para la evaluación, relaciones de autoridad y función del administrador; incentivos y estructuras de incentivos, y características del desempeño.

IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS

Esta breve revisión de la singularidad de las dependencias públicas, en función de sus contextos, propiedades, y procesos y sistemas internos, tiene muchas **repercusiones** en la gestión de las organizaciones del sector público (Rainey, 1979). Sin embargo, lo que más nos interesa para este análisis es ver cómo estas diferencias pueden afectar la gestión estratégica

de la dependencia pública. Hasta la fecha, el análisis (aunque escaso y no muy bien fundado empíricamente) ofrece pocos motivos de optimismo.

Hallamos por lo menos cuatro grandes áreas de dificultad al intentar transferir la gestión estratégica a las dependencias públicas (véase cuadro XII.1, columna 4): 1) al director general de una dependencia se le pide que comparta el poder con otros actores clave (tanto internos como externos a la organización) al formular las políticas de la organización; 2) las dependencias públicas operan en una economía política, no en una económica, y carecen de los indicadores -basados en el consenso- para medir el desempeño de la organización; 3) el director general de la dependencia pública tiene menos autonomía y control, comparado con el gerente general de una empresa, para producir coherencia de sistemas, integración y coordinación durante la aplicación de las políticas, y 4) la toma de decisiones estratégicas de la dependencia pública, como consecuencia de los factores anteriores, es mucho más compleja e incierta que la toma de decisiones estratégicas de una empresa.

El poder compartido en la formulación de políticas

Las diferencias más importantes entre las dependencias públicas y las empresas surgen de la Constitución. En las segundas, las funciones de la dirección general (formulación de metas y de estrategia, administración de sistemas de organización interna y puntos de contacto con miembros externos) quedan en manos de un director general: el jefe ejecutivo principal (Allison, 1983). En las primeras, las funciones del director general son compartidas por instituciones en competencia: el ejecutivo, dos cámaras del Congreso y los tribunales. El objetivo de esta disposición constitucional es impedir el ejercicio arbitrario del poder: como a cierto número de personas y de instituciones en competencia se les ha dado el derecho de participar en las decisiones de la dependencia, cada una limita el poder de las otras. Como lo pone en claro el *Federalist Papers*: "la gran seguridad contra una concentración gradual de los diversos poderes que haya en la misma rama consiste en dar a quienes administran cada rama los medios constitucionales y motivos personales para resistir una intrusión de los demás. La ambición tendrá que contrarrestar la ambición" (citado en Allison, 1983, pp. 80-81). Por ello, en casi todas las áreas de políticas públicas, varias personas comparten la responsabilidad, como el presidente y su personal, jefes nombrados de la dependencias pública, funcionarios de carrera que haya en la dependencia y miembros del Congreso y su personal.

Los directores generales de las dependencias públicas reflexionan so-

bre lo difícil que es para ellos esta disposición, especialmente los que han tenido experiencia básica en el sector privado. Como secretario del Tesoro, Michael Blumenthal no pudo controlar el proceso de formulación de las políticas como lo había hecho cuando era presidente de Bendix. Vio severamente limitada su capacidad de decidir qué políticas seguir, quién habría de participar en su desarrollo, cómo se las desarrollaría y quién las administraría: "Nadie, ni siquiera el presidente, tiene esa clase de poder" (Blumenthal, 1983, p. 30). En cambio, compartió la formulación de políticas con otros, dentro y fuera de su organización, ya que "todos [sentían] un interés legítimo en la acción y debían participar" (*ibid.*). Además de los números adicionales de personas que participan en los debates sobre políticas, el proceso se complica por los intereses y objetivos divergentes de los participantes. En la empresa, la junta de directores y accionistas de Blumenthal tenía intereses comunes, que compartía con la administración superior. Por contraste, los miembros del Congreso y los funcionarios de gobierno no representan un grupo monolítico; todos ellos tienen antecedentes muy diversos y representan intereses de electores muy distintos:

Por definición, no se puede complacer a todos, y cualesquiera que sean las políticas que se adopten, es seguro que seremos atacados y criticados, lo que no ocurre en el sector privado. Por ello, lo que se aprende es que en este empleo no hay manera de complacer a los votantes como se puede complacer a los interesados en el sector privado. Hay que aprender a adaptarse a esa situación y sobrevivir a ella [Blumenthal, 1983, p. 29].

La adaptación al medio

La gestión estratégica basada en las empresas parte del supuesto de que la adaptación al medio es decisiva para la supervivencia de las organizaciones en el largo plazo. Negarse a reconocer a los competidores y sus estrategias, a iniciar o adoptar tecnologías nuevas, o a supervisar y responder a las corrientes sociopolíticas puede hacer caducar a una organización. Por tanto, supervisar las fuerzas ambientales, interpretarlas como amenazas u oportunidades y actuar en consecuencia son rasgos importantes del proceso de gestión estratégica. Por fortuna, la economía de mercado nos ofrece un útil termómetro para interpretar la capacidad de adaptación de una organización. Como mecanismo para emparejar la oferta con la demanda, para ponderar las preferencias de los consumidores y para supervisar el desempeño, el mercado asigna castigos y recompensas por medio de ventas, rendimiento de las inversiones, ganancias y otros indicadores

similares. En la lógica del mercado se encuentran los medios de comparar una empresa con otra. Tales comparaciones mantienen a la empresa responsable ante su medio al revelar hasta dónde ha sido eficiente haciendo lo que se propuso y midiendo la eficiencia con que lo ha logrado. Si la empresa desea mantener su curso o bien alterar su estrategia, dependerá de las señales del mercado para valorar lo bien que se ha desempeñado respecto a otras. Esas señales, traducidas de las compras de los consumidores, constituyen la prueba última de la adaptabilidad de una empresa.

La adaptación al medio también debe preocupar a los directores de dependencias públicas, aunque éstas operen en una economía *política*. Las dependencias públicas dependen tanto de los organismos supervisores como de sus mercados (Backoff y Nutt, 1990). Esos organismos supervisores ayudan a establecer las metas de las dependencias públicas y aportan los recursos necesarios para alcanzarlas. Los recursos no se asignan por mecanismos del mercado; exigen negociar con la autoridad política, como un organismo supervisor, para modificar las asignaciones. Por desgracia, en una economía política, especialmente en una democrática con centros poliárquicos de control, las señales son débiles, contradictorias y difíciles de interpretar. No existe un consenso claro o indicadores bien definidos de desempeño (como pudieran ser precios, ganancias, ventas o rendimiento de las inversiones). No hay una "línea base" que sirva como medida de éxito. La falta de medidas claras de desempeño y el hecho de que los intereses sean vagos y en competencia recíproca dificultan llegar a un consenso sobre las metas de la dependencia pública y la asignación de recursos. Aunque existen mecanismos (elecciones, mandatos políticos) para recabar e interpretar información en la economía política, sólo registran periódicamente las preferencias de los interesados, y los resultados suelen generalizarse a un periodo presidencial más que convertirse en las políticas de una dependencia pública específica.

Las dependencias públicas dependen de mecanismos de intermediación para que sus directores sigan siendo responsables ante sus medios. El desempeño se juzga por su compatibilidad con mandatos legales, obligaciones con una declaración y los intereses de las autoridades ejecutiva y legislativa actuales. Además, los fallos de los tribunales, la legislación y los gobiernos recién electos producen directrices contra las cuales se mide la actuación del director general y de sus subordinados (Backoff y Nutt, 1990). Por desgracia, estos indicadores de intermediación producen una "selva jurisdiccional" (Levine, Backoff, Cahoon y Siffin, 1975). Representan conjuntos de expectativas confusos ya menudo contradictorios. Dado que las señales del medio son conflictivas sobre qué políticas seguir y dados los pocos indicadores "objetivos" para rastrear y recompensar el desempeño, es comprensible que los directores generales prefieran hacer

modificaciones graduales al sistema en vigor en lugar de comprometerse con grandes cambios que requieren audacia e imaginación. Como el ambiente de una dependencia pública es complejo, resulta preferible no aventurarse demasiado en lo desconocido. El cambio es arriesgado: activa la oposición (o la crea donde no existía) y posee el potencial para alterar el delicado equilibrio entre los intereses en pugna de quienes tienen algo en juego. Además, enfocar lo familiar y desviarse sólo ligeramente del *statu qua* facilitará absorber la retroalimentación y modificar las operaciones de la dependencia conforme se avanza (Mintzberg, 1974). Por ello, evitar toda perturbación y minimizar las amenazas del medio será preferible a la búsqueda de nuevas oportunidades. Mientras las recompensas del director general por hacer ajustes marginales al *statu qua* superen a las recompensas por adaptarse en formas más innovadoras, habrá poco interés en la capacidad adaptativa de la organización.

Aplicación de las políticas

Dados los mecanismos del mercado para evaluar el desempeño y mantener responsable a la organización, a los directores estratégicos basados en empresas se les concede mayor responsabilidad por la aplicación de política, que a sus equivalentes en las dependencias públicas. Su responsabilidad por la aplicación incluye muchas tareas, como: designar la estructura y la cultura de la organización para ajustarlas con sus políticas; aleccionar a administradores y empleados para asegurarse de que tengan los antecedentes, capacidades y atributos apropiados para mantener en marcha esas políticas; aplicar las políticas funcionales debidas para alcanzar las metas generales de la organización; establecer sistemas compatibles de finanzas, contabilidad, información y evaluación para supervisar el desempeño de la organización, y crear sistemas de personal para recompensar el desempeño. Estas tareas se pueden dejar en manos de gerentes generales porque los administradores superiores, las juntas de directores y los accionistas tienen indicadores de mercado para mantener responsables a los gerentes generales.

Por comparación, el director general de una dependencia pública no tiene el mismo nivel de autonomía al aplicar las políticas de la dependencia. Este funcionario no controla el sistema del personal ni el personal de la dependencia al mismo grado. No puede modificar el sistema para ponerlo en armonía con la nueva dirección de la organización ni puede contratar ni despedir personas conforme cambie la estrategia: éstas son recomendaciones habituales en las organizaciones empresariales. El personal de los puestos de alto nivel requiere la aprobación del Congreso. Los linea-

mientos generales de las estructuras de las organizaciones se especifican en mandatos legislativos y son difíciles de modificar y alinear conforme cambian las políticas. Los incentivos para favorecer la conducta empresarial o el apoyo a nuevas políticas están circunscritos por ley y operan de acuerdo con lineamientos establecidos por el Servicio Civil y por el sistema de escalafón. El sistema fue ideado más para prevenir abusos que para dar a los directores generales el control sobre el proceso de aplicación. Y, como ya se mencionó, los organismos supervisores constituyen la base de recursos de la dependencia y determinan políticamente la asignación de recursos. La dependencia pública no tiene decisión independiente sobre su presupuesto o sus finanzas. Las autorizaciones y las asignaciones proceden del toma y daca del proceso legislativo. Este freno a la asignación de recursos no sólo limita *cómo* se pueden aplicar las políticas sino también, a la postre, *cuáles* políticas podrán aplicarse. Por muy impresionante que sea una política, su aplicación está condenada a muerte sin los fondos adecuados.

También debe observarse que la coherencia y la integración de una organización no son los objetivos principales de las dependencias públicas. La gestión estratégica basada en las empresas se edifica sobre la premisa de que un enfoque integrado para la formulación y aplicación de políticas es esencial para la eficiencia y eficacia de la organización. Pero esta misma premisa no puede aplicarse a las dependencias públicas. De hecho, la formulación de políticas está separada constitucionalmente de su aplicación. La evaluación de las operaciones y resultados de la organización preocupa menos al director general que la responsabilidad de los comités supervisores del Congreso. Por consiguiente, los mecanismos necesarios para coordinar las actividades de la organización y supervisar su desempeño (como los sistemas de información administrativa, y los sistemas financieros y de contabilidad) están subdesarrollados, y en muchos casos no existen. Los sistemas de la dependencia pública no pretenden dar coherencia; se preocupan por la "justicia, no por la eficiencia; por la conservación de la libertad, no por el mejor uso de los recursos económicos; por la responsabilidad y legitimidad, no por la eficiencia y eficacia" (Bower, 1983, p. 174).

Los administradores estratégicos en las dependencias públicas se apresuran a reconocer sus limitaciones al aplicar las políticas y tratar de dar coherencia a la organización. Michael Blumenthal ha comparado la gestión de las dependencias públicas con la de las empresas privadas, y llega a la conclusión de que administrar una gran burocracia federal se parece muy poco a administrar una gran corporación. Mientras fue técnicamente secretario (jefe) del Tesoro, tuvo "poco poder, poder eficaz, para influir sobre el funcionamiento de las cosas" (Blumenthal, 1983, p. 25): "en el go-

bierno no existía ese tipo de control". Limitado en su capacidad de contratar, despedir o transferir personal; de dar incentivos o de estructurar su organización, no se le juzgó por lo bien que "llevaba el lugar", sino por lo que ocurría en la economía, el presupuesto, la inflación, etc., factores todos ellos externos a la dependencia y que estaban más allá de su dominio inmediato. No ocurrieron así las cosas cuando estuvo en empresas privadas. Ahí se le juzgaba viendo si era buen administrador. Otro ex secretario del Tesoro, George Shultz, está de acuerdo:

En el gobierno y la política, el reconocimiento y por tanto los incentivos son para quienes formulan las políticas y maniobran el compromiso legislativo. En agudo contraste, los aplausos y los incentivos en las empresas van a las personas que logran que las cosas se hagan. Lo que cuenta es la ejecución. Quien puede hacer que se construya la planta, quien puede traer el contrato de ventas, quien puede llevar adelante las finanzas, etcétera [citado en Allison, 1983, p. 87].

La toma de decisiones

Como consecuencia de los rasgos característicos de la gestión de las dependencias públicas, los directores generales recurren a un proceso particular para tomar decisiones. Los analistas lo llaman "ir tirando" (Lindblom, 1959) o "incrementalismo descoyuntado" (Braybrooke y Lindblom, 1963). Atrapados en el estira y afloja de fuerzas políticas en competencia, sin una fuente central de poder, los directores generales establecen metas y toman decisiones conforme regatean y negocian con los interesados. En vez de tener una sola meta -"maximizar" las ganancias o el crecimiento- poseen hoy toda una serie de metas y decisiones que brotan de sus propias interacciones.

Puesto que es difícil coordinar y reconciliar estas metas, dada su diversidad y, en muchos casos, su incompatibilidad, las decisiones que afectan a los objetivos se suelen tomar sucesivamente y no integradas en un todo. Se pasan por alto todas las incongruencias que haya entre ellas. Aunque al tratar las decisiones de esta manera descoyuntada se evita el desafío de coordinar e integrar la actividad de la organización, se causa un problema de coherencia organizacional. Subpartes de la organización pueden terminar trabajando con fines opuestos -y de hecho así sucede-, socavando el esfuerzo general. Pero, una vez más, el énfasis se pone en responder y adaptarse a múltiples partes interesadas en competencia, en lugar de preocuparse por la coherencia de la organización.

A menudo se menciona el papel de los medios informativos como un factor importante que complica la toma de decisiones de los directores

generales (Blumenthal, 1983; Rumsfeld, 1983). La gestión pública se ha descrito como algo mucho más abierto que la experiencia en "una pecera". La información en la prensa puede ser tan continua y tantas las "filtraciones" de las deliberaciones de la dependencia pública, que muchas iniciativas de políticas son contenidas antes de pasar siquiera de ser un bosquejo. Los gerentes generales de empresas tratan con la prensa sólo ocasionalmente y en circunstancias excepcionales (derrames de petróleo, alteración de productos); es raro que la prensa tenga acceso a las operaciones internas de una empresa conforme ésta formula y aplica sus estrategias. Sus deliberaciones no se ven sometidas al mismo nivel de escrutinio que en las dependencias públicas (Ring y Perry, 1985). La relativa apertura de las dependencias públicas hace que los formuladores de las políticas se preocupen tanto por la forma en que éstas serán vistas por varios grupos de electores como por el funcionamiento de las mismas. En Washington, según Blumenthal, "la apariencia es tan importante como la realidad" (1983, pp. 22-23). Y la prensa desempeña un papel fundamental al establecer las apariencias, especialmente cuando los indicadores de desempeño de las dependencias son ambiguos y difíciles de definir e interpretar.

El tiempo también complica la toma de decisiones de una dependencia pública. La duración en el cargo de un director general de una dependencia pública suele medirse por lo general en términos de ciclos electorales de cuatro años (o menos, ya que el tercero y el cuarto años en el cargo son interrumpidos por campañas de reelección). La duración en el cargo de funcionarios nombrados políticamente no promedia más que 18 meses para los subsecretarios (Allison, 1983). Es difícil y tardado cambiar las políticas de una dependencia pública, pues suelen estar ancladas en estatutos o regulaciones. Además, la continuidad de las nuevas políticas, para no mencionar el nexo entre la formulación y la aplicación, queda limitada en estas circunstancias. El proceso se perturba todavía más por marcos de tiempo muy específicos para su aplicación, impuesta por la legislación, y por los ciclos presupuestarios del Congreso. Según Harlan Cleveland: "Estamos enfrentándonos a problemas de 20 años con planes quinquenales, con personal para dos años y que reciben asignaciones de fondos para un solo año" (citado en Ring y Perry, 1985, p. 281).

EL DEPARTMENT OF DEFENSE

Dadas estas dificultades generales para importar la gestión estratégica a las dependencias públicas, volvamos ahora nuestra atención a una dependencia específica: el Department of Defense (000). El 000 recibe fondos públicos, opera con medios poliárquicos de control social y es de propie-

dad pública. Experimenta las mismas limitaciones que otras dependencias del gobierno. Además, tiene propiedades exclusivas que hace más difícil la transferencia de la gestión estratégica de base empresarial.

*La ambigüedad en las políticas en un mundo
de poderes compartidos*

El DOD opera en un medio de poderes compartidos, con centros de poder que compiten dentro y fuera de la organización. El secretario de la Defensa no inicia su propia estrategia. Participa en un proceso fluido con un conjunto complejo de interesados: el Presidente y su personal, el National Security Council y su personal, los aliados internacionales, otros departamentos ejecutivos del gobierno y miembros poderosos de su propio departamento. Tan sólo en el Congreso hay 10 comités del Senado y 11 comités de la Cámara con jurisdicción formal sobre diversos aspectos de la política de defensa (Wildavsky, 1988).

Estos centros de poder rara vez establecen un consenso sobre la estrategia de la seguridad nacional; con el gobierno de Eisenhower como posible excepción, el consenso sobre estrategia de seguridad nacional no ha sido frecuente en la época posterior a la segunda Guerra Mundial (Brown, 1989). En cambio, el Presidente recurre a declaraciones de políticas muy vagas y globales. La ambigüedad de políticas, en lugar de una guía clara y directa, se vuelve la norma (véase, por ejemplo, *National Security Strategy*, 1990). Los administradores del DOD tienen que administrar en un vacío. Obligados a formarse sus propias interpretaciones de la seguridad nacional, sus elecciones sustituyen a las de la "administración superior" y, como es natural, reflejan sus intereses más especializados y locales. En esas condiciones, no sorprende ver que intereses localizados predominan sobre los intereses de la organización, y encontrar menor coordinación e integración del todo.

La renuencia a ofrecer una guía específica es un subproducto natural de nuestro sistema constitucional (Ring y Perry, 1985). Hay variación entre los presidentes y sus secretarios de la Defensa al dar una guía específica; pero la tendencia natural es no mostrar en términos claros y precisos las propias preferencias de políticas. En realidad, hay frenos a la claridad (Hammond, 1988). Desde la perspectiva de sus tratos con el Congreso, la articulación inequívoca de una estrategia por el Presidente puede "dar armas a [sus] enemigos" (Hammond, 1988, p. 6). Hace que su gobierno sea vulnerable políticamente al establecer prioridades en apoyo de una necesidad estratégica por encima de otras: el apoyo a un régimen internacional en oposición a otro, construir barcos en oposición a misiles o aeroplanos.

Se prefiere no movilizar a la oposición (tanto interna como internacional) y limitar las propias opciones futuras. También existe el peligro de mostrarse demasiado explícito acerca de las propias intenciones. Revelar lo que alguien se propone hacer sugiere (dadas las limitaciones de recursos) lo que no es probable que se haga, lo que no se está dispuesto a hacer y lo que se es incapaz de hacer: información que podría ser valiosa para los propios enemigos. Además, la falta de metas y de estrategia anunciadas, especialmente las que tienen limitaciones fiscales, transfiere las decisiones difíciles al Congreso, mientras el gobierno evita el riesgo de dividir su propia coalición y reducir su popularidad. Esto es una parte del "juego que el Congreso y el Presidente juegan entre sí.; El objetivo de este juego es dejar que el otro jugador tome la decisión, o parezca hacerlo" (Hammond, 1988, p. 8).

También hay frenos para directrices inequívocas de políticas por parte del presidente:

Las dependencias desean recibir guía, por una mezcla de razones buenas y malas. Las razones buenas son: facilitar su diseño y la aplicación de programas eficaces y su responsabilidad. Las razones malas -malas desde el punto de vista del Presidente- son reducir su incertidumbre a expensas de los requerimientos de desempeño del presidente [Hammond, 1988, p. 9].

El Presidente acaso desee cambiar con rapidez sus metas y su estrategia, cumplir con exigencias ambientales y hacerlo más pronto de lo que el DaD puede apoyarlas. Acaso prefiera un compromiso incremental a los programas, dadas las limitaciones políticas, y no los compromisos de largo plazo que puedan requerir los programas del DaD. El Presidente también puede desear presentar e interpretar sus objetivos y sus metas de maneras distintas ante públicos diferentes. Existe una "necesidad de poder decir diferentes cosas a distintos públicos extranjeros, así como a públicos nacionales" (Hammond, 1988, p. 12). Se necesita cierta finura para mantener unida una coalición con objetivos en competencia a fin de lograr que se apruebe una legislación. La oposición puede unirse, o una coalición vacilante podría desmembrarse si se expresa una estrategia clara e inequívoca. En estas condiciones, puede ser benéfico para el presidente mostrarse deliberadamente vago (Nutt, 1979). Por ello, existen muchos frenos para que el Presidente haga declaraciones inequívocas de políticas para el DaD, pese a que el departamento tenga una necesidad administrativa de ellas.

Indicadores de desempeño y adaptación ambiental

Como otras dependencias públicas, el DOD tiene dificultades para establecer mediciones que caractericen su desempeño y su adaptación al ambiente. La "disposición a luchar" es una medida de desempeño del DaD en tiempos de paz, pero carece de la precisión de los indicadores del mercado. Es difícil de definir y está abierta a interpretaciones diversas entre interesados en competencia; no existe consenso sobre lo que significa "disposición", y mucho menos sobre cómo medirla. Para complicar más el problema, la "disposición" es una "variable de insumo", que centra la atención en el equipo y los abastos, desviándola de las operaciones y los resultados. Según los críticos, el énfasis en las "variables de insumo" y no en las "variables de producción", ha causado grandes problemas a nuestras operaciones militares en el pasado (Luttwak, 1985; Senate Armed Services Committee, 1985). También ha tenido sus desventajas depender de las mediciones de producción para evaluar el desempeño del DOD. Dos mediciones -ganar o perder en combate- son indicadores que pueden requerir largo tiempo para determinarlos (como en el caso de ganar), o pueden ser imposibles de rectificar (como en el caso de perder). Depender de estas mediciones para juzgar el desempeño es demasiado tardado o peligroso. Estos dilemas con las mediciones de desempeño llevaron a Harold Brown, ex secretario de la Defensa, a concluir que "no hay una sola cifra que constituya una medida definitiva de lo bien que se está administrando al DOD o a cualquier otra dependencia del gobierno" (Brown, 1983, p. 217); "no es posible administrar el Department of Defense exactamente como una empresa y tratar de llegar a un balance final que indique la ganancia o alguna otra norma mensurable única".

La aplicación de las políticas

El secretario de la Defensa también carece de control sobre la aplicación de políticas, como otros administradores públicos. Las funciones de aplicación del director general no se acumulan en su dependencia, sino que están dispersas entre centros de poder en competencia. Por ejemplo, el secretario de la Defensa no controla su presupuesto; el Congreso lo autoriza y lo asigna. También el proceso de presupuestación es muy complejo, dilatado, duplicativo y difícil de administrar y coordinar (Gansler, 1989; Hendrickson, 1988; Jones y Doyle, 1989; Kanter, 1983; Kaufmann, 1986; Wildavsky, 1988). Tómese por caso, la participación y supervisión del presupuesto por el Congreso incluye

unos 30 comités, 77 subcomités y 4 paneles [...] *Cada día de trabajo* [...] entraña, en promedio, casi tres auditorías nuevas de la General Accounting Office (GAO) del DOD; más o menos 450 investigaciones escritas, y más de 2 500 consultas telefónicas desde el Capitolio; y casi tres informes separados al Congreso, *cada uno* de los cuales requiere más de mil horas-hombre de preparación y un costo aproximado de 50 000 dólares. Los altos funcionarios del DOD pasan más de 40 horas preparándose para las seis apariciones como testigos y las 14 horas de testimonios que dedican, en promedio, para *cada día* del Congreso en sesión" [Cheney, 1989, pp. 26-27; cursivas en el original].

Además, como se ha descubierto en un estudio, simplemente para satisfacer requerimientos estatutarios, el Congreso exige 319 informes del GAO (U.S. General Accounting Office, 1988).

El secretario de la Defensa también se ve limitado, como otros administradores de dependencias públicas, para hacer cambios en la organización. Aumentar o suprimir personal y subunidades, en el nivel de subsecretario, exige la aprobación del Congreso, y éste puede requerir meses antes de conceder su anuencia. El Congreso también interviene para hacer sus propios cambios a la organización, y añade nuevas unidades conforme lo juzgue necesario. Antes de 1981, prescribía varias áreas funcionales de responsabilidad, y otras se añadieron posteriormente a esa fecha. El Congreso describió los deberes de los nuevos funcionarios en estatutos, detalle habitualmente dejado al criterio de los directores de la DaD, y "abrió nuevo terreno" cuando impuso el establecimiento de un Mando Unificado para operaciones especiales, y prescribió su integración y sus funciones con toda minucia (Office of the Secretary of Defense, 1987, p. A-17). Además, todavía tiene que ser autorizada por el Congreso la petición del *non* de crear un sistema administrativo menos rígido de personal, con cierto grado de flexibilidad para la contratación y el pago de personal especializado.

LA TOMA DE DECISIONES

Dadas las limitaciones impuestas al secretario de la Defensa para administrar el departamento, así como la complejidad de dicha administración, la toma de decisiones en el DaD ha sido descrita como una "anarquía organizada" (Sabrosky, Thompson y McPherson, 1983) y como el "procesamiento de un cesto de basura" (Crecine, 1986; Bromiley, 1986). Los modelos de toma de decisiones racionales en que se basa la gestión estratégica presuponen que la elección depende de conocer las alternativas y las consecuencias, de un ordenamiento congruente de las preferencias, y de reglas claras de decisión. Sin embargo, estas condiciones no se dan en las

situaciones en que se toman decisiones estratégicas en el DOD; antes bien, quienes toman las decisiones se ven "sumamente constreñidos por circunstancias de tiempo, distancia y complejidad de la organización e interés propio", características todas ellas de las anarquías organizacionales (Sabrosky, Thompson y McPherson, 1983, p. 38).

El sistema de planeación, programación y presupuestación (PPBS) comenzado a principios de los años sesenta por el secretario de la Defensa Robert McNamara, pretendió poner cierto orden y racionalidad en la toma de decisiones del DOD. El objetivo era centralizar la planeación en la Office of the Secretary of Defense, dar guía sobre la programación, correlacionar los presupuestos con los planes y utilizar análisis de beneficios y costos y otras técnicas analíticas para ayudar en la toma de decisiones. McNamara suponía que los problemas del Department of Defense no provenían de la falta de autoridad administrativa, "sino más bien [de] la ausencia de los instrumentos administrativos necesarios para tomar buenas decisiones en los asuntos realmente decisivos de la seguridad nacional" (Office of the Secretary of Defense, 1987, p. A-8). Se consideró que el PPBS era ese instrumento administrativo. En el término de un ciclo de 15 meses se esperaba traducir objetivos y estrategia generales de la seguridad nacional en un plan quinquenal de defensa y en un presupuesto operativo anual. Sin embargo, todavía hay un caldeado debate sobre la eficacia del PPBS. Pese al hecho de que se ha estado en constante evolución desde que fue introducido al DOD, los reformadores siguen criticando su incapacidad de proporcionar los gastos a la misión del departamento, como se había intentado al principio. Surgen dificultades, afirman, porque el PPBS no se ha desarrollado y administrado debidamente. Padece de varios males: planeación estratégica ineficaz, relación insuficiente entre la planeación estratégica y las limitaciones fiscales; ausencia de una guía fiscal realista; incapacidad de destacar el lado productivo del programa de defensa; incapacidad de hacer mejoras considerables; atención insuficiente a la ejecución y el control; y la longitud, complejidad e inestabilidad del ciclo del PPBS (Ansoff, 1984; U.S. General Accounting Office, 1985; Senate Armed Services Committee, 1985). En su testimonio ante el House Armed Services Committee (Comité de Servicios Armados de la Cámara), Charles Bowsher, contralor general de Estados Unidos, lo dijo con toda claridad:

Nuestras evaluaciones de las prácticas del DOD muestran claramente que no controla en forma adecuada sus recursos; no da a sus administradores, al Congreso ni al público una cuenta verdadera de los activos financieros que se le confiaron ni controla con eficiencia sus costos. El DOD necesita información amplia y precisa de costos, activos, pasivos y fondos [U.S. General Accounting Office, 1990, p. 27].

Además de las limitaciones que acabamos de resumir, existen rasgos únicos que limitan la importación de la gestión estratégica al 000. Éstos incluyen el tamaño y la complejidad del departamento, el cambio continuo de personal y la misión del 000.

Tamaño y complejidad del DaD

El 000 es conocido por su enorme tamaño: "Sencillamente no hay nada en la sociedad civil estadounidense que pueda empezar a compararse con sus aterradoras dimensiones" (Luttwak, 1985, p. 68). Considerablemente más grande que ninguna empresa, el 000 tiene más de cuatro millones de empleados en servicio activo, en reserva y empleados civiles que trabajan de manera directa para él, y más de tres millones de personas en el sector privado que le proveen servicios o productos (Brown, 1983; Office of the Secretary of Defense, 1987). En comparación, la General Motors (clasificada por Dun & Bradstreet como el patrón privado más grande en 1986) sólo tenía 600 000 empleados (Office of the Secretary of Defense, 1987).

Los teóricos nos advierten que organizaciones de ese tamaño sufrirán los problemas de control inherentes a todas las dependencias públicas: "Nadie puede controlar la conducta de una gran organización" (Ley del Control Imperfecto); "cuanto más grande se vuelve una organización, menor es el control sobre sus acciones ejercido por quienes ocupan altos puestos" (Ley del Control Decreciente); y "cuanto más grande se vuelve una organización, menor es la coordinación entre sus acciones (Ley de la Coordinación Decreciente) (Downs, 1967b, pp. 132-143). Downs añade que, pese a los esfuerzos por aumentar de manera considerable la capacidad de la organización para manejar sus datos, por mejorar los sistemas de contabilidad, por crear computadoras de alta velocidad y por modificar estructuralmente la organización en busca de mayor coordinación, poco puede hacerse (especialmente los altos administradores) por "superar el funcionamiento básico de estas leyes" (p. 143). Por consiguiente, "una de las dificultades más graves de nuestros tiempos es la administración de las grandes dimensiones" (Brown, 1982, p. 74).

Transferir la lógica de "lo pequeño es bello", que imbuje a las empresas y la industria (Gilder, 1989; Peters, 1988) al 000, es algo plagado de dificultades. Pese a su creación como una sola entidad en 1947 y a los cambios evolutivos de los últimos cuarenta años, que han producido una mayor consolidación en la Office of the Secretary of Defense (Office of the Secretary of Defense, 1987), aún se sigue describiendo al Department of Defense como una colección fragmentada y anárquica de baronías feudales (Luttwak, 1985). Con muchos y poderosos interesados, internos y

externos, que ejercen gran influencia sobre las políticas del DOD, y con sistemas internos mal desarrollados para integrar el departamento, el secretario de la Defensa tiene instrumentos mínimos con los cuales administrarlo. En esas condiciones, es difícil llevar a la práctica la teoría de gestión estratégica en una dependencia multiorganizacional.

Cambio de personal

El DOD experimenta un cambio regular y rápido de su personal civil, sobre todo del personal nombrado por la Presidencia, así como otros departamentos del gabinete. Se ha calculado que los empleados duran en promedio tres años (Collins, 1982). Al término del año fiscal 1986, el periodo medio de las personas nombradas por el presidente en la Office of the Secretary of Defense fue de 24 meses, y el periodo medio de ejecutivos que no fueran de carrera fue ligeramente superior a 30 meses (Office of the Secretary of Defense, 1987). Este rápido cambio limita la participación de los altos funcionarios en el proceso de formulación de la estrategia de defensa: "El promedio de los cambios es tan breve que incluso civiles y militares bien calificados habitualmente [encuentran] casi imposible promulgar políticas y programas coherentes, mucho menos llevarlos hasta sus conclusiones" (Collins, 1982, p. 105). Lo que complica estos problemas es el cambio obligatorio del personal militar. Aunque el periodo varía, el personal militar cambia de oficio cada dos o tres años, para rotar entre funciones de combate y de apoyo. La continua alteración, aunada a los cambios civiles, desafía la memoria y la continuidad de la institución. No sólo se perturba el funcionamiento de rutina, sino que también sufren, por falta de coordinación, importantes proyectos de cambio que requieren un periodo considerable. La teoría de la gestión estratégica presupone que la adaptación de la organización al medio es vital para su supervivencia; pero las políticas de personal del DOD limitan la continuidad del personal al administrar estas adaptaciones.

Misión y notoriedad del DOD

Con la responsabilidad de aplicar la estrategia militar de los Estados Unidos, el DOD debe estar dispuesto a recurrir a la violencia para alcanzar los objetivos nacionales siempre que fallen los esfuerzos por la paz. Por consiguiente, todo estadounidense (y, podríamos añadir, toda la comunidad internacional) debe interesarse por lo bien que se administre el departamento. La responsabilidad del DaD es de gran interés en estas cir-

cunstancias, y el público, por medio de elecciones presidenciales y comités de supervisión en el Congreso, supervisa las políticas de la defensa y su puesta en vigor. Fuerzas de tarea, comisiones selectas y audiencias especiales del Congreso también investigan varios aspectos de la administración de la defensa y ofrecen oportunidades adicionales para examinar las operaciones. Como lo vimos en la operación Tormenta del Desierto, la televisión ha abierto nuevos caminos por los cuales juzgar el desempeño del DOD. Ninguna otra dependencia pública es tan conspicua o tan importante, y ninguna otra despierta tanto interés público como el DOD. Este interés ha aumentado en años recientes, dado el creciente costo de mantener el departamento y su misión. Una vez más se han planteado preguntas como: "¿Cuánto es bastante?" conforme las necesidades de defensa compiten con las de otros servicios y necesidades internas importantísimas (Fax, 1988). Aún queda por determinar cómo se deberán enfocar y responder esas preguntas:

No hay un sistema racional por el cual la rama ejecutiva y el Congreso lleguen a un acuerdo coherente y duradero sobre la estrategia militar nacional, las fuerzas para llevarla a cabo y los fondos que se le deben aportar [...] a la luz de la economía general y las solicitudes en competencia que se hacen a los recursos nacionales. La ausencia de semejante sistema contribuye de manera considerable a la inestabilidad e incertidumbre que han plagado nuestro programa de defensa [Packard Commission, 1986, p. 472].

Es precisamente este tipo de sistema el que la gestión estratégica intenta introducir, y es precisamente este sistema el que será difícil de introducir, dados los límites que acabamos de mencionar.

ANÁLISIS y CONCLUSIONES

Los lectores interesados en la gestión estratégica de las dependencias públicas se encuentran ante un gran dilema si aceptan los argumentos de este capítulo. El modelo principal de gestión estratégica basado en las empresas suele ser más útil y apropiado en las organizaciones pequeñas que operan en condiciones bastante estables: organizaciones que tienen rutinas congruentes y pocos cambios en tecnología, competidores, clientes, empleados, proveedores, distribuidores y relaciones con otros interesados importantes (como dependencias del gobierno). Ese modelo ha tenido menos éxito en las organizaciones grandes que tienen que enfrentarse a medios turbulentos y complejos, que exigen adaptación e innovación como respuesta a circunstancias cambiantes (De Greene, 1982; Mintzberg, 1990).

De hecho, la gestión estratégica en un ambiente caótico no se comprende ni se practica bien (Peters, 1988). En estas condiciones, algunos hasta dudan de la posibilidad de aplicar alguna estrategia organizacional con algún propósito (Astley y Van de Ven, 1983).

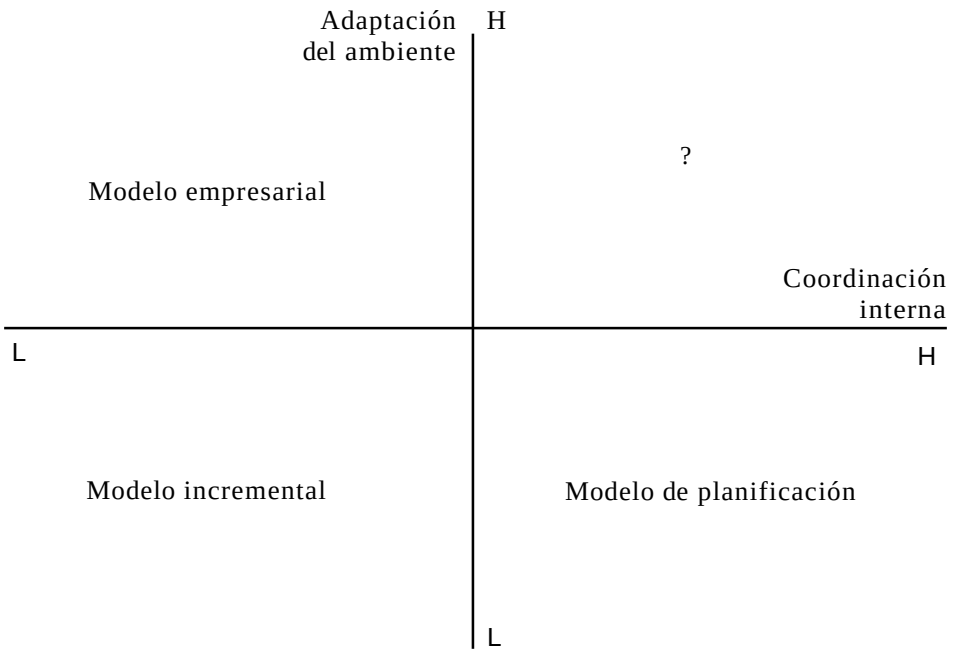
De este modo, en vez de enfocar nuestra atención en las dependencias públicas que "no" transfieren principios de administración estratégica llevados de las empresas, mejor haremos en centrar nuestra atención en el fracaso de los propios modelos de gestión estratégica. Una premisa importante de este capítulo es que los problemas de transferir a las dependencias públicas la gestión estratégica basada en las empresas, ocurren no tanto por la enormidad de la tarea que se debe realizar sino porque el modelo mismo embona mal en el contexto de la dependencia pública. Lo que necesitan las dependencias multiorganizacionales que actúan en medios muy turbulentos son imágenes y modelos nuevos que guíen sus elecciones estratégicas. Pero, ¿dónde encontrar esas imágenes y modelos? La gestión estratégica basada en las empresas nos ofrece orientación escasa. Ciertas visiones aisladas han empezado a arrojar dudas sobre los supuestos de los modelos de gestión estratégica (Morgan, 1983, 1986; Mintzberg, 1990; De Greene, 1982; Gemmill y Smith, 1985), pero la investigación de la estrategia no ha producido alternativas.

Un ejemplo ilustrará este punto. Según la teoría de la gestión estratégica, si un administrador estratégico estuviera buscando modelos para guiarse en el proceso estratégico, tendría tres alternativas entre las cuales escoger: el modelo empresarial, el incremental o el de planeación (Mintzberg, 1974). Teóricamente, el modelo seleccionado dependería de la naturaleza del contexto de la organización, del tiempo necesario para tomar las decisiones estratégicas, y de los requerimientos de la tarea interna de la organización necesarios para su integración. La gráfica XII.2 ilustra estos modelos.

El *modelo empresarial* de toma de decisiones estratégicas se caracteriza por la búsqueda de innovaciones y oportunidades. El tiempo resulta esencial. Las respuestas rápidas y audaces a las oportunidades que ofrezca el ambiente pueden dar ventaja a una organización sobre sus competidoras. Como resultado, la autoridad que toma las decisiones suele estar en manos de un empresario, y se evitan los procesos de decisión complejos, ya que prolongan el tiempo de respuesta. Se aprecian en más la imaginación, la flexibilidad y la creatividad que la preocupación por la coordinación, la integración y el control internos. La coordinación que ocurra dependerá del empresario y de su habilidad personal para integrar prontamente las respuestas de la organización al medio.

El *modelo incremental* es característico de las organizaciones que no tienen una sola fuente central de poder sino, antes bien, centros múltiples, cada uno con sus propias metas y objetivos. En este medio tan complejo,

GRÁFICA XII.2. *Modelos de toma de decisiones*



las decisiones suelen tomarse como pasos breves, aislados y graduales. Los pasos son pequeños para no provocar una resistencia de las facciones opuestas; aislados, porque nadie tiene la capacidad de interrelacionarlos e integrarlos, dados los múltiples centros de poder y la complejidad del proceso; y graduales, porque es más fácil "probar el agua", recabar retroalimentación y hacer ajustes conforme se avanza. Las necesidades de integración son de menor importancia, ya que los ajustes seriales para acomodar demandas en competencia son sustituidos por la reconciliación de intereses en conjunto y el afán de forjar una entidad coherente. El tiempo es menos apremiante sobre la toma de decisiones, ya que la adaptación a las demandas de otros se considera más importante que dar una respuesta rápida con fines de innovación y cambio.

El *modelo de planeación* describe la evaluación sistemática de los costos y beneficios de diversas propuestas para el futuro y, mediante dicho proceso, la elección de un estado final deseado. Se hace un plan general para interrelacionar todas las decisiones y actividades de la organización. La coordinación es muy importante para evitar los conflictos inherentes cuando la toma de decisiones y las acciones respectivas son independientes en-

tre sí. La respuesta rápida al medio de la organización es menos importante que la acción coordinada. El medio de la organización suele mantenerse estable, y así se pueden prever ciertas pautas e integrarlas en el análisis de costos y beneficios. Más importante para el proceso de decisión estratégica es la coordinación necesaria para aplicar el plan general.

El signo de interrogación que puede notarse en la gráfica XH.2 establece que todavía no se ha identificado ningún modelo que pueda permitir a quienes toman las decisiones hacer rápidamente elecciones estratégicas como respuesta a cambios del ambiente, mientras mantienen la coherencia interna y la capacidad integradora de la organización. No obstante, este tipo de situación es el que más caracteriza las necesidades de las grandes organizaciones al enfrentarse al caos y la turbulencia del ambiente. Lo que se busca son mecanismos que aumenten la coordinación interna, pero que aseguren al mismo tiempo una flexibilidad continua como respuesta al medio. A lo largo de la historia, las organizaciones no muestran un buen desempeño en ambas tareas, al menos no durante periodos prolongados. Se ha tendido a enfocar una dimensión (la coordinación o la adaptación) en detrimento de la otra.

Por ejemplo, concentrarse en la coordinación e integración internas suele hacer que las organizaciones miren hacia adentro, sin preocuparse por el medio externo. Desconociendo su contexto, a menudo no pueden adaptarse si el medio exterior cambia. (Las empresas automovilísticas de los Estados Unidos durante los años setenta son un buen ejemplo de este problema.) La insistencia de las organizaciones en la flexibilidad y la sensibilidad al medio externo provoca habitualmente varios tipos de descentralización: la organización desea estar más cerca de sus "mercados" y sus "dientes" de lo que lo permite una estructura centralizada; su objetivo es ser innovadora y flexible como respuesta a las necesidades de sus dientes. El peligro está en que la descentralización puede producir aún mayor especialización y fragmentación entre las subpartes organizacionales; esto da como resultado un menor interés y preocupación por la organización en conjunto. Sin algún mecanismo que mantenga unida la organización, pueden formarse submetas que amenacen su cohesión.

Llegamos así a una coyuntura importante. Los modelos tomados de la gestión estratégica basada en las empresas no embonan bien en las organizaciones que tienen grandes necesidades de coordinación y adaptación, y aun se tienen que crear nuevos modelos. Estamos en busca de formas nuevas de organización social (Drucker, 1988; Jelinek, Litterer y Miles, 1986). Las sugerencias actuales sobre cómo proceder son atractivas, pero no han producido recomendaciones lo bastante desarrolladas para poder darles aplicación inmediata. Por ejemplo, con la intención de trascender nuestro viejo pensamiento paradigmático, algunos analistas han favorecí-

do el empleo de conceptos e ideas innovadores que han surgido de la revolución en la física, la química, la biología y las ciencias del conocimiento (Bradley, 1987; Gemmill y Smith, 1985; Morgan, 1983). Otras sugerencias interesantes han procedido de los teóricos sociales acerca de las organizaciones que se diseñan a sí mismas y acerca de los diseños adaptativos (De Greene, 1982; Jantsch, 1975, 1980). Margan (1986) recomienda el empleo de imágenes o metáforas de organizaciones para ayudar a los administradores a determinar el carácter complejo de la vida organizacional; espera que este ejercicio creador pueda señalar posibilidades para planear y administrar organizaciones en formas que antes no se habrían considerado posibles. Estos conceptos e ideas, aunque no dejan de ser intrigantes, tienen que ser moldeados aún en una epistemología coherente, ya no digamos en un marco general que pudiera guiar la acción estratégica en las organizaciones (Daneke, 1990). Y no existe ningún sustituto para el enfoque actual en la gestión estratégica que guíe la elección estratégica en las grandes dependencias multiorganizacionales que necesitan adaptarse y mantener su cohesión. En esta coyuntura, tal vez lo mejor que podamos esperar sea que se ejercite la imaginación e invención a medida que las personas empiecen a recrear y a rescribir los mapas estratégicos de sus organizaciones. Encontrando demasiado limitadora la lógica de la acción "racional" e inclusiva, ilusorias las ideas del control de la administración, y poco imaginativa y demasiado costosa la aceptación del *statu qua*, recibiremos con agrado el descubrimiento de nuevas formas de organización social que abran las promesas del futuro.

XIII. HACIA UNA TEORÍA DEL ÉXITO EN LA GESTIÓN PÚBLICA

EUGENE B. MCGREGOR, JR.

LA GESTIÓN pública necesita una teoría del éxito respecto al desempeño y la productividad. Esta necesidad es, a un tiempo, académica y práctica. Del lado académico, debemos preguntarnos cuánto tiempo y de qué modo una empresa de gestión pública con pretensiones profesionales cada vez mayores puede mantenerse si su repertorio no incluye al menos un modelo de éxito razonablemente sólido. Del lado práctico está desarrollándose un drama que incluye intereses y resultados, los cuales reducen la importancia del juego académico hasta un tamaño insignificante, pues la actual escala y ritmo de los hechos del mundo real han conspirado para suprimir los antiguos escenarios en que se presentaba el acto de la gestión pública. En el momento en que se escriben estas líneas, se están construyendo nuevos escenarios y se están escribiendo nuevas obras acerca de la búsqueda global de la ventaja competitiva del desarrollo económico; el desarrollo y la asignación de energía; los problemas de administración ambiental asociados con el agotamiento de la capa de ozono; la contaminación de los océanos; la eliminación de los desechos tóxicos y la destrucción de las selvas tropicales; enormes desplazamientos de población, derivados de las tasas diferenciales de nacimiento, muerte y esperanza de vida, y una diversidad de hechos similares, como la pobreza, el hambre, la ignorancia, el tráfico internacional de drogas, el terrorismo y la propagación del SIDA.

No hay en la actualidad ninguna teoría del éxito en la gestión pública, pese al gran número de nuevas y alentadoras formulaciones de la burocracia pública (Metcalfe y Richards, 1987; Heymann, 1987; DiLulio, 1989; Wilson, 1989; Ostrom, 1990; Lynn, 1990) y a las investigaciones optimistas (Ukelcs, 1982; Rainey, 1991; Wise, 1991; Bozeman y Straussman, 1990). Algunos de los estudios recientes de mayor importancia incluyen adaptaciones públicas de las prescripciones de la "administración de calidad total" (TQM) (Deming, 1982a, 1982b; Gitlow y Gitlow, 1987; Mizuno, 1988; Sensenbrenner, 1991), así como sugerencias útiles para acabar con la rigidez del personal de la burocracia pública (Barzelay, 1992). Además existe una serie cada vez mayor de ricos indicios sobre la reinversión gubernamental (Osborne y Gaebler, 1992), el liderazgo del sector público (Behn, 1991a) y el logro de la "excelencia" en el servicio público" (Peters y Waterman,

1982; Knauff, BergeryGray, 1991; Ingraham y Kettl, 1992). En todos los niveles de gobierno pueden encontrarse innovaciones en el sector público, incluso en las comunidades más rurales (Cigler, 1991). Pese a la creciente lista de intentos y casos alentadores, todas las teorías del éxito administrativo han demostrado ser impracticables.

Dado que la teoría es, por definición, una construcción mental concebida para permitir al analista hacer planteamientos generales acerca de casos específicos, la teoría, en un sentido técnico estrecho, está equivocada. Sin embargo, a menudo se pasa por alto su utilidad práctica. La teoría es lo que permite al investigador aislar las características esenciales de problemas prácticos, inventar distintas propuestas que podrían elegirse para resolver problemas, imaginar los efectos que ocurrirían si se seleccionara una u otra propuesta, y comprender los complejos detalles que habría que resolver para producir el efecto deseado sobre los asuntos públicos. La teoría libera a la imaginación para reordenar el mundo empírico y para evaluar los resultados probables si en realidad se reordenara ese mundo.

Eso significa que las teorías del éxito exigen generalizaciones acerca de dos tipos de problemas. Uno de ellos incluye el diseño de generalizaciones, por medio de las cuales un marco normativo aclare metas y problemas, muestre medios distintos de alcanzar metas de políticas complejas, y compare las opciones. El segundo incluye la generalización descriptiva, por la cual se codifican las suposiciones acerca de lo que ocurriría si se seleccionara una de las opciones. En ambos casos, las soluciones a los problemas de diseño y de generalización no dependen de descripciones elaboradas de lo único, salvo en que pueden ser útiles aplicando declaraciones generales a casos concretos. En cambio, las soluciones dependen de crear abstracciones poderosas a las que se pueda dar uso práctico.

En contraste con la necesidad, a menudo ha dominado los estudios de la gestión pública una catalogación (McGregor, 1991) de fracasos de programas, cortes, decadencias y desventuras de las políticas y la administración públicas, así como la expectativa teórica de que gran parte del esfuerzo por la gestión pública está condenado a fracasar. Un probable efecto práctico de ésta que fuera "empresa ascendente" en "decadencia" es un posible rechazo de las actividades y los instrumentos de la gestión pública sobre la base de que la "mano de cartas" de la gestión pública es mala y, si se juega, producirá resultados insignificantes e indignos de confianza. El impacto acumulativo es que hasta podemos imaginar escenarios en que un público cínico se condena a sí mismo a vivir una profecía que él mismo realizó -las suposiciones de fracaso alimentan el desempeño mediocre reforzando así la presuposición original-; de esta manera, el público desconfía de la capacidad de la gestión pública para utilizar eficientemente los instrumentos de la acción pública (Osborne y Gaebler, 1992).

OTRA OJEADA AL PROBLEMA DE "LA LUNA Y EL GUETO"

La pregunta intelectual consiste en si se puede crear una lógica general que mantenga la práctica de la gestión pública. Ésta es la esencia del problema de "la luna y el gueto" (Nelson, 1977). En pocas palabras, el problema es éste: si la gestión pública ha conseguido un logro espectacular, como llegar a la luna, ¿por qué no puede...? Una respuesta obvia a la pregunta de "la luna y el gueto" incluye el uso de una analogía, en que el análisis modela la práctica de la gestión pública sobre la conducta de un programa "estrella" específico, como el programa *Apolo* de la NASA (Webb, 1969). Esta transferencia del conocimiento específico de un caso a un caso nuevo sólo funciona si las demandas del nuevo caso coinciden con el "éxito" reinante que el antiguo caso ofrece al lado de la oferta (Nelson, 1977). De este modo, si los problemas de las ciudades, las escuelas públicas, las dependencias de asistencia y la eliminación de desechos sólidos pueden presentarse como grandes problemas de investigación y desarrollo, reductibles a un enfoque de administración de un proyecto del tipo de la NASA, entonces las lecciones del programa *Apolo* tendrán un atractivo natural. Pero si hubiese una diferencia entre las demandas del problema o las limitaciones puestas a su solución (por ejemplo, que la solución debe ser neutral en función de ingresos) y las suposiciones del modelo institucional, entonces la analogía es errónea. O bien, si la historia del éxito de ayer entrara en un periodo de decadencia (McCurdy, 1991), entonces habría que defender la analogía sobre la base de la memoria histórica de cómo se logró el éxito, y no sobre la base de adaptarlo a la práctica actual.

Un segundo enfoque puede consistir en declarar generalmente lo que creemos que sabemos acerca de éxito y fracaso, y luego aplicar una formulación general (acerca de lo que funciona y lo que no funciona) a casos específicos. Aquí intentaremos este enfoque. Una revisión de la bibliografía no revelará ninguna teoría obvia y completa del éxito; en cambio se pueden encontrar abundantes teorías parciales de éxito y fracaso, que catalogamos en el cuadro XIII.1. Las teorías clasificadas como "fracasos" representan teoremas y argumentos acerca de cosas que salieron malo que plantean obstáculos a la toma de decisiones eficiente y la resolución de problemas. De este modo, descubrir que unos clientes socialmente poco atractivos, conflictos entre votantes, falta de categoría profesional y una tenue mitología de las dependencias pueden conspirar para hacer "imposibles" ciertos trabajos administrativos (Hargrove y Glidewell, 1990); o que los problemas públicos se asemejan a "cestos de basura" de problemas, soluciones y participantes (Cohen, March y Olsen, 1972); o que la falta de objetivos y de retroalimentación explica el fracaso de un

programa (Kettl, 1988), es añadir vislumbres importantes al cúmulo de conocimiento sobre lo que no funciona o lo que impide el éxito. Esto no es lo mismo que descubrir que si se consiguieran condiciones estratégicas, de ahí se obtendría el éxito.

Por contraste, las teorías del éxito representan relatos de situaciones en que el éxito fue prefabricado, en el sentido de que si existen condiciones específicas, entonces podrá esperarse tener éxito. Así, descubrir las condiciones en que se logra el cumplimiento de la orden ejecutiva (Barnard, 1938; Neustadt, 1960) y se ejerce el poder (Lynn, 1987; Heymann, 1987) satisface la prueba del éxito teórico. La implicación directa es que si se obtienen las condiciones exigidas por la hipótesis, de ahí saldrá el resultado deseado y predicho. Desde luego, el desafío teórico consiste en descubrir el "pegamento" conceptual que unirá las dos columnas de la teoría, de las cuales se podrán hacer generalizaciones acerca del éxito y el fracaso. Como ya lo hemos dicho, no hay una teoría completa del éxito en la gestión pública. En el cuadro XIII.1 compilamos una lista de teorías parciales selectas para ilustrar argumentos y alegatos acerca del éxito y el fracaso y ayudar a crear una idea más completa de éstos. Una ojeada al cuadro revelará muchas teorías parciales del éxito y el fracaso que pueden darnos indicios, sugerir lecciones que debamos aprender y ofrecernos claves acerca de lo que sale bien o mal en la gestión pública. El desafío consiste en descubrir las pautas subyacentes y someter la teoría de allí derivada a una prueba empírica. Afortunadamente para la creación de teorías, los argumentos repetitivos sugieren temas comunes. En realidad, el cuadro XIII.1 revela al menos tres problemas importantes cuyas soluciones están relacionadas con el éxito de la gestión pública.

El primero es que el éxito se basa en una teoría de la intervención técnica, definida más o menos como la aceptación de que a las políticas públicas deben hacer frente a las demandas de los problemas con los instrumentos institucionales, los diseños organizacionales y los sistemas de trabajo requeridos para desempeñar las tareas de resolver problemas. El énfasis del asunto de la intervención es evidente en el lado de éxito del "libro mayor" en la bibliografía sobre gestión estratégica (Chandler, 1962; Quinn, 1980; Sangery Levin, 1991; Porter, 1980, 1985, 1989) que crea estrategias para que tengan competitividad corporativa y nacional. También se lo encuentra en los intentos del analista de las políticas por crear mapas "hacia adelante y hacia atrás" que conecten los problemas con la conducta que resuelve problemas (Elmore, 1982, 1985). La cuestión vuelve a surgir en el lado del fracaso del "libro mayor", donde se ofrecen alternativas a sistemas de producción gubernamental -particularmente, intervenciones privatizadas- como más efectivas, eficientes y responsables que la producción gubernamental directa (Savas, 1987). Con la letra 1 se presentan

CUADRO XIII.1. *Teorías parciales selectas del éxito y el fracaso en la gestión pública*

<i>Fracaso</i>	<i>Éxito</i>
Recortes y decadencia (Levine, 1978, 1979) (G)	Economía de incentivos (Barnard, 1938) (G)
Cestos de basura (Cohen, March y Olsen, 1972) (G)	Poder presidencial (Neustadt, 1960) (G)
Acaecimiento de desastres (Turner, 1976)(O)	Estrategia y estructura (Chandler, 1962) (1)
(Mala) administración de metas y retroalimentación (Kettl, 1988) (O)	Éxito de la aplicación (Sabatier y Mazmanian, 1979) (O)
Organizaciones que fallan permanentemente (Meyer y Zucker, 1989) (G)	Incrementalismo lógico (Quinn, 1980); manipulación (Sanger y Levin, 1992) (I)
Lógica de la acción colectiva (Olson, 1965) (G)	Competitividad y ventaja competitiva (Porter, 1980, 1985, 1989) (1)
Trabajos imposibles (Hargrove y Glidewell, 1990) (G)	Política de la gestión pública (Lynn, 1987; Heymann, 1987) (G, O)
Privatización del sector público (Savas, 1987) (I)	Creación de mapas hacia adelante y hacia atrás (Elmore, 1982, 1985) (1, O)
Falla de gobierno en las escuelas públicas (Chubb y Moe, 1990) (G)	Gobierno del estado llano (Ostrom, 1990) (G)
Decadencia de la organización (Weitzel y Jonsson, 1989) (1, O, G)	Administración de calidad total (Feigenbaum, 1954; Deming, 1982a, 1982b; Barzelay, 1992) (O)
Burócratas hambrientos de recursos (Niskanen, 1971) (O, G)	Escuelas eficientes (Chubb y Moe, 1990) (G)
Fracaso de la aplicación (Pressman y Wildavsky, 1974; Bardach, 1977) (1, O, G)	Trivialidades de la gestión pública (Chase y Reveal, 1983) (O, G)
	Liderazgo (Behn, 1991a) (O, I)

las teorías parciales del éxito y el fracaso que han contribuido a la comprensión de las intervenciones exitosas o fracasadas.

El segundo problema incluye el gobierno, que se refiere al ejercicio del poder. Define las condiciones en que pueden unirse y mantenerse las coaliciones triunfantes de autoridad, de modo que pueda proceder la acción pública. La cuestión del gobierno nos recuerda que las concepciones de la gestión pública no son accidentes de la naturaleza; son asignaciones deliberadas de recursos y trabajo a personas en condiciones de competencia en que se toman decisiones, se fijan o se descartan objetivos, y los vencedores y vencidos resultan así por programas de acción. Por ello, se requiere energía para aparecer problemas en busca de solución y soluciones en busca de problemas (Cohen, March y Olsen, 1972), y se necesitan coaliciones políticas triunfantes para mantener unidas esas parejas obligatorias de problemas y soluciones. La importancia del poder ha quedado confirmada en una extensa bibliografía, la cual documenta que la gestión pública exitosa necesita la aceptación de la autoridad administrativa (Barnard, 1938; Neustadt, 1960; Chase y Reveal, 1983; Lynn, 1987; Heymann, 1987; Ostrom, 1990; Chubb y Moe, 1990), mientras que los administradores públicos que fracasan, o bien fueron incapaces de conseguir suficientes poder y "energía" para tomar decisiones y establecer prioridades (Cohen, March y Olsen, 1972; Olson, 1965), o pusieron el poder donde no debían, de modo que les resultó imposible resolver eficazmente los problemas (Chubb y Moe, 1990). Las teorías parciales en el cuadro XIII. 1, que enfocan la cuestión del gobierno, se designan con la letra G.

En tercer lugar, las intervenciones y el gobierno técnicamente adecuados son condiciones necesarias aunque insuficientes para el éxito de la gestión pública. El fracaso puede presentarse de muchas maneras, sobre todo en el nivel de operación de organizaciones, burocracias e instituciones, en que los operadores no logran convertir metas y propósitos en programas de ejecución (Wilson, 1989; Lipsky, 1980). En ocasiones, a la administración de operaciones se le ha llamado el "bajo juego de administrar las políticas públicas" (Lynn, 1987); y no es de sorprender que una medida del fracaso ejecutivo haya sido definida por la incapacidad de los ejecutivos políticos para idear e instalar decisiones que afecten las operaciones centrales por medio de las cuales se realiza el trabajo auténtico (Lynn, 1987). La bibliografía sobre operaciones nos ofrece muchos sabios consejos sobre cómo los administradores públicos pueden crear rutinas para enfrentarse a jefes y directores, a agencias de personal, y para interactuar eficazmente con funcionarios electos, interesados especiales y medios de información (Chase y Reveal, 1983).

El ingrediente decisivo en la administración de operaciones es la incertidumbre. El éxito requiere una reducción de ésta por parte de los opera-

dores burocráticos, quienes al menos deberán enfrentarse a las demandas de trabajo que se les hacen. En cambio, el fracaso se gesta en condiciones de incertidumbre en las operaciones (Wilson, 1989). El fracaso administrativo que surge de la incertidumbre de las operaciones tiene muchas fuentes. La incertidumbre puede provenir de metas confusas, retroalimentación interrumpida (Kettl, 1987), culturas de organización que no saben leer los signos de desastre (Turner, 1976) y escasez de recursos que amenace operaciones críticas (Levine, 1978, 1979), para nombrar sólo unas cuantas posibilidades. En el cuadro XIII.1 las teorías parciales del éxito y el fracaso en operaciones aparecen marcadas con la letra O.

LAS PRUEBAS

¿Se puede derivar una teoría del éxito? Una ojeada al cuadro XIII.1 nos sugiere que, como mínimo, el éxito de la gestión pública depende de lograr tres posiciones estratégicas. Primera, la intervención propuesta no puede tener fallas técnicas. Dada la factibilidad técnica, la segunda prueba es de gobierno: una coalición autorizada de intereses debe desear que ocurra una intervención y estar dispuesta a sostener su fundamento para mantener unidos los diseños de programas estratégicos en condiciones de competencia. En tercer lugar, debe haber claridad y precisión de operaciones acerca de las tareas decisivas que se deban desempeñar. En conjunto, intervención, gobierno y claridad de operaciones forman una tricotomía de normas que definen lo que funciona y lo que no funciona.

¿Funciona la teoría de la tricotomía? Una teoría útil debería poder explicar los resultados de casos de éxito y fracaso en la gestión pública. Sin embargo, se introduce aquí un problema clásico: los diseños de investigación experimental y cuasiexperimental pueden sugerir muchas posibilidades teóricas para poner a prueba una teoría, pero están limitadas las opciones de investigación. Por una parte, la auténtica toma de decisiones administrativas tiene dificultades para establecer grupos de control con los cuales determinar tratamientos e intervenciones que en general se consideren exitosos. Por otra, los análisis de series de tiempo interrumpidas exigen a menudo extraordinaria paciencia y buena suerte para que puedan generar suficientes datos longitudinales a fin de saber si la administración ha sido eficiente. Por último, los estudios de casos del supuesto éxito o fracaso se enfrentan a problemas teóricos (Yin, 1982a), pues se pueden plantear preguntas acerca de un complemento faltante: si el éxito es el único ejemplar, entonces las condiciones en que habría resultado un fracaso de la acción administrativa se vuelven difíciles de especificar y, en todo caso, son especulativas; pero si el único ejemplo es de fracaso, enton-

ces también pueden ser confusos los requerimientos del éxito. (¿Qué habría podido evitar el desastre del *Challenger*? Administrativamente, no basta decir: "Hacía demasiado frío para lanzarlo el 28 de enero de 1986".)

Un segundo problema, que aumenta la confusión, es que las definiciones mismas de éxito y fracaso son elusivas y están sujetas a interpretaciones y evaluaciones conflictivas. Las metas verdaderas de la acción pública son a menudo difíciles de precisar. Además, el fracaso puede producir valores positivos en muchas formas indirectas. Asimismo, a menudo genera la curva de aprendizaje que lleva al éxito. Por contraste, el éxito rara vez es puro. Con frecuencia contiene costos y consecuencias con los que, o bien no se contó en el momento inmediato a los hechos, o bien no fueron registrados en "libros mayores" que fueran ampliamente reconocidos y que circularan mucho. Nuestro enfoque es más limitado, pues nos concentraremos en los "éxitos juzgados", en los que existe un consenso general acerca del éxito y el fracaso. Por ello, buscaremos casos en que se comprendieron las metas públicas, se lanzaron las iniciativas y los esfuerzos resultantes hicieron lo que se intentaba, según las evaluaciones de analistas y observadores bien situados. Aquí, éxito y fracaso son conceptos claramente limitados, que no requieren una defensa sobre la base de "verdad". Por lo demás, no se pedirá al lector que comparta las tendencias y las opiniones del autor.

Un muestreo accidental de éxito y fracaso limitados ofrece cierta promesa. Por ejemplo, si fuera posible muestrear de tal modo que se pudiesen enumerar y comparar los casos aceptados de éxito y fracaso, el análisis podría responder al menos a dos tipos de preguntas. Primera, ¿qué tienen en común todos los éxitos y todos los fracasos? Segunda, ¿qué factores se pueden encontrar bajo un rubro, pero no bajo el otro? El consenso acerca de éxito y fracaso evita muchas cuestiones analíticas paralizantes, simplemente colocando el juicio de los resultados más allá de todo debate: éxito y fracaso se toman como algo ya dado. Sin embargo, se dificulta dar respuestas claras a estas preguntas por el muestreo accidental, pues no hay un límite fijo a los números y tipos de variables que entran en juego en un espacio y un tiempo no controlados. Por ello, existe el riesgo de que el examen de casos complejos de éxito y fracaso no pueda revelar nada en común, ni siquiera entre resultados comunes aceptados.

A pesar de todas estas cortapisas, en el cuadro XIII.2 aparece una lista de éxitos y fracasos. La lista se basa en un muestreo de casos que fueron documentados por alguna forma de análisis, y no por opiniones arbitrarias del autor. La enumeración, desde luego, no es completa, y en algunos casos podría dar lugar a controversias. Se han encontrado triunfos disimulados en medio de desastres aparentes. Como ya se mencionó, los éxitos contienen a menudo costos ocultos. Además, se omitieron muchos

CUADRO XIII.2. *Casos selectos de éxito y fracaso de la gestión pública*

<i>Fracaso</i>	<i>Éxito</i>
<i>Administración de políticas y programas</i>	
Titulo I de ESEA (Murphy, 1971)	Plan Marshall (Janis, 1982)
Nuevas ciudades dentro de la ciudad (Derthick, 1972)	TVA (Lilienthal, 1964-1971)
Desarrollo económico urbano (Pressman y Wildavsky, 1974)	Obras públicas de la ciudad de Nueva York, 1930-1950 (Caro, 1974)
Americanización de la guerra de Vietnam (Janis, 1972)	Programa de submarinos nucleares de los EVA (Lewis, 1980)
Bahía de Cochinos (Janis, 1972)	Misión de doble propósito de los guardacostas de los EVA (Bragaw, 1980)
Programa de acción comunitaria (Moynihan, 1969)	Programa <i>Apolo</i> (Webb, 1969)
Desastre del <i>Challenger</i> en 1986 (Vaughan, 1990; Trento, 1987)	Departamento de Prisiones de los EVA (DiLulio, 1987)
Programas de mantenimiento de metadona (Nelkin, 1973; Hannan, 1976)	Sistema de programación de mano de obra (Mechling, 1974)
Crisis de ahorros y préstamos de los EVA (Kane, 1989)	Cuerpos de trabajo (Wholey, 1986; Long, Mallar y Thornton, 1981)
	Escuelas selectas (U.S. Department of Education, 1990)
<i>Administración de crisis</i>	
Pearl Harbar (Janis, 1972)	Crisis de los proyectiles cubanos (Janis, 1972; Allison, 1969)
Desastre petroquímico de Bhopal (Rosenthal, Charles y t'Hart, 1989)	Isla Tres Millas (Kemeny Cornmission, 1979; Cantelon y Williams, 1982)
Desastre nuclear de Chernobyl (Rosenthal, Charles y t'Hart, 1989)	Proyecto Manhattan (Groves, 1962; Jones, 1985; Rhodes, 1988)
Irangate (t'Hart, 1990)	

ejemplos de casos debido a su inherente complejidad (por tanto, no se incluyeron dependencias del gobierno consideradas de élite, como los Marines, el FBI, la CIA, el Forest Service, y la Social Security Administration, dadas las dificultades de efectuar análisis extensos para demostrar éxitos y fracasos inequívocos: requerimiento para su inclusión en la lista). Como resultado, la lista subraya casos bien conocidos y relativamente documentados, de la administración exitosa de políticas, programas o crisis, y no hace hincapié en la evaluación de dependencias completas, donde la resolución de complejos portafolios de programas es imposible o controvertida y, en todo caso, no ha sido evaluada por autoridades.

Se utilizó la siguiente definición general para crear el cuadro XIII.2: se definieron el *éxito* y el *fracaso* como causados por el resultado (o causados por el estado final); es decir, se buscaron casos en que pudiera decirse que la gestión pública había logrado el resultado final deseado. Se satisficieron las necesidades públicas de los ciudadanos como consecuencia de una acción administrativa pública concertada. **El** fracaso ocurre cuando, pese a diversos esfuerzos de los administradores públicos, no se realizan los propósitos públicos que se habían convenido. Semejante definición distingue estratégicamente el éxito de la gestión pública enfocando las transacciones hechas entre administradores públicos y organizaciones, y los resultados y efectos finales que justifican el esfuerzo administrativo. Este enfoque pasa por alto muchos ejemplos de tácticas y operaciones administrativas de apoyo, que son internas al asunto de la gestión pública; por ejemplo, cómo configurar y administrar las dependencias generales (Barzelay y Armajani, 1990). Esta idea debe distinguirse de otros términos, como *espíritu de empresa* (Osborne y Gaebler, 1992), *innovación* (Sangery Levin, 1992), *liderazgo* (Behn, 1991a), y otras conductas importantes que contribuyen al éxito pero no son congruentes con él. Por último, nuestro empleo del término éxito se refiere a las condiciones del estado final, y no a procesos como "manipulación evolutiva" (Sanger y Levin, 1992), "salir del paso" (Behn, 1988) e incrementalismo lógico (Ouinn, 1980), los cuales, según se dice, explican la manera en que se han logrado ciertos éxitos. En pocas palabras, el uso del término *éxito* se refiere directamente a un juicio sumario acerca de haber logrado favorecer el interés público (Clotfelter y Cook, 1990), y pasa por alto muchas ideas fecundas y muchas investigaciones importantes de la administración que son intermedios para que se considere un resultado final.

Si puede decirse que hubo un acuerdo general acerca del éxito y el fracaso de los casos enumerados en el cuadro XIII.2, entonces la comparación de casos tiene una gran ventaja: los factores que se encuentran en una columna y no en otra no son especulativos sino que se basan en los hechos de los casos. Esto significa que una comparación podría revelarnos algo acerca

de las pautas que condujeron al éxito y de las que se asocian con el fracaso. Evitaríamos así la trampa teórica que se encuentra en la bibliografía popular sobre la "excelencia" administrativa (Peters y Waterman, 1982; Gitlow y Gitlow, 1987), la cual aísla los ejemplos putativos de excelencia (no se admiten casos de fracaso), cuyas propiedades se examinan con base en la *suposición* de que su simple existencia "demuestra" la excelencia. Otro supuesto frecuente es que las lecciones del sector privado se pueden transferir automáticamente al sector público (Duncan, Ginter y Capper, 1991). Esta evaluación del "enfoque de excelencia" para el análisis de casos comparativos merece una breve digresión porque revela el dilema al cual debe enfrentarse la teoría.

Supóngase que aceptamos que los buenos administradores públicos deben hacer cuatro cosas para tener éxito (Duncan, Ginter y Capper, 1991): concebir y mantener una visión, proporcionar un estilo de enseñanza y de desarrollo de liderazgo, fomentar la innovación al nivel de la creatividad popular, y atender a las necesidades de los clientes. Éstas son máximas alentadoras. Son humanas y motivadoras y poseen una validez de sentido común basada en la experiencia. Pero también, como los "proverbios de administración" (Simon, 1957) examinados antes, son problemáticas e incompletas. En realidad, si estas cuatro cualidades son básicas para lograr el éxito, entonces ¿cómo deberemos considerar los ocho atributos de Peter y Waterman de las compañías mejor administradas (1982)? ¿Hay ahora 12 reglas (o menos, una vez tenidos en cuenta los traslapes)?; y ¿qué decir de los 14 puntos de Deming para el desempeño con calidad total (Gitlow y Gitlow, 1987)? ¿Hay ahora 26 reglas? Entonces, ¿deberemos añadir a la lista la sabiduría especial y las visiones de un administrador tan experimentado como Gordon Chase (Chase y Reveal, 1983)? En realidad puede ser muy larga la lista de los atributos de la "excelencia".

Sin embargo, la verdadera prueba para semejante lista no es su longitud sino la generalidad teórica, la cual depende a su vez de la necesidad y la suficiencia de las reglas generales de "excelencia". En los ejemplos acabados de citar, la cuestión consiste en saber si las máximas dadas son necesarias, suficientes, o ambas cosas. ¿No hay éxito que pueda lograrse sin los "cuatro mágicos" principios? Y si sólo son condiciones necesarias, ¿qué se debe añadir para lograr la suficiencia? Por ejemplo, ¿deberán los cuatro principios ser complementados por la tecnología? ¿Por incentivos? ¿Por actos de políticas? ¿O por las tres cosas? O bien, ¿esos principios son claves necesarias y suficientes (sólo basta introducirlos, y los resultados quedarán asegurados)? El lector podrá ver fácilmente hacia dónde deriva este argumento.

El cuadro XIII.2 genera una muestra accidental de experimentos que surgen con toda naturalidad, y con los cuales se pueden evaluar las teorías

parciales derivadas del cuadro XVIII.1. Si es verdad que una teoría del éxito y el fracaso nos lleva a esperar que la intervención, el gobierno y las operaciones son necesarias y suficientes para el éxito en la gestión pública, entonces se está forjando ya el principio de una hipótesis que pueda ponerse a prueba.

Sin embargo, es necesario aclarar algunos conceptos antes de que sometamos la teoría de la tricotomía a los hechos de cada caso. Por *intervención de problemas*, queremos decir la base de una dependencia o de un programa (o falta de ella) en un plan de tratamiento que sea técnicamente posible, oportuno y de escala suficiente para que pueda haber expectativas razonables de éxito. Las intervenciones defectuosas incluyen tratamientos técnicos que no se pueden hacer funcionar (las intervenciones que exijan que el agua corra corriente arriba están condenadas de antemano, cualesquiera que sean las configuraciones de gobierno y la administración de operaciones). Por ejemplo, los vuelos espaciales tripulados sólo son posibles cuando se han creado propulsores sólidos o líquidos para que los cohetes puedan levantar las cargas necesarias, cuando la física del plasma se ha desarrollado hasta el punto en que materiales resistentes al calor se pueden adaptar a la construcción de vehículos de reingreso, y cuando se han miniaturizado suficientemente las computadoras y los sistemas de orientación. Para tomar un ejemplo obvio de fracaso, la decisión de llevar insurgentes a tierra sin cobertura aérea a Bahía de Cochinos, para enfrentarse a las fuerzas de Castro, estuvo condenada al fracaso porque la intervención misma fue defectuosa: una fuerza invasora reducida, obligada a avanzar por un pantano para enfrentarse a su adversario, raramente podrá abrumar a una fuerza más numerosa que no haya sido sorprendida por astucia estratégica, disimulo táctico y aplicación pronta de poder. Las intervenciones fatalmente defectuosas no pueden ser redimidas por el apoyo público (gobierno), o por una limpia ejecución y desempeño de tareas críticas (operaciones).

Gobierno se refiere a la aplicación de poder y autoridad en una forma que compromete a importantes actores políticos con las decisiones administrativas. Existen condiciones obligatorias y autorizadas de gobierno cuando una coalición triunfante de intereses políticos apoya un curso de acción definido. No se debe confundir el gobierno con la resolución de problemas sustantivos; el gobierno consiste en autorizar y habilitar una acción, sin lo cual debe considerarse que falta el compromiso requerido para que una intervención técnica sea completa. Casi todos los ejemplos de éxito de programas encontraron un modo de resolver la cuestión del gobierno (aunque las técnicas para hacerlo variaran según las circunstancias). Por ejemplo, se aseguró el apoyo bipartidista del Congreso al Plan Marshall mediante el nombramiento de un republicano, Paul Hoffran,

como jefe del programa, mientras se canalizaban recursos a través de la Casa Blanca, dominada por los demócratas. Robert Mases sostuvo su posición como zar de las obras públicas de la ciudad de Nueva York al ser director de la Triborough Bridge Authority y mediante diversos directorios de juntas (apoyados por la gestión estratégica de ventas de bonos a bancos y corretajes, y por contratos con empresas arquitectónicas, de ingeniería y de construcción). Además, sus ambiciones de más obras públicas fueron apoyadas por la opinión pública, por los principales periódicos y por dirigentes cívicos, quienes durante los años treinta, cuarenta y cincuenta respaldaron enérgicamente la visión de Mases para la ciudad de Nueva York. Podrían narrarse historias similares acerca de los primeros triunfos de la NASA (Webb, 1969, cap. 6), la Tennessee Valley Authority (TVA) (Selznick, 1949), y casi todos los casos que se encuentran en la columna de "éxito".

Operaciones se refiere a la terminación de las tareas críticas requeridas para el éxito de un programa. Los procedimientos comunes de operación y las rutinas diarias de personas comunes establecen los sistemas de trabajo que generan el éxito; más precisamente, nada se hace sin un sistema de trabajo organizado de manera apropiada. Los modos de operación organizados como "respuesta a requerimientos legalmente definidos para la acción colectiva" consiguen ser tan poderosos que los sistemas de producción resultantes pueden tomar las características de una "ideología de la operación" (Sharpe, 1985, pp. 371-372). El poder real de las ideologías de la operación se manifiesta en las formas en que un sistema de operación desarrolla una lógica, una estructura y una cultura internas, las cuales se oponen de manera eficaz al cambio y a los intentos bien intencionados de una dirección racional hasta que desaparece la razón generalmente aceptada, de las políticas para un servicio público determinado.

A su vez, los sistemas de trabajo exitosos son impulsados por la claridad de metas respecto al desempeño de tareas críticas (Wilson, 1989). La claridad de metas reduce la incertidumbre, de modo que las personas que deben cumplir con su deber saben exactamente lo que se espera que hagan. La claridad operativa no exige que las organizaciones sean armónicas, que todas las metas organizacionales estén clasificadas y aceptadas, y que se elimine toda ambigüedad. Simplemente exige claridad acerca del trabajo cotidiano que debe realizarse. Así, el objetivo de que un hombre pusiera pie sobre la superficie de la luna antes de que terminara la década de los sesenta y la meta de lograr esta tarea con los mejores talentos científicos y técnicos de la industria y las universidades (Webb, 1969) formaron la base de operaciones del triunfo de la NASA. El efecto del compromiso del presidente Kennedy con el propio objetivo operativo de la NASA fue producir los objetivos correspondientes de tiempo, costo y desempeño técnico para las operaciones de la NASA durante el resto de los,

años sesenta y comienzo de los setenta. De manera similar, la simple claridad de los objetivos de custodia en las operaciones del sistema de prisiones de Texas contrastó con la complejidad y oscuridad de los objetivos de rehabilitación del sistema de prisiones estatales de Michigan (DiIulio, 1987; Wilson, 1989), lo que hace mucho por explicar una diferencia estratégica entre las prisiones que tuvieron éxito y las que no lo tuvieron. Podemos sospechar que un examen de escuelas, departamento de policía, dependencias de asistencia pública e incluso de universidades y centros de investigación y desarrollo exitosos nos revelaría pautas similares. Parece sostenible una conclusión: la claridad de metas operativas es tan fundamental para el éxito como la naturaleza de la intervención y el sistema de gobierno.

La confirmación de la teoría se encontrará en el examen de los casos enumerados en el cuadro XIII.2. En pocas palabras, si es correcta la teoría de la tricotomía derivada del cuadro XIII.1, entonces todos los ejemplos que pueden verse en la columna de "éxito" deberán mostrar pruebas claras de suficiencia de la intervención, gobierno autorizado y certidumbre de las operaciones. Además, la teoría nos lleva a la conclusión de que si falta alguna de las tres condiciones, el esfuerzo es infructuoso. Un examen del cuadro XIII.2 indica que esto es precisamente lo que encontramos, aun cuanto también pudiéramos llegar a una conclusión definitiva acerca de lo que faltó en los casos que incluyeron un fracaso multidimensional. Por ejemplo, una intervención errónea condenó al fracaso la operación de Bahía de Cochinos y propició el desastre del *Challenger*. La intervención defectuosa fue ciertamente un problema estratégico del fallido intento de la Economic Development Administration por estimular el desarrollo económico y la creación de empleos mediante una serie de subsidios de inversiones de capital a la ciudad de Oakland (Pressman y Wildavsky, 1974), de modo que el resultado probable fue la supresión más bien que la creación de empleos. También podrían narrarse largas y complejas historias de intervenciones equivocadas acerca de la americanización del conflicto de Vietnam, los programas de mantenimiento de metadona, y la crisis de ahorros y préstamos de los Estados Unidos.

La falta de gobierno caracteriza, sin duda, una segunda y significativa clase de fallas administrativas. La ausencia de apoyo autorizado ha condenado esfuerzos tan bien intencionados como los programas de mantenimiento de metadona, donde el apoyo de la mayoría al libre mantenimiento de una adicción a un medicamento es difícil de administrar y mantener. También fue dolorosamente obvia la falta de compromiso del gobierno en la guerra de Vietnam y en la aplicación de programas al parecer razonables, como las nuevas ciudades dentro de la ciudad (Derthick, 1972) y un programa de acción comunitaria (Moynihan, 1969). Por últi-

mo, la serie de dificultades de la NASA durante la era del programa espacial revela grandes problemas de gobierno y control, por lo que podría argüirse razonablemente que el desastre del *Challenger* fue sintomático de un gobierno deficiente del esfuerzo aeroespacial estadounidense (Trento, 1987), y no sólo el resultado de una toma de decisiones administrativas desastrosamente errónea.

La confusión de operaciones ha echado a perder programas que tenían perspectivas -por lo demás prometedoras- de intervención exitosa y gran compromiso político. La aplicación del Título 1 de la Ley de Educación de Escuelas Elementales y Secundarias (ESEA) de 1965 depende en gran medida de la capacidad administrativa de los departamentos estatales de educación para canalizar y administrar fondos especiales dirigidos a personas con discapacidad. La crisis de los ahorros y préstamos de los Estados Unidos se desarrolló con una velocidad sorprendente, en parte porque los sistemas y advertencias de la inspección de operaciones no fueron oportunos ni suficientes. Si éste fue un resultado manipulado, debido a que políticamente se amañó el proceso regulador, no es más que otra de las complejidades desconcertantes del gobierno, que no oscurecen las enormes dificultades de operación que hay para regular la industria de préstamos y ahorros.

Estos resúmenes pretenden ser solamente ilustraciones. La realidad requiere comentarios mucho más extensos de los que aquí podemos hacer. Por ejemplo, es claro que el éxito y el fracaso incluyen múltiples factores. Sólo en el caso insólito de un fracaso se presenta la intervención del gobierno o las operaciones, por sí solos, como la falla fatal. Generalmente el fracaso es multidimensional, y queda mucho por hacer para comprender las secuencias de éxito y fracaso y los mecanismos precisos que intervienen.

CONCLUSIONES

Aunque sólo fuera esto, tal vez el capítulo sugiera que los análisis sistemáticos de los éxitos y fracasos de la gestión pública no son del todo vanos. Pueden encontrarse teorías parciales en abundancia. Los casos de éxito son tan abundantes como los ejemplos de fracaso. Es falso que la gestión pública no se haya anotado éxitos asombrosos de los que podamos aprender, ni teorías sobre las cuales basar mejoras en la práctica. Además, estos descubrimientos no suplantán ni contradicen una rica y creciente bibliografía sobre éxito, excelencia, desempeño, innovación y espíritu de empresa en las gestiones privada y pública. Sólo hemos de esperar que llegue a establecerse un marco en el cual puedan apreciarse muchas colaboraciones fecundas.

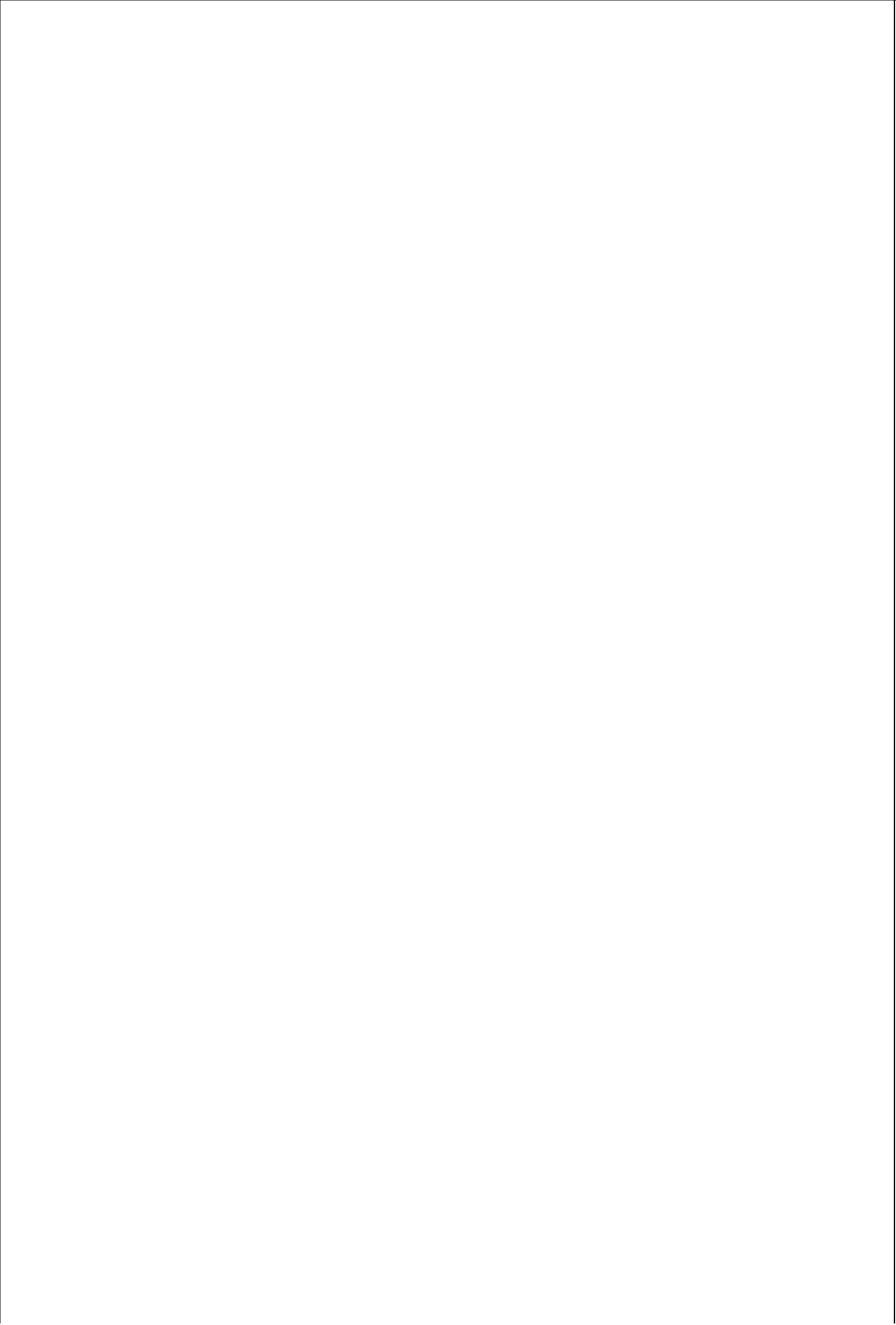
Podemos imaginar la creación de una literatura de casos junto con análisis cada vez más agudos de los triunfos y fracasos habidos en la gestión pública. El diálogo entre la teoría y los casos es un asunto complejo, mucho más de lo que pueda revelarlo este breve análisis. Enfoques más ambiciosos del éxito y el fracaso tendrán que equilibrar la tentación de explorar lo único con la necesidad de lograr generalizaciones. Saborear las peculiaridades de cada caso ensancha mucho la base descriptiva que caracteriza éxitos y fracasos, en formas que no hemos enfocado en este capítulo. Sumergirse en los descubrimientos teóricos y descriptivos, en un intento por reducir el tamaño y la complejidad (como lo hemos hecho en este capítulo), corre el riesgo de pasar por alto muchos detalles fecundos que son importantes para la gestión pública. Paradójicamente, el éxito del esfuerzo teórico debe encontrarse en la capacidad de desarrollar nuevos materiales de caso, útiles tanto para la práctica como para la teoría. Serían sobre todo útiles los casos que abarcaran las tres dimensiones clave del éxito.

También queda mucho por hacer para mostrar las conexiones que hay entre la teoría de la tricotomía, aquí propuesta, y los muchos otros temas con claros nexos con el éxito y el fracaso de las empresas públicas. Queda por demostrar cómo los avances logrados en ámbitos como el diseño de organizaciones, el liderazgo, la toma de decisiones administrativas y las nuevas técnicas analíticas pueden contribuir al éxito de la empresa de la gestión pública. Por ejemplo, el enfoque de la tricotomía hace concebible que el liderazgo incluya muchas funciones, y que un liderazgo exitoso incluya de alguna manera la solución de problemas de intervención, gobierno e incertidumbre en las áreas de operación. Todavía falta examinar si se pueden evaluar y apreciar a través de esa teoría simple los triunfos de los grandes ejecutivos de la gestión pública estadounidense -David Lilienthal, Herbert Hoover, Robert Moses, James Webb, Paul Appleby, Gordon Chase y Charles Atkins-, para nombrar sólo a unos cuantos. Una conclusión tentativa es que algunos actos de liderazgo caben dentro de cada una de las tres agendas; pero el liderazgo verdaderamente grande bien puede operar en las tres al mismo tiempo.

Nuestro modesto objetivo fue esbozar aquí un posible enfoque para el estudio de un tema elusivo. El enfoque fue sencillo. Este capítulo sólo intentó aislar algunos de los procedimientos básicos de una rica bibliografía y poner a prueba algunas corazonadas teóricas burdas con una lista aleatoria, aunque acientíficamente formada, de "triunfos" y "fracasos" de la gestión pública. En este caso, la simplicidad sirve sólo como vehículo para que el lenguaje y la lógica muestren lo que requeriría una teoría más completa del éxito, y para demostrar que puede ser posible lograr algunos progresos en uno de los temas más difíciles de la gestión pública.

QUINTA PARTE

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y LA GESTIÓN PÚBLICA



En la gestión pública, la dicotomía entre política y administración, punto de debate que ha ocupado durante decenios a los especialistas de la administración pública, parece discutible. Los estudiosos de la gestión pública suponen que la política incluye casi cualquier aspecto de esa disciplina y gran parte de la teoría y la investigación se ha centrado en instituciones y procesos políticos. Los cuatro capítulos -muy variados- pertenecientes a esta sección aportan diferentes enfoques al estudio de la política de la gestión pública, pero cada uno trata la política como fundamental.

Recientemente, los investigadores han comprendido mucho mejor las cuestiones de gestión pública que entraña la administración de la judicatura, la cual durante largo tiempo fue reserva de los politólogos y estudiosos de la política judicial. Los especialistas en gestión pública han adoptado una perspectiva un tanto diferente al examinar las cuestiones administrativas, pero dentro del contexto distintivo de los tribunales. Rosemary O'Leary y Jeffrey D. Straussman se preocupan sobre todo por investigar el impacto de los tribunales sobre los administradores públicos. Arguyen que muchas de las proposiciones acerca del efecto de los tribunales se basan en testimonios endebles, y que están compuestas casi de manera exclusiva por "conocimiento de sabiduría" (que definen, un tanto más estrechamente que Bozeman en la primera parte, como "relatos en primera persona de alguien de dentro"). Presentan algunas de las proposiciones más familiares acerca del impacto de los tribunales sobre los administradores públicos, agrupadas en cinco categorías.

De igual manera, interesada en las dimensiones jurídicas de la gestión pública, Heidi O. Koenig examina un ámbito político-institucional muy distinto. Ella enfoca el papel del presidente en la gestión pública, prestando particular atención a la influencia que éste tiene sobre la Department of Justice Division of Antitrust. Trabajando dentro del marco de la teoría de la relación entre el rector y el agente, prueba varias hipótesis explícitas acerca de la influencia presidencial, incluyendo proposiciones acerca del papel de la desregulación y del cambio presupuestario.

Steven Kelman enfoca las restricciones -impuestas por la ley- a los cargos de ex empleados del gobierno: las llamadas restricciones de puerta giratoria, incluyendo las que estipula la Ley de Ética del Gobierno de 1978, y las enmiendas aprobadas en 1979 y 1989. Kelman considera los argumentos en pro y en contra de las restricciones de puerta giratoria. Los argumentos en contra de las restricciones incluyen la proposición de que personas con experiencia tanto en el sector público como en el privado quizá tomarán decisiones mejores que quienes sólo tienen experiencia en un sector, y que la ley que coarte la adquisición de mayor experiencia va, en algún aspecto, en contra del interés público.

Por último, Jameson W. Doig muestra la aplicabilidad del análisis histórico a la investigación y la teoría de la gestión pública. La administración del puerto de Nueva York fue la primera "autoridad pública" creada en los Estados Unidos y representa, entre otros motivos, un intento por apartar la administración de la política. El análisis político-histórico de Doig muestra que aunque la administración

del puerto haya llevado a cabo otras cosas, una de ellas no fue la independencia política. De hecho, la historia temprana de la administración del puerto se puede comprender siguiendo el modelo de toma de decisiones del "cesto de basura", en que la política circuló por todo el cesto.

XIV. EL IMPACTO DE LOS TRIBUNALES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

ROSEMARY Q'LEARY
y JEFFREY D. STRAUSSMAN

SE PUEDE afirmar con toda certeza que el mundo de la gestión pública es moldeado, hasta cierto punto, por los tribunales. Sus decisiones afectan la conducta y el contenido de la gestión pública. Por ejemplo, las decisiones de los tribunales determinan la responsabilidad de las organizaciones y los administradores públicos, que a su vez producen cambios en los procedimientos de operación para evitar responsabilidad futura. Los jueces pueden influir sobre los presupuestos al imponer gastos. Los tribunales también forjan las prácticas del personal público al hacer cumplir los procedimientos del proceso debido, para proteger a los empleados contra todo despido arbitrario. El efecto de los tribunales sobre la gestión pública es omnipresente a tal grado que, hace poco, la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) exigió que los estudiantes de asuntos públicos estudiaran el derecho y los tribunales.

La importancia del derecho en la conducción de los asuntos públicos no es tema nuevo. Woodrow Wilson (1887) aludió el nexo que hay entre el derecho y la administración pública en su célebre ensayo "El estudio de la administración". De manera similar, Goodnow (1900) y White (1926) analizaron la función del derecho en la administración pública. Sin embargo, fue el juez David Bazelon, entonces jefe del Tribunal de Apelación de los Estados Unidos para el Distrito del Circuito de Columbia, quien, en su decisión de 1971 que suspendió el uso del letal pesticida DDT en ese país, escribió acerca de una nueva "asociación" colaborativa entre jueces y administradores públicos en la entonces recién creada Environmental Protection Agency de los Estados Unidos (véase Bazelon, 1976). Pocos años después, la participación de los tribunales en varias áreas de las políticas públicas fue atacada como "judicatura Imperial" (Glazer, 1975). Después, la "nueva asociación" fue considerada un seudónimo de la usurpación judicial del poder administrativo (Melnick, 1985). Hoy continúa el debate respecto al impacto de los tribunales sobre la gestión pública en las publicaciones de ciencia social, revistas de derecho y -tal vez lo de mayor importancia- entre administradores públicos, demandantes, abogados,

jueces y supervisores -judicialmente nombrados- de las actividades de las dependencias.

El propósito de este capítulo es evaluar los temas principales de la bibliografía concernientes a la repercusión de los tribunales sobre la gestión pública. El término *gestión pública*, como se usa en este capítulo, incluye elementos de administración pública (esto es, las dimensiones internas de las burocracias, como la presupuestación, el personal y la estructura), así como el desarrollo y la aplicación de la estrategia, que necesariamente incluye nexos entre los administradores y el medio externo de una organización.

Plantearemos dos preguntas respecto a este *corpus* bibliográfico. Primera, ¿qué creemos que sabemos acerca de la repercusión de los tribunales sobre la gestión pública? Con la frase "repercusión sobre" no queremos implicar que la relación entre los tribunales y la gestión pública sólo sea externa; en cambio, reconocemos que el derecho, con sus diversas fuentes, en muchos casos es el "agua" en que "nadan" los administradores públicos. Se puede encontrar un ejemplo en la esfera de la administración de personal, en donde conceptos como el proceso debido y la protección igual han revolucionado los procedimientos de reclutamiento, selección y ascenso (Shafritz, Hyde y Rosenbloom, 1986). La administración pública se produce dentro de la ley y al mismo tiempo es afectada por ella (véanse Wasby, 1970a, 1970b). Reconocemos, asimismo, que los propios tribunales son organizaciones públicas. Segunda, ¿cómo sabemos que sabemos? Es decir, ¿existen fundamentos empíricos de lo que conocemos? Definimos el aspecto empírico de la manera siguiente:

Debe basarse en percepciones, experiencia y observaciones. La percepción es un principio fundamental del enfoque científico, y se logra por medio de nuestros sentidos [...] Se sostiene que el conocimiento es producto de nuestras experiencias, como facetas del mundo físico, biológico y social que afectan los sentidos [...Se basa en la suposición de que] la razón pura es insuficiente para producir un conocimiento verificable [Nachmias y Nachmias, 1987, pp. 9-10].

Por tanto, nos interesa saber si hay una investigación basada en pruebas que apoye las afirmaciones de una interacción entre los tribunales y las dependencias, que encontramos en la bibliografía revisada.

Este capítulo concluye que, pese a un caldeado debate sobre el tema de la interacción entre tribunales y dependencias, son endebles los fundamentos empíricos de la mayor parte de las conclusiones acerca del impacto de los tribunales sobre la gestión pública. Aunque en la bibliografía se encuentran algunas obras conceptuales poderosas, basadas la mayoría de las veces en análisis jurídicos de casos, pocos especialistas han estudiado

el efecto de los tribunales sobre la gestión pública por medio de uno o más de los métodos empíricos comunes: estudios de casos teóricamente informados, análisis comparativos de casos, encuestas, entrevistas y análisis estadísticos de datos cuantitativos. Dada la escasez de la investigación basada empíricamente, llegamos a la conclusión de que gran parte de nuestro "conocimiento" del impacto de los tribunales sobre la gestión pública se basa, cuando mucho, en una especulación o sabiduría reflexiva, con pocos datos o ningunos (definidos en sentido lato) en los cuales apoyarse. Antes de empezar, conviene hacer algunas advertencias.

En primer lugar, la bibliografía aquí citada no es el único discurso de los especialistas sobre el tema. Por ejemplo, hay numerosos estudios de la repercusión de los tribunales sobre las prácticas de la policía (Milner, 1970; Stephens, 1973; Wasby, 1973), sobre la plegaria en las escuelas (Johnson, 1967; Muir, 1967; Dolbeare y Hammond, 1971) y sobre la ausencia de segregación escolar (Hagan, 1985; Tyack y Benavot, 1985; Dimond, 1985; Schwartz, 1986), que son de máxima importancia, pero pueden no ser generalmente aplicables a la gestión pública en conjunto. Por tanto, hemos seleccionado sólo las obras que se centran en algunas de las cuestiones fundamentales a que se enfrentan hoy los administradores públicos. Éstas incluyen la autoridad en las organizaciones públicas, la fijación de una agenda, el medio externo de las organizaciones públicas y la administración de los recursos.

En segundo lugar, el estudio de métodos de investigación en la bibliografía demostró ser un desafío inmenso, que ha dado resultados imprecisos. La mayor parte de las veces, los autores no precisaron en sus obras cuáles fueron sus métodos de investigación ni sus fuentes de datos. En tales casos, no tuvimos más remedio que inferir una metodología partiendo del contexto de la obra.

En tercer lugar, no todas las "proposiciones" que presentamos aquí se crearon de igual manera. Se tomaron directamente de la bibliografía, tal como fueron presentadas por sus autores. Algunas enfocan áreas específicas y estrechamente definidas de la interacción entre los tribunales y las dependencias; otras son de naturaleza más general. Algunos de los autores intentaron enmarcar cuestiones y formular hipótesis, en vez de ponerlas a prueba. Otros simplemente trataron de comunicar ideas o conjeturas inspirados en una lectura de casos importantes. Las diferencias de redacción y alcance de las proposiciones reflejan los distintos enfoques para este tipo de investigación encontrado en la bibliografía.

En cuarto lugar, al evaluar la naturaleza empírica de las obras siguientes, no intentamos insinuar que el empirismo es "bueno", mientras que otros tipos de investigación son "malos". Nuestra intención no es juzgar, sino más bien trazar el panorama general de las observaciones colectivas

y afirmaciones de los autores en este ámbito. Tenemos la esperanza de que, al evaluar la evidencia de la repercusión de los tribunales sobre la gestión pública, se hagan evidentes las lagunas que hay en la bibliografía y las oportunidades futuras de investigación.

Las siguientes son las "veinte mejores" proposiciones respecto a los tribunales y los administradores públicos que encontramos en la literatura pertinente; las hemos dividido en cinco temas generales: legitimidad de la intervención judicial en la gestión pública, capacidad y competencia, fijación de la agenda de la gestión pública, estrategia burocrática y administración de los recursos.

LEGITIMIDAD DE LA INTERVENCIÓN JUDICIAL

El incremento que se ha percibido en la participación de los tribunales en la gestión pública ha ido acompañado de un debate sobre la legitimidad de tal participación y la capacidad de los tribunales para imponer sus decisiones. Sobre el primer asunto, las evaluaciones negativas fueron bien captadas mediante la frase de Glazer "la judicatura imperial" (1975), la cual evoca una imagen de jueces que no se dejaban impresionar por las sugerencias de que sus intrusiones en asuntos de las ramas ejecutiva y legislativa violaban la intención de los creadores de la Constitución. Quienes enfocaron el tema de la capacidad tenían, supuestamente, alguna prueba empírica de su lado. Por ejemplo, Horowitz (1977), después de estudiar cuatro casos llegó a la conclusión de que hay una gran laguna entre las doctrinas jurídicas promulgadas por los jueces y su aplicación administrativa real. Termina su estudio advirtiéndole que la intervención judicial en los asuntos de las otras ramas pondría en grave peligro el papel constitucional asignado a los tribunales. En la bibliografía se encuentran muchas afirmaciones, similares a la anterior, respecto a la intervención judicial en la gestión pública. Las resumimos en las proposiciones siguientes.

1. Los jueces han sido agresivos y activos al supervisar las dependencias administrativas. Frug (1978), Melnick (1983) y Rosenbloom (1983) son representativos de los autores que sostienen que los jueces se han mostrado agresivos y activos en la supervisión de las dependencias administrativas. Frug, quien examina el intento de los tribunales federales por remediar las violaciones constitucionales de las organizaciones públicas (como prisiones e instituciones de salud mental) imponiendo gastos al gobierno, llega a la conclusión de que los tribunales inferiores fueron en gran parte responsables del activismo judicial en un tiempo (irónicamente) en que la Suprema Corte estaba subrayando "el papel propio y debidamente limitado de los tribunales en una sociedad democrática". Melnick, quien ha es-

tudiado el efecto de las decisiones de los tribunales sobre los programas de control de la contaminación del aire de la Environmental Protection Agency (EPA) de los Estados Unidos en seis escenarios distintos, concluye que los jueces, en años recientes, se han mostrado cada vez más agresivos imponiendo políticas reguladoras a la Ley de Aire Limpio, abandonando su tradicional deferencia a los expertos burocráticos. Rosenbloom, luego de analizar la respuesta judicial al surgimiento del Estado administrativo, concluye que la judicatura federal ha ejercido suficiente influencia y control sobre la administración pública, que ha conquistado un *status* coigual con las otras ramas del gobierno (Rosenbloom, 1983, p. 208).

Con su primera proposición, surgen dos problemas inmediatos que son endémicos en mucho de lo que sigue: el empleo de términos no definidos adecuadamente, y la afirmación de conclusiones que no se pueden poner a prueba. ¿Qué significa ser "agresivo" en la supervisión de las dependencias administrativas? ¿Cómo se interpreta o se prueba el concepto de "coigualdad"?

Ninguno de estos tres autores intenta siquiera explicar su método de investigación. Sin embargo, es claro que los autores, para establecer sus argumentos, se han basado en decisiones de los tribunales o en la obra de otros investigadores. De los tres, sólo Melnick menciona haber examinado otras fuentes primarias o secundarias de información, como materiales de archivo y entrevistas con personal de organizaciones. Además, aunque cada uno de estos autores presenta ejemplos interesantes de jueces agresivos y activos, no podemos concluir lógicamente si las ilustraciones representan desviaciones considerables del pasado que señalan una nueva era de las relaciones judicial-administrativas, o si se trata sólo de casos aislados.

2. *Los jueces pueden interesarse en el resultado de litigios sobre instituciones públicas y, por tanto, perder su "manto de neutralidad".* Al evaluar un remedio particular en los casos que involucran a organizaciones públicas, el enfoque a menudo pasa de la "justicia" de la cuestión a un enfoque que incluye la "eficiencia". Cramton (1976) arguye que cuando un juez se ve obligado a volverse administrador, hay una potencial pérdida de neutralidad. Según Horowitz (1983), cuando los jueces se interesan en el resultado de un litigio, esto puede comprometer su perspectiva característicamente equilibrada. Esta conclusión es apoyada por Rosenbloom, quien concluye que "cuando los jueces se vuelven activos en la administración pública, es casi seguro que perderán su manto de neutralidad" (Rosenbloom, 1983, p. 223).

Como en la proposición anterior, estos conceptos carecen de precisión. No cabe duda de que el concepto de neutralidad judicial es importante; pero, ¿cómo podemos definir y medir la "neutralidad"? ¿Cómo sabemos cuándo se ha perdido un "manto de neutralidad"? ¿Cómo llegaron los au-

tores a estas conclusiones? Una vez más, ninguno de los tres intenta explicar su método de investigación. Los métodos básicos que se pueden inferir son exámenes de las decisiones de los tribunales y de la obra de otros autores, junto con razonamiento puro. No se nos da ningún testimonio empírico que apoye las conclusiones concernientes a la pérdida de un "manto de neutralidad" ni se plantean proposiciones respecto a las consecuencias de semejante pérdida para la gestión de las dependencias administrativas. Sin embargo, Rosenbloom ofrece ciertas proposiciones informales, las cuales predicen que el impacto de los tribunales sobre la administración pública tendrá los efectos siguientes: se socavará la jerarquía, se disminuirá la impersonalidad, se intensificará la especialización, se pondrá de relieve la formalización, se fortalecerá la administración de personal público orientada por el mérito, y es probable que aumente el tamaño de las burocracias públicas (1983, pp. 214-217).

3. *La actividad judicial puede dar por resultado políticas "erróneas" o "malas"*. Dos autores, Glazer (1978) y Melnick (1983), describen la interacción judicial-administrativa y llegan a la conclusión de que los tribunales pueden tomar decisiones "incorrectas" sobre políticas. Pregunta Glazer: "¿Deben los jueces administrar los servicios sociales?", y luego presenta cinco hipótesis sobre el efecto de la toma de decisiones administrativas por la judicatura acerca de las políticas sociales. Una hipótesis predice que los jueces, conforme intervengan más a menudo en la administración, otorgarán mayor peso al conocimiento teórico que al conocimiento práctico de los administradores, y que esa dependencia respecto del conocimiento teórico puede hacer que las políticas sociales giren en una dirección "errónea". Melnick (1983), examinando las decisiones de los tribunales sobre la Ley de Aire Limpio, nos ofrece ejemplos de decisiones judiciales que él considera políticas "malas".

La debilidad fundamental de esas conclusiones son los juicios de valor y las dificultades de medición inherentes a todo intento por precisar lo "erróneo" o "malo". (Algunos escritores, conscientemente, se han negado a hacer tales determinaciones. Por ejemplo, Cooper, 1988, en su obra sobre los tribunales federales y los gobiernos estatales y locales, declara su renuencia a involucrarse en ese debate.) En el mejor de los casos, tenemos en la bibliografía un puñado de ejemplos de lo que ciertos autores consideran decisiones "erróneas" o "malas", ejemplos levantados sobre una base empírica muy endeble y que no son generalizables.

¿Se puede lograr algún progreso sobre esta proposición? Robert Wood, quien fue superintendente de las escuelas de Bastan en 1979 y 1980, identifica tres efectos adversos del derecho correctivo sobre la gestión pública. En primer lugar, las órdenes de los tribunales son a menudo inflexibles porque se mantienen en vigor, a menos que sean revisadas por un juez,

proceso sumamente engorroso. Esta disposición hasta puede dar resultados involuntarios y, de hecho, contraproducentes. Wood indica que una orden de 1975 que creaba una fórmula -basada en resultados- para la integración racial de las escuelas de Bastan era inaplicable debido a la cambiante demografía de la ciudad. Y ofrece la siguiente anécdota:

En cierto momento tratamos de demostrar al tribunal que, matemáticamente, no podíamos cumplir con una fórmula de 1975, la cual estipulaba la integración escolar de estudiantes blancos, negros y de otras minorías: una disminución de estudiantes blancos después de 1975 había vuelto imposible el resultado exigido por el tribunal. La respuesta del tribunal fue que "ésa era una cuestión para el doctor Einstein". Y se mantuvo en vigor la orden de 1975 [Wood, 1982, p. 462].

Wood también observa que los requerimientos prescriptivos promulgados por los tribunales pueden ir desencaminados a la luz de las operaciones reales de una dependencia. Aquí, señala cómo el requerimiento del tribunal para la participación comunitaria en la contratación administrativa (puede suponerse que para objetivos de acción afirmativa) fue subvertido con facilidad en la práctica; no obstante, el tribunal sostuvo su requerimiento original. Wood lamenta que la intervención de un tribunal pueda empañar (y tal vez socavar) la responsabilidad de un administrador: las personas que representan a los demandantes y los funcionarios del tribunal pueden entrometerse directamente en cuestiones que por tradición se dejaban a los administradores de la educación (Wood, 1982, pp. 462-463).

¿Están informadas de manera empírica las observaciones de Wood? Sí. ¿Son rigurosas y sistemáticas? No. Esas observaciones ilustran sobre todo el valor de la sabiduría para hacer avanzar el análisis empírico, porque su argumento se basa en la observación de participantes. Pero seguimos careciendo de un marco generalizable a partir del cual podamos evaluar políticas "malas". No obstante, la obra de Wood nos ofrece algunas ideas para formar semejante marco, las cuales proceden del análisis de la aplicación y la factibilidad política.

4. La interacción judicial con las dependencias administrativas puede poner en peligro la democracia representativa. Rosenbloom (1983) analiza la respuesta judicial al surgimiento del Estado administrativo, y llega a la conclusión de que la interacción judicial-administrativa puede poner en peligro la democracia representativa. Los jueces federales no son de elección popular. En gran parte, no son responsables ante el resto del sistema político. La interacción judicial con las dependencias administrativas puede establecer prioridades, dejando pocos recursos al electorado. Puede encontrarse un ejemplo en apoyo del estudio de Rosenbloom en la obra

de O'Leary y Wise (1991), quienes han analizado un impuesto de los tribunales para remediar las violaciones constitucionales en el sistema escolar de Kansas City.

Es claro que cualquier orden impuesta por un tribunal, que "usurpe" las autoridades ejecutiva, legislativa o ambas (como la capacidad para fijar impuestos), puede atacarse argumentado que pone en peligro la democracia representativa. Empero, sin menospreciar la importancia de esta idea, podemos decir que su vasto alcance ofrece un desafío a la investigación sistemática del impacto de los tribunales sobre la gestión pública. Por ejemplo, ¿qué tan frecuentes son esas intrusiones? Igualmente importante es distinguir entre una resolución impuesta por un tribunal a una disputa (como un aumento a los impuestos decretado por un juez) y un juicio por responsabilidad que pueda resultar en un remedio (como un incremento de los impuestos) que la legislatura no habría elegido en ausencia de aquel juicio. Éste no es un simple subterfugio semántico; al fin y al cabo, el papel de los tribunales en nuestro sistema constitucional siempre ha autorizado esta última situación. En apoyo de esta propuesta, se deben estudiar la frecuencia y el tipo de las intrusiones de los tribunales en las prerrogativas de los poderes ejecutivo y legislativo. Además, es importante demostrar que las ramas políticas son "obligadas" a tomar decisiones que no habrían tomado de no ser por la intervención judicial. Sólo así sería posible debatir plenamente la importancia de las interacciones entre tribunales y dependencias para la democracia representativa, tanto como sus efectos precisos sobre la gestión pública.

CAPACIDAD y COMPETENCIA

Continúa el debate respecto de lo apropiado de la intervención judicial en los asuntos de las dependencias públicas, aunque sin solución a la vista. Se han completado estudios acerca de determinados jueces (Yarbrough, 1982), y acerca de algunas de las batallas jurídicas que han recibido atención en todo el país (como la batalla entre los tribunales y el gobierno de Reagan por la aplicación del programa de incapacidad para el seguro social; véase Mezey, 1986). Varias áreas de políticas han recibido atención de los especialistas, incluyendo las correccionales (Dilulio, 1990), las incapacidades de salud mental y de desarrollo (Rothman y Rothman, 1984), y el ambiente (Melnick, 1983; O'Leary, 1989). Una reunión reciente de expertos, en que se discutió la repercusión de los tribunales en el campo del derecho correctivo, muestra hasta dónde hemos llegado en nuestra comprensión de la gama de actividades de intervención de los tribunales, así como la continua propensión a mezclar declaraciones empíricas con vastas afir-

maciones normativas (Wood, 1990). Un pronóstico pesimista acerca de la capacidad de los tribunales para influir en forma competente y predecible sobre las dimensiones esenciales de la gestión pública se ha basado en cuatro proposiciones. Como en el caso del tema anterior, las pruebas empíricas son escasas.

5. *Los jueces deben depender a menudo de otros tribunales y organizaciones para supervisar la aplicación de la decisión de un tribunal.* En su síntesis de la bibliografía sobre el impacto judicial, Johnson y Canon (1984) concluyen que a menudo hay una gran laguna entre la decisión de un juez y la puesta en vigor de esa decisión. Los autores indican que las decisiones judiciales no se aplican por sí solas, ni los jueces son capaces de supervisar minuciosamente las operaciones cotidianas de las dependencias del gobierno. Como resultado, los jueces a menudo dependen de otros tribunales (por ejemplo, en el caso de que un asunto se regrese a un tribunal inferior o de una apelación) o de actores no judiciales en el sistema político (como los grupos de interés que amenazan con reiniciar demandas, abogados nombrados por los tribunales y comités de supervisión) para imponer sus decisiones. Estos descubrimientos apoyan la obra anterior de Glick (1970), quien concluye que los tribunales supremos de los estados, como grupos de interés, tratan de tener acceso a otros que toman decisiones políticas para pedir la adopción de políticas que no pueden aplicar por sí solos.

Son muy diversos los testimonios sobre el impacto de los cuerpos supervisores nombrados por los tribunales. Los relatos hechos "desde dentro" por participantes que fueron los demandados en casos correctivos tienden a mostrar como mínima la eficiencia de estos organismos. Wood (1982), en su relato en primera persona sobre los desafíos de administrar el sistema escolar de Boston obedeciendo una orden de un tribunal, menciona las dificultades a las que se enfrentó tratando de reconciliar los procedimientos requeridos por el comité supervisor con su concepción de las realidades de administrar un gran sistema escolar. El estudio de Yarbrough (1985) del caso *Wyatt vs. Stickney* muestra que un comité supervisor aportó un nexo valioso entre una dependencia estatal y un juez. Este nexo, según Yarbrough, ayudó a aplicar el remedio.

Los relatos hechos "desde dentro" y los estudios de casos aislados son informativos; pero ningún estudio compara, desde la perspectiva administrativa, la puesta en vigor de una decisión de un tribunal bajo la supervisión de un comité nombrado por el tribunal con la aplicación "normal" de una decisión judicial o con la aplicación de políticas en ausencia de un mandato judicial. (Comprendemos que semejante estudio incluiría una comparación que, por definición, no puede hacerse: es imposible encontrar dos organizaciones o situaciones que sean idénticas para los fines de

semejante comparación; sin embargo, se ofrecen brevemente en la sección de conclusiones de este capítulo ciertas ideas para minimizar el grado de error de semejante estudio.) Además, dado que las pocas investigaciones empíricas que existen son estudios de casos de la aplicación de una decisión, sin duda será prematuro deducir cualesquiera principios generales acerca de lo que implica el hecho de que los jueces dependan de organismos externos.

6. *Las decisiones judiciales concernientes a las dependencias públicas conllevan a menudo una minuciosa supervisión judicial de las organizaciones (incluyendo decretos afirmativos vigentes), con una frecuente interacción judicial con el personal de la dependencia.* Suele suponerse que los litigios del derecho público no sólo aclaran el significado del derecho, sino que también establecen un régimen que ordena la interacción futura de las partes (y tal vez, asimismo, de quienes no son partes), sometiéndolas a supervisión judicial constante (Chayes, 1976; Frug, 1978; Fiss, 1978; Horowitz, 1983). El juez desempeña un papel activo en semejante esfuerzo: estructurando el proceso, evaluando lo deseable de los diversos remedios potenciales, y actuando como "creador y administrador de formas complejas de alivio continuo" (Chayes, 1976). El juez se vuelve participante en los asuntos de la organización pública demandada, sus clientes y todo su ambiente. Como dice Horowitz: "Supervisar el cumplimiento del decreto se vuelve esencial, un nexo con [oo.] el personal [oo.] adjunto es común; por lo general se requiere informar periódicamente al tribunal, y puede parecer deseable hacer de vez en cuando alguna enmienda a las cláusulas del decreto" (1983, pp. 1,268). Mientras que Fiss sostiene que la intervención judicial en la gestión pública es necesaria para poner remedio a violaciones a la Constitución, Frug considera particularmente preocupante esta interacción judicial-administrativa desde la perspectiva de la administración. Las órdenes de los tribunales pueden contener centenares de especificaciones que un administrador público deberá poner en vigor, pero que son simplemente "inviabiles". Se dice también que las dependencias del gobierno son demasiado complejas para poder ser administradas por orden de un tribunal.

Se han deducido estas afirmaciones mediante análisis jurídicos de casos tribunales pertinentes. Dos excepciones son Wood (1982), quien menciona la dificultad de tratar con el tribunal en las escuelas de Bastan, y O'Leary y Wise (1991), quienes analizan la misma cuestión respecto a Kansas City. Sin embargo, hay sólo un estudio longitudinal (O'Leary, 1989) y ningún estudio empírico comparativo del impacto de semejante acción judicial sobre la administración de una organización pública.

Cooper (1988) aplica un modelo de litigio de "decreto" a cinco estudios de casos en que participaron gobiernos estatales y locales. Basándose en entrevistas y documentos legales, Cooper muestra que los jueces en reali-

dad sí desempeñan una función importante en la aplicación de remedios. Pero también hace ver que el grado y el impacto de participación varían considerablemente de un juez a otro. De hecho, su conclusión acerca de las "elecciones difíciles" a las que se enfrentan los jueces se refiere al equilibrio entre asegurar la suficiencia de la acción correctiva y velar por la prudencia de la intervención judicial en cuestiones consideradas administrativas, a fin de lograr un remedio aceptable. Sin embargo, como otras obras, el estudio de Cooper nos revela más acerca de los jueces que acerca del impacto de las acciones de los jueces sobre la administración pública. Nos deja la impresión de que, supuestamente, la supervisión detallada a cargo de los tribunales tiene una repercusión negativa sobre la administración de las instituciones públicas; pero la escasez de investigación empírica nos pone en guardia contra las generalizaciones demasiado vastas sobre este fenómeno.

7. *A menudo surgen consecuencias involuntarias, cuestiones imprevistas y problemas no considerados en las decisiones de los tribunales respecto a las dependencias públicas.* Horowitz (1977), en su estudio del papel de los tribunales en las políticas sociales, afirma que no obstante una cuestión particular enfocada por un tribunal pueda parecer estrecha e insignificante, las ramificaciones administrativas y de políticas de la decisión del tribunal a menudo son generales: "La búsqueda habitual de una 'cuestión controladora' por los abogados conduce a una visión del caso por los tribunales... que es considerablemente más estrecha que la innovación que en realidad impone la decisión" (p. 255). Cuestiones como la factibilidad general de aplicar las órdenes de los tribunales, los costos monetarios y las consecuencias de segundo orden no suelen ser consideradas por los tribunales; sin embargo, son de máxima importancia para las dependencias que deben cumplir las decisiones judiciales. En este sentido, el juez puede convertirse en catalizador de un cambio administrativo imprevisto.

Esta afirmación tiene un atractivo intuitivo. Sin embargo, exactamente, ¿cuáles son esas consecuencias involuntarias, esas cuestiones imprevistas, esos problemas no considerados? ¿Cuán comunes son? ¿Son siempre nocivos y, en caso de serlo, para qué o para quién? ¿La probabilidad o la frecuencia de consecuencias involuntarias iniciadas en los tribunales es diferente de las consecuencias no intencionales generadas por otros procesos de las políticas? Obtenemos un indicio de algunas consecuencias involuntarias en las obras de Wood (1982), O'Leary (1989), y O'Leary y Wise (1991). No obstante, estos estudios no nos ofrecen una investigación sistemática y sólidamente basada de esta proposición.

8. *Los jueces atienden a menudo el problema fuera de sus áreas de especialización.* Cramton (1976), Wood (1982), Rosenbloom (1983), Horowitz (1983) y Melnick (1983) son representativos de los autores que sostienen

que los jueces tratan a menudo el problema fuera de sus áreas de especialización. La frase parece bastante directa: un diploma en derecho aumenta la capacidad de una persona para ser abogado, no administrador público. La administración, el presupuesto, la administración de personal y temas específicos de las políticas no se enseñan en las escuelas de derecho. Es inevitable que los jueces traten con problemas fuera de sus áreas de conocimiento. (Por definición, un administrador "generalista" también carece de pericia específica en el área de políticas.)

Cramton, Horowitz y Rosenbloom parecen fundamentar sus conclusiones en un examen de las decisiones judiciales y en la obra no empírica de quienes los precedieron. Melnick basa su conclusión en los mismos materiales, así como en investigaciones de archivo y entrevistas. Wood fundamenta su crónica sobre su experiencia como superintendente del sistema escolar de Bastan.

Lo malo de esta proposición es que no está completa. Suponemos que la falta de especialización tiene consecuencias negativas; pero, ¿consecuencias para qué? Con excepción de las proposiciones informales de Rosenbloom, no se precisan las consecuencias para la administración. Puede suponerse que las consecuencias recaerían sobre la capacidad del administrador para iniciar y aplicar la misión estratégica de su dependencia, pero tal supuesto se basa más en la proposición que en lo que nos dicen estos autores. Éste es un campo que aguarda ser explorado.

LA AGENDA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los jueces no definen las misiones de las organizaciones, pero su juicio puede alterarlas. Consideremos el caso obvio de la integración de las escuelas urbanas. Ningún estudioso de los tribunales y las organizaciones públicas negaría que la integración ordenada por los tribunales ha influido sobre la formulación de las políticas educativas. De manera similar, aunque el giro hacia la no hospitalización de los pacientes de salud mental evolucionara básicamente por medio de un cambio del pensamiento profesional, los tribunales sirvieron como catalizadores (Grumet, 1985). Existen, claramente, algunos efectos interactivos. En general, hay razones para creer que los tribunales han ejercido un impacto significativo sobre la formación de las agendas de las dependencias. Esta suposición ha influido sobre las afirmaciones siguientes.

9. La orden de un tribunal puede imponer las cuestiones que deben considerar las dependencias públicas. Resulta atractivo concluir que un tribunal puede dictar las cuestiones específicas que deberán resolver las dependencias públicas, pero a este respecto existe muy poca investigación empí-

rica. Johnson (1979a, 1979b) estudió el impacto de cinco decisiones de la Suprema Corte de Pensilvania sobre cinco dependencias de ese estado, y llegó a la conclusión de que las organizaciones se tomaron grandes trabajos para no tener que tratar con las cuestiones impuestas por órdenes del tribunal. Sin embargo, en su estudio de los tribunales y de la EPA (dependencia abrumada por demandas), O'Leary (1989) ha descubierto que el efecto principal de las decisiones de los tribunales sobre esa dependencia estaba relacionado con las políticas. Encontró que desde una perspectiva "macro", acatar las órdenes de los tribunales había llegado a ser una de las prioridades de la dependencia, a veces por encima de los mandatos del Congreso. Los tribunales forman la agenda en la EPA. En una atmósfera de recursos limitados, junto con numerosos mandatos estatutarios nada realistas, la EPA se ha visto obligada a tomar decisiones entre prioridades en competencia. Con pocas excepciones, las órdenes de los tribunales han sido las "ganadoras" en esta competencia. Las conclusiones de O'Leary se basan en entrevistas, así como en un examen de más de 1 400 decisiones de los tribunales, memorandos de la dependencia, materiales de archivo, documentos de los tribunales, documentos acerca de presupuestos y personal, informes sobre el ambiente, noticias del Federal Register, informes de audiencias del Congreso y otros documentos públicos. También describe sus procedimientos de análisis y de validación de datos, que son rigurosos. No obstante, dado que su testimonio está limitado a una dependencia federal-y una a la que se puede demandar más a menudo que a casi cualquier otra organización pública-, las generalizaciones acerca de los tribunales que imponen políticas requieren investigación adicional.

10. La resolución judicial de una demanda puede confirmar y fortalecer las políticas gubernamentales. Bullock y Lamb (1984) estudiaron la aplicación de las políticas de derechos civiles y descubrieron que el reconocimiento de éstos por el gobierno federal ha contribuido "ligeramente" al objetivo de ponerlos en vigor. Sin embargo, se descubrió que una aplicación más activa, como por demandas resueltas por juristas federales, era decisiva para confirmar y fortalecer esas políticas del gobierno.

¿Existen pruebas adicionales de que las demandas son armas eficaces en el arsenal administrativo de una dependencia? El estudio de O'Leary (1989) acerca de la EPA descubrió que, en la aplicación de políticas, la dependencia utilizaba deliberadamente los tribunales para obtener poder y legitimidad sobre los gobiernos locales, sin cumplir con la Ley de Agua Limpia. O'Leary también encontró que las decisiones positivas de los tribunales fortalecían considerablemente el programa de Superfondos (limpieza de desechos peligrosos) de la EPA cuando la dependencia utilizaba los tribunales para establecer precedentes favorables a ella. Se necesitarán mayores investigaciones.

11. *Las órdenes de los tribunales pueden alterar procesos dentro de las organizaciones científicas.* Las órdenes de los tribunales pueden alterar los procesos científicos, a menudo con "graves ramificaciones" (O'Leary, 1989). Asimismo, con frecuencia los procesos científicos tienen "largos nexos" (Thompson, 1967) que incluyen una interdependencia serial. Ciertas acciones deben realizarse con base en otras acciones antes de poder entregar los productos finales: se deben completar estudios científicos y recabar datos, y los datos deben analizarse antes de poder desarrollar regulaciones técnicas. Es necesario que personas de la misma categoría hagan la revisión. O'Leary descubrió que, a menudo, la EPA no podía cumplir con las decisiones de los tribunales porque estos pasos fundamentales no se habían completado, o bien habían pasado por alto ciertos pasos necesarios y emitían normas científicas mal concebidas. Esto exacerbaba las limitaciones de tiempo. Este descubrimiento tiene repercusiones sobre otras organizaciones públicas (como la Nuclear Regulatory Commission, el Department of the Interior, la National Aeronautics and Space Administration y agencias ambientales de los estados), que dependen de análisis científicos sólidos como fuente primaria de información y de credibilidad. Por desgracia, no hay estudios del impacto de los tribunales sobre otras organizaciones públicas que se dedican a los procesos científicos.

EL LITIGIO Y LA AUTORIDAD DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

Dispersa por toda la bibliografía relacionada con la repercusión de las decisiones de los tribunales sobre la gestión pública se halla la afirmación de que los administradores públicos obtienen ciertas ventajas gracias a que son el blanco de procesos públicos. Consideremos las proposiciones siguientes.

12. *Un fallo judicial negativo puede ser aprovechado por una dependencia para fortalecer su posición.* Se ha dicho que el litigio aporta una influencia administrativa contra la resistencia de legislaturas o ejecutivos electos. Esta suposición parece razonable para los administradores que ocupan "cargos imposibles": comisionados de salud mental, comisionados de asistencia social y funcionarios encargados de las correccionales (Hargrove y Glidewell, 1990). La idea de que un fallo negativo de los tribunales puede ser útil, sobre todo en la búsqueda de fondos adicionales por medio del proceso presupuestario, se debe a la creencia de que, en circunstancias normales, algunos administradores no reciben respuestas favorables de las legislaturas (Diver, 1979; Straussman, 1986). La amenaza de una demanda o, más aún, una orden judicial se considera un arma poderosa en el "juego" del presupuesto. Allerton (1976), Frug (1978), Hale (1979),

Horowitz (1983) Y Straussmari (1986) concluyen que a menudo existen ramificaciones presupuestarias imprevistas de los fallos judiciales, que pueden ofrecer oportunidades tanto para aumentar los presupuestos de una dependencia como para limitarlos (véanse proposiciones 15-19). Según cierta interpretación, un litigio representa una "técnica de crisis" (Wildavsky, 1988) que los administradores tratan de utilizar de palanca en el proceso presupuestario. Esto puede interpretarse conceptualmente como un elemento del regateo y la negociación entre una dependencia y la legislatura, en donde cada parte adopta una "estimación de riesgos" y negocia por un presupuesto que puede ser afectado por el riesgo causado por el litigio.

Moss (1983) descubrió que la decisión de un tribunal tenía un efecto "catalítico" sobre la conducta legislativa que era favorable al impulso de políticas implícito en la decisión judicial. Melnick (1983), en uno de seis estudios de casos concernientes a las políticas de la Ley de Aire Limpio de la EPA, describió una situación en que la dependencia "se aferró" a un fallo negativo del tribunal respecto a la fijación de normas de calidad del aire para aislarse de la presión de la Casa Blanca, que insistía en fijar normas sobre la base de eficiencia en costos. Sin embargo, O'Leary (1989) ha descubierto que este aumento presupuestario dentro de la EPA se logró a expensas de otros programas.

Esta proposición parece correcta. Se basa en la suposición de que los administradores públicos son los más interesados en maximizar las utilidades (en que el presupuesto es el mejor indicador de esta conducta). Las observaciones concernientes a administradores selectos en casos correctivos sumamente notorios nos ofrecen la validez aparente de la proposición. Consideremos la interpretación que dan Rothman y Rothman acerca de las acciones de Thomas Coughlin, quien fue comisionado de la Office of Mental Retardation and Developmental Disabilities de Nueva York cuando esa dependencia operaba de acuerdo con el decreto de consentimiento de Willowbrook:

Él tenía un sentido intuitivo para la política y estaba dispuesto a seguir la máxima de muchos administradores innovadores: ¡Preparen, apunten, fuego! Inmediatamente reconoció que sus propias ambiciones estaban entrelazadas con el juicio, que el cumplimiento de sus cláusulas le daría recursos adicionales de autoridad. Aunque en público se quejara de la intransigencia y mezquindad del panel [de Willowbrook], en privado, en los corredores de los edificios del ejecutivo, utilizaba sus amenazas para conseguir más dinero. A espaldas del panel, Coughlin subió al poder. Con el tiempo, el departamento de Mental Retardation se apartó del de Mental Hygiene, para convertirse en un departamento aparte: la Office of Mental Retardation and Developmental Disabilities (OMRDD), y él fue su primer comisionado [Rothman y Rothman, 1984, p. 137].

Se ha citado al doctor Stonewall Stickney, comisionado de salud mental en Alabama durante el célebre caso *Wyatt vs. Stickney*, quien dijo: "En realidad, casi causa regocijo ver que los tribunales pueden dejar que se imponga la legislatura. Tenemos la experiencia de que preferirían gastar dinero en carreteras que en salud mental" (citado en Yarbrough, 1982, p.397).

La base empírica de la proposición procede de relatos de gente bien enterada, como ésta (junto con estudios de casos aislados), que confirman las suposiciones existentes acerca de la conducta burocrática. Pero los "datos" no son fidedignos: al fin y al cabo, los administradores que prefieren continuar en el cargo no se inclinan a revelar tan audazmente sus estrategias y tácticas (de hecho, Stickney perdió su puesto poco después de hacer esta declaración), ni tampoco es probable que los administradores comenten en público que no emplearon esta estrategia. Lo que en esta proposición falta es un análisis riguroso de la conducta burocrática en el marco de una teoría concerniente a las consideraciones estratégicas de la interacción entre la judicatura y las dependencias.

13. La actividad judicial puede conducir a una reducción del poder y la autoridad de los administradores. Glazer (1978) predice que la intervención de los jueces en la gestión pública reducirá el poder y la autoridad de los administradores. O'Leary (1989) aporta ciertos testimonios empíricos en apoyo de la hipótesis de Glazer; específicamente, ha descubierto que los tribunales han reducido la discrecionalidad, la autonomía, el poder y la autoridad de los administradores de la EPA. En primer lugar, a veces no se aplican los nuevos programas porque los recursos se dedican a satisfacer las demandas de los tribunales. En segundo lugar los fallos de los tribunales afectan las actividades de planeación de la EPA, pues es casi imposible hacer planes para otro mandato judicial. En tercer lugar, se ha descubierto que algunos fallos de los tribunales concernientes a la EPA han sido generales y vagos, y la han afectado más de lo necesario. O'Leary también encontró que las decisiones de los tribunales han aumentado el poder y la autoridad de los juristas de la EPA (como también lo predice Glazer, 1978, así como Pfeffer y Salancik, 1978), pero han reducido el poder y la autoridad de los científicos.

Estos dos estudios representan un buen principio. La siguiente etapa consistirá en crear un modelo de cambio inducido judicialmente, para determinar en qué circunstancias la actividad judicial produce un cambio de poder y autoridad. También será importante estudiar las consecuencias de tales modificaciones. Por ejemplo, ¿qué ramificaciones se derivan de un cambio de autoridad, digamos, de los científicos a los abogados?

14. Los jueces a menudo se niegan a reconocer la pericia de los administradores. Melnick (1983, 1985) ha sido el primer mensajero de la conclu-

sión de que los jueces a menudo se niegan a creer en la pericia de los administradores. En su estudio de los tribunales y la EPA, Melnick hace una crónica de este hecho. La debilidad básica de la obra de Melnick de 1983 consiste en que todas sus conclusiones se basan en unos cuantos estudios de casos selectos, en una estrecha área estatutaria que sólo afecta a una dependencia federal. Por tanto, se ha expresado una preocupación no por la exactitud de los descubrimientos en particular sino por la metodología empleada, una posible tendencia en la selección y la posibilidad de generalizar los resultados. Se necesitarán mayores investigaciones.

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS: LOS PRESUPUESTOS Y EL PUEBLO

Varios autores han estudiado el impacto de las decisiones de los tribunales sobre los presupuestos y el personal de las organizaciones públicas. En este grupo se incluye a Fisher (1975), Allerton (1976), Hale (1979), Horowitz (1983), Straussman (1986), O'Leary (1989), y Ekland-Olson y Martin (1988,1990), para nombrar sólo a unos cuantos. Entre sus descubrimientos se encuentran las proposiciones siguientes.

15. *Hay costos previstos e imprevistos de aplicar una decisión del tribunal.* Hale (1979) concluye que las consecuencias financieras de la mayor parte de los decretos judiciales son desconocidas, y supone que los programas ordenados por los tribunales pueden financiarse a expensas de otras dependencias públicas. Aquí, la lógica es directa: dado un pastel presupuestario fijo, los gastos impuestos por los tribunales proceden necesariamente de otras partes del presupuesto. Además, acaso sean imprevistos los requerimientos de la supervisión. Sin embargo, en un contexto presupuestario, cualquier emergencia, como una asignación de urgencia o complementaria, es imprevisible, al menos respecto al momento oportuno, la necesidad precisa y el nivel de gastos. Por lo tanto, diríase que la cuestión empírica es el lugar del gasto ordenado por los tribunales en un *continuum* de gastos imprevistos. Se necesitará mayor investigación empírica para determinar exactamente cuáles son en realidad estos efectos presupuestarios imprevistos, así como el impacto que puedan tener sobre la gestión pública.

16. *A veces se necesitan asignaciones especiales de la legislatura para conseguir los fondos necesarios para aplicar la decisión de un tribunal.* Como ya se dijo, un fallo judicial negativo puede ser empleado por una organización pública como arma en su búsqueda de la aprobación de fondos por parte de un organismo legislativo; pero se ha hecho muy poca investigación empírica para ver hasta dónde llega esta práctica. De hecho, O'Leary

(1989) concluye que, en sus 20 años de historia, la EPA sólo una vez ha logrado aprovechar la decisión de un tribunal para obtener una asignación especial del Congreso. Una vez más, la obra de O'Leary, aunque longitudinal, sólo trata de una dependencia.

17. *A menudo hay que tomar fondos de otros programas y canalizarlos al programa implicado en la decisión del tribunal.* Allerton (1976), quien ha escrito acerca de los efectos de las decisiones de los tribunales sobre las instituciones de salud mental de Virginia, descubrió que éstas fueron obligadas a reordenar sus prioridades, con objeto de tener fondos disponibles para cumplir con las órdenes del tribunal. Las consecuencias redistributivas de las decisiones de tribunales también han sido analizadas por Horowitz (1983), Hale (1979) y Straussman (1986). O'Leary (1989) describe la respuesta típica de la EPA a las órdenes del tribunal como "reprogramación", en que se trasladaron fondos de un programa a otro dentro de una oficina, o hasta de una oficina a otra. Resulta reveladora una observación de Miller e Iscoe (el primero fue comisionado del Department of Mental Health de Texas):

Entre los diversos remedios ordenados por el tribunal se encontró la imposición de una fórmula rígida de suministro de personal (ayudantes psiquiátricos en proporción a pacientes de 1:5, 1:5 y 1:10, en los tres turnos), aunque no se había presentado ninguna prueba en la audiencia del tribunal que apoyara esta proporción o ninguna otra. Como resultado de la orden del tribunal, los supervisores y el personal de enfermeros perdieron su capacidad de modificar los niveles de empleados con base en las necesidades cambiantes de los ocho hospitales estatales del departamento. Debido a que las proporciones ordenadas por el tribunal para estos ayudantes psiquiátricos se encuentran entre las más ricas del país, los limitados fondos de la dependencia se consumieron en cumplir con el mandato, dejando dólares insuficientes para contratar cantidades adecuadas de personal profesional, como psiquiatras, enfermeras registradas y psicólogos [Miller e Iscoe, 1990, p. 124].

Lógicamente, esta condición debería aplicarse a todos los casos correctivos en que los recursos fueran estáticos; y, de hecho, un número cada vez mayor de estudios de casos ofrece testimonios en apoyo de esta proposición.

18. *Las decisiones de los tribunales pueden producir una transferencia del poder presupuestario de un administrador a un juez. Cuando esto ocurre, se reduce la discrecionalidad presupuestaria de los administradores.* Fisher (1975) ha estudiado cómo los tribunales federales han impuesto una liberación de fondos asignados al Congreso y confiscados por el presidente, restringiendo severamente la discrecionalidad de este último. Hale (1979) ha descubierto que casi 50% de las organizaciones públicas más grandes operan programas mandados judicialmente. Entre las implicaciones de

este estudio está la conclusión de que tal acción produce una transferencia de poder presupuestario de los administradores a los jueces, reduciendo la discrecionalidad de los administradores. Harriman y Straussman (1983) han estudiado el impacto de las decisiones de los tribunales sobre instituciones correccionales del Estado. A pesar de que afirman que los tribunales han influido sobre los gastos de las prisiones, sus resultados muestran menor gasto por preso en los estados que han intervenido en dichos procesos de ley. Pero también han descubierto que en 15 estados que habían recibido órdenes de los tribunales por condiciones anticonstitucionales en una o más prisiones, el gasto de capital se incrementó durante los cinco años siguientes a las órdenes de los tribunales. Un estudio más reciente de Taggart (1989) ha puesto en duda ese resultado. Chilton y Talarico (1990) han examinado el impacto presupuestario del caso *Guthrie vs. Evans*, en Georgia. Observan un aumento considerable de gasto (medido en términos acumulados y en términos de costo por reo). Sin embargo, hasta la fecha nadie, considerando otras posibles explicaciones, ha concedido un estudio para determinar el efecto de los litigios sobre la expansión presupuestaria de las organizaciones públicas.

19. *Las decisiones de los tribunales pueden frustrar los recortes presupuestarios y fomentar juegos de presupuesto.* Hales (1979) supone que muchos funcionarios públicos pueden cooperar libremente con jueces y demandantes con la esperanza de obtener dinero adicional. Hale no ofrece pruebas empíricas en apoyo de su afirmación, pero concluye que estos juegos presupuestarios oportunistas a menudo funcionan en ventaja de la administración. O'Leary (1989) documenta el hecho de que los programas impuestos por los tribunales fueron los únicos puntos considerados a salvo del recorte presupuestario durante el régimen de Anne Gorsuch (Burford) como administradora de la EPA. O'Leary y Wise (1991) nos proporcionan un estudio de un caso de cooperación entre demandante y demandado en Kansas City, pero concluyen que su impacto sobre la administración fue devastador. Sin embargo, no se ha efectuado una investigación empírica generalizable para precisar la repercusión de las decisiones de los tribunales sobre los recortes de presupuesto en general.

20. *Las órdenes de los tribunales afectan la moral del personal.* La capacidad del administrador público para administrar su organización se ve afectada en parte por la moral, que a su vez puede ser influida por órdenes de los tribunales. Aquí encontramos algunos testimonios de un estudio de caso de las correccionales y de un estudio de la EPA. Una línea de argumentación, basada en entrevistas y en la observación de los participantes, muestra que las órdenes de los tribunales han socavado la moral y la autoridad del personal de la prisión (Ekland-Olson y Martin, 1988, 1990); pero O'Leary (1989) se sorprendió al encontrar precisamente lo opuesto en la

EPA. Cuando trabajadores de la EPA se unieron para alcanzar la meta prescrita, dijeron sentirse mejor enfocados y dirigidos. Todo el personal entrevistado expresó gran orgullo por haber logrado cumplir en forma oportuna con la orden de un tribunal.

El estudio de las prisiones y el de la EPA, en conjunto, nos sugieren nuevas preguntas importantes de investigación. ¿En qué circunstancias las órdenes de los tribunales ejercen un efecto adverso sobre la moral del personal? ¿En qué circunstancias tienen un efecto positivo sobre esta misma moral? Es claro que se necesita mayor investigación empírica.

CONCLUSIONES: ¿UNA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN?

En este capítulo hemos hecho una revisión de las "veinte mejores" proposiciones de la literatura concernientes al efecto de los tribunales sobre la gestión pública. ¿Qué sabemos?

Parece haber acuerdo en que la intervención de un tribunal puede alterar, y altera, las actividades de los administradores públicos. Esto lo sabemos por un pequeño número de estudios de casos. Por ejemplo, sabemos que algunos administradores públicos utilizan los litigios como palanca en sus negociaciones con las legislaturas. También sabemos que algunos jueces mantienen una supervisión extensa de las dependencias administrativas, pero otros no. No obstante, no tenemos proposiciones respecto a las condiciones en que una estrategia administrativa o judicial tendrá probablemente más o menos éxito que otra. Sin embargo, lo más importante es que la mayor parte de la bibliografía ha centrado su enfoque en los tribunales, no en los administradores de las organizaciones afectadas por los tribunales.

¿Cómo sabemos lo que sabemos? Sabemos lo que sabemos principalmente por análisis de casos de derecho, "sabiduría" y pensamiento conceptual. Hay pocas pruebas empíricas que apoyen la mayor parte de las 20 proposiciones. Aunque los análisis de casos de derecho, relatos de personas "de dentro" y pensamiento conceptual son requisitos necesarios de una investigación sostenible en esta área, no resultan suficientes.

Lempert (1970) sugiere tres maneras de determinar el efecto de las leyes aprobadas por las legislaturas, métodos que se pueden modificar y aplicar para discernir el impacto de las decisiones de los tribunales sobre la gestión pública. La primera consiste en comparar la misma organización pública antes y después de la decisión del tribunal, observando toda modificación de conducta que parezca haber sido resultado de la decisión. La segunda es comparar organizaciones similares que han pasado por tales juicios y las que no han pasado por ellos, suponiendo que sin los juicios

la conducta entre unas y otras no podía haber sido la misma (suposición preñada de dificultades). La tercera combina los otros dos enfoques, e implica examinar las pautas de conducta en un conjunto particular de organizaciones públicas, antes y después de las decisiones de los tribunales, y comparar estas pautas con las descubiertas en el mismo periodo en un conjunto de organizaciones no sometidas a órdenes de los tribunales.

Cada una de estas opciones es problemática en algún aspecto (véase Levine, 1970). Los especialistas en gestión pública deben estar conscientes de las insuficiencias de las diferentes opciones del diseño de investigación y tener en cuenta esas debilidades al analizar los resultados. Además, podemos ver claramente que la relación entre las decisiones de los tribunales y los resultados administrativos es más probabilista que determinista (Levine, 1970); a menudo es difícil inferir la causalidad.

También es necesario que repensemos y ampliemos nuestro concepto de "datos" para incluir no sólo las decisiones de los tribunales sino materiales de archivo, documentos de tribunales, entrevistas, documentos presupuestarios y de personal, y otros documentos del gobierno, para nombrar sólo unas cuantas fuentes informativas. Necesitamos investigación general y estudios comparativos de casos que examinen no sólo los casos más espectaculares, sino también los casos cotidianos normales que afectan la gestión pública. Además, requerimos estudios longitudinales de largo alcance de la repercusión de los tribunales sobre la gestión pública. Y, lo de mayor importancia, precisamos una base teórica adecuada desde la cual los investigadores puedan predecir los efectos, ponerlos a prueba y evaluar en forma más sistemática y rigurosa el impacto de los tribunales sobre la gestión pública.

XV. EL PAPEL DEL PRESIDENTE EN LA APLICACIÓN DE LA LEY CONTRA MONOPOLIOS

HEIDI O. KOENIG

DURANTE largo tiempo los teóricos han afirmado la capacidad del presidente de los Estados Unidos para afectar el desempeño de las dependencias administrativas. La estructuración del gobierno federal hace muy razonable esa capacidad, ya que tales dependencias son por lo general una rama del poder ejecutivo. (Las comisiones independientes son la excepción a la regla general de inclusión de dependencias administrativas bajo la rama ejecutiva. Por consiguiente, no incluiremos aquí estas comisiones dentro del término *dependencia* o *burocracia*, a menos que se indique específicamente.) Sin embargo, al continuar el estudio de las facultades del presidente, se puso en claro la capacidad de las dependencias administrativas para escapar del control presidencial. Un resultado de estos esfuerzos tempranos por estudiar las dependencias administrativas fue que la burocracia llegó a conocerse como la cuarta rama del gobierno de los Estados Unidos (Wood, 1988). Se retrató a la burocracia federal como una fuerza renegada del gobierno nacional.

Recientemente, tanto en la ciencia económica como en la política, se ha vuelto popular el esfuerzo por precisar lo que hace la burocracia. La obra de Terry Moe ha ayudado a desplazar el enfoque de los elementos de la burocracia que no pueden ser controlados hacia las fuerzas que sí controlan o moderan las acciones de la burocracia (Moe, 1982, 1984, 1985). El propósito de la investigación aquí expuesta es examinar la influencia del presidente sobre la Division of Antitrust, que es una dependencia de coacción situada dentro del Department of Justice.

Hacer cumplir las leyes antimonopolio ha sido, desde hace mucho tiempo, responsabilidad del Department of Justice, el cual forma parte de la rama ejecutiva. Ya se ha observado que la Division of Antitrust está aislada de la supervisión del Congreso (Sanders, 1986). El presidente, como fuerza principal de la rama ejecutiva, da forma a las políticas de aplicación dentro del Department of Justice. Cada presidente ha dispuesto de la capacidad de determinar las políticas económicas nacionales mediante el uso (o falta de él) de las fuerzas especiales de la división. Por tanto, resulta apropiado que enfoquemos aquí al presidente como principal forjador de las políticas.

SURGIMIENTO DE UNA LEY ANTIMONOPOLIOS
COMO CUESTIÓN ECONÓMICA FEDERAL

La Ley Sherman, aprobada en 1890, fue la primera ley federal antimonopólica que entró en vigor en los Estados Unidos. Su propósito era impedir que productores o fabricantes actuaran como cárteles. Los métodos de coacción dentro de la Ley Sherman incluyen sanciones penales en forma de sentencias de prisión o multas; disolución del acta constitutiva que implique una violación de esa ley, y triplicación de las indemnizaciones. Esta última cláusula ha sido el método de coacción más común, lo que hace sumamente costosa la conducta monopólica. Hasta hace poco no se había discutido mucho sobre la aplicación de la Ley Sherman. Siempre han existido algunos detractores de la ley antimonopólica, creyentes en la pureza de las fuerzas del mercado; pero el éxito del Department of Justice al impedir que se formaran monopolios acalló a casi todos los críticos, salvo a los más escandalosos.

Al hacerse más evidente la necesidad de participar en el mercado mundial, para los forjadores de las políticas económicas de los Estados Unidos, hubo un giro en el argumento contra la ley antimonopólica (Wills, Caswell y Culbertson, 1987). Se arguyó que si se suprimía la prohibición contra los monopolios, se tendría un uso económicamente más eficiente de los recursos disponibles para la industria. Se consideró que la ley antimonopólica estaba bloqueando asociaciones potencialmente valiosas, combinaciones que podrían favorecer el avance de la ciencia y ayudar a los Estados Unidos a recuperar su posición de fuerza mundial en la creación de bienes (Wills, Caswell y Culbertson, 1987); a su vez, este renovado *status* conduciría a una economía nacional más saludable. Se hizo presión para mejorar el rendimiento económico de los Estados Unidos dentro de la economía mundial. Una respuesta de la rama ejecutiva, aunque no fuese la única, consistiría en reducir el vigor coercitivo de las leyes antimonopolios, permitiendo así que surgieran las combinaciones prescritas.

Antes de 1980 no se discutió sobre la aplicación de las leyes antimonopólicas (Sanders, 1986). El presidente Carter fue un partidario convencido de la aplicación de las leyes antimonopólicas como método para combatir la desigualdad económica (Eisner y Meier, 1990). La supresión de la carga de la regulación sobre el sector empresarial fue un elemento importante del "nuevo federalismo" de Reagan (Conlan, 1988). Un instrumento de que dispuso Reagan consistió en modificar los niveles de coacción de las leyes antimonopólicas.

Las dependencias del gobierno federal tienen una vasta gama de deberes, desde la prestación de servicios hasta la aplicación de las leyes de la

nación. Al asumir estas responsabilidades son organizaciones en gran parte independientes, similares a todas las demás. Al mismo tiempo, se ven sometidas a las fuerzas políticas que sobre ellas ejercen la rama ejecutiva y el Congreso. A este respecto, las dependencias son elementos del medio político, sometidas a las demandas de funcionarios electos. Estos dos factores de la estructura burocrática son los que han causado la gran dificultad de explicar la conducta de las dependencias. ¿Es la estructura organizacionallo más importante para determinar los resultados de una dependencia? ¿Es la fuerza política ejercida sobre la dependencia la determinante de la conducta de ésta? O, como parece más probable, ¿la explicación verdadera es una combinación de las dos fuerzas? Si ambas están en acción, ¿qué puede decirse acerca de las fuerzas que intervienen?

FUNCIÓN DEL PRESIDENTE EN LA BUROCRACIA

Teóricos y prácticos convienen en que hay cierto espacio para el control del presidente sobre las dependencias administrativas (Edwards, 1985; Light, 1982). Este control se puede manifestar por medio de poderes de nombramiento, modificación del presupuesto o participación en la agenda legislativa concerniente a una dependencia.

El presupuesto

El empleo del presupuesto como instrumento de control parece muy directo. En el caso más marcado, la manipulación del presupuesto mostrará la intención directa del presidente de alterar las pautas de conducta al negarse a patrocinar esa conducta. En el mejor de los casos, la modificación presupuestaria puede requerir que una dependencia cambie el enfoque de su obra. Cualquiera que sea la fuerza del cambio en el presupuesto, es claro que, al reducir los recursos, el presidente debe ser capaz de alterar la conducta.

Poderes de nombramiento

El presidente tiene el poder de nombrar a los jefes de las dependencias. Aunque el nombramiento de un aliado político probablemente tendrá un efecto sobre la dependencia, se ha sugerido que este efecto no es duradero ni es probable que resulte en un realineamiento de las políticas de la dependencia (Moe, 1982). La facultad de hacer nombramientos es a menudo más significativa en la capacidad del jefe recién designado para hacer

cambios en el personal de la dependencia y crear incentivos en la organización que modifiquen la conducta en el corto plazo (Sabatier y Pelkey, 1987).

La agenda legislativa

Las políticas del presidente logran prioridad en la agenda legislativa (Kingdon, 1984). Kingdon vincula la capacidad del interés presidencial por situarse como primer punto en la agenda legislativa con el control del presidente sobre los empleos en el gobierno federal y la presencia de una capacidad de toma de decisiones más coherente en la rama ejecutiva.

Declaraciones de políticas presidenciales

La mayor parte de las obras actuales no tiene en cuenta el papel de las políticas presidenciales al momento de la toma de posesión del presidente y los esfuerzos que pueden hacer las dependencias administrativas por adaptar su conducta a esas políticas (Wood, 1988, es una excepción notable a esta mayoría). Aunque ésta es una variable difícil de cuantificar, las primeras declaraciones del presidente recién electo ofrecen un buen indicador de la dirección que seguirá durante su administración (Conlan, 1988).

En el proceso de tratar de comprender las influencias que determinan la conducta de la dependencia, investigadores y teóricos han creado dos líneas distintas de teoría dentro de la política burocrática: la teoría de la relación entre el rector y el agente, y la autonomía burocrática (Bendor, 1988). Cada una subraya un aspecto particular de la dependencia, el cual se considera que determina sus resultados.

LA TEORÍA DE LA RELACIÓN ENTRE EL RECTOR Y EL AGENTE

Ahora es común la aplicación de esta teoría a la relación entre la burocracia y el Congreso, y entre la burocracia y el presidente. En la ciencia política, gran parte de esta investigación ha enfocado la teoría positivista. Bendor y Moe (1985), Moe (1982), y Calvert, McCubbins y Weingast (1989) han utilizado este marco teórico para captar algo de la influencia ejercida por el Congreso o por el presidente sobre la burocracia, o para identificar la influencia que fluye en el otro sentido. Según Bendor (1988), los componentes mínimos del modelo de la relación entre el rector y el agente son:

1. Tanto el rector como el agente quieren optimizar sus propios intereses.
2. Hay asimetría de información entre el rector y el agente.
3. El rector sabe cuál acción es preferible; el problema es inducir tal acción.
4. El contraste entre el rector y el agente se impone por sí solo al agente.
5. El contrato tiene una limitación de participación, que impide al rector violarlo.

Moe (1982) ha utilizado la perspectiva del principal y el agente en un esfuerzo por comprender el papel del presidente en relación con tres comisiones independientes: la Federal Trade Commission (FTC), la National Labor Relations Board (NLRB) y la Securities and Exchange Commission (SEC). Estas comisiones fueron seleccionadas para comprobar la presencia de una influencia del presidente porque, por estatuto, son independientes de la rama ejecutiva. En su extensa revisión de estas comisiones, Moe empieza por afirmar que será considerable el impacto de los poderes presidenciales de nombramiento, presupuesto y jefatura política sobre las comisiones. (Deberá notarse que la facultad de hacer nombramientos no es simplemente la recomendación de un candidato al cargo. La Hoover Commission, en 1950, extendió los poderes del presidente, facultándolo para cesar a los presidentes de las comisiones y dando a éstos más control sobre las decisiones de personal; véase Moe, 1982.) Por hipótesis, el impacto del presidente se relaciona con el ejercicio de estas facultades. Se han utilizado modelos de Box-Tiao (Box y Tiao, 1975) para calcular el efecto del presidente sobre la actividad reguladora. Se han utilizado datos anuales sobre las tasas de aplicación.

Aquí lo que más nos interesa es la investigación de Moe de la FTC. Esta comisión es responsable de regular el comercio nacional. Una de sus jurisdicciones es la ley antimonopólica. Los resultados de esta parte del análisis son de particular interés en nuestro contexto actual: Moe descubrió que los cambios en la afiliación de partido del presidente van asociados con cambios de la fuerza coactiva; en periodos de presidentes republicanos, se hacen mayores esfuerzos por su aplicación. Este resultado es anómalo para la hipótesis de Moe respecto a la afiliación a los partidos. Primero se creyó que los presidentes republicanos representarían los intereses de sus votantes, hombres de negocios que piden menores regulaciones. Se buscó una comprensión más profunda de la pauta de aplicación mediante la revisión de las tasas de aplicación de la Division of Antitrust durante los mismos periodos. (Se eligió la Division of Antitrust por no ser independiente de la rama ejecutiva.) Moe confirmó la presencia de una influencia

sobre la FTC al mostrar que en los cambios de tasas de aplicación en la Division of Antitrust se veían las mismas pautas que se habían encontrado en la FTC. Moe llega a la conclusión de que en realidad interviene una influencia presidencial en la burocracia federal.

La relación entre el presidente y la Division of Antitrust se puede analizar apropiadamente desde la perspectiva del rector y el agente. Enseguida se presentan cada uno de los cinco componentes (Bendor, 1988) necesarios para la aplicación de la teoría de la relación entre el rector y el agente.

Optimización de la conducta

Optimizar la conducta significa, sencillamente, actuar del modo que sirva mejor a nuestros intereses. Tanto la Division of Antitrust como el presidente actúan en formas congruentes con sus propios intereses. La Division sigue recibiendo una parte del presupuesto federal, lo que afecta su capacidad de proceder en casos y aplicar la ley. El presidente actúa para asegurar el apoyo de los votantes a su propia posición.

Asimetría de la información

Donde existe asimetría hay desequilibrio. La asimetría del flujo de información exige que el rector o el agente sean capaces de retener información, y que el otro se vea obligado a actuar del modo deseado. Hoyes axiomático que la burocracia y las ramas políticas del gobierno se ocultan mutuamente información para mejorar su posición negociadora. En esta clasificación entra la relación entre el presidente y la división.

Estímulos del rector para la conducta

Ésta es la parte más clara del modelo de la relación entre el rector y el agente que queda cubierta en el presente estudio. El presidente, con sólo cambiar el presupuesto o el personal, puede alterar los recursos hasta el grado de que no sea posible mantener el mismo nivel de producción.

El contrato que se aplica por sí solo para el agente

Un contrato que se aplica por sí solo es el que no necesita esfuerzo de ninguna de las partes para entrar en existencia. Aquí, el contrato que estable-

ce la aplicación de las leyes antimonopólicas se aplica por sí solo a la división, por el simple hecho de que ésta sea una institución en sí misma. Por tanto, el contrato entre el presidente y la división es en realidad un contrato entre dos organismos políticos. Esta propiedad es la que hace que el contrato se aplique por sí solo.

Limitaciones de participación al rector

Este requisito significa que no está permitido al rector violar el contrato. y debido a que, como hemos visto, el contrato entre el rector y el agente es entre dos organismos políticos (la presidencia y la Division of Antitrust), el rector no tendrá ninguna posibilidad de violar el contrato. Cuando el presidente actual termine su periodo, otro estará dispuesto a reanudar el contrato.

Cada uno de los cinco "componentes mínimos" queda satisfecho por la relación entre el presidente y la Division of Antitrust. La teoría de la relación entre el rector y el agente no es, sin embargo, el único modo de caracterizar esta relación. Aquí, como en Moe (1982), la influencia del presidente y el personal presidencial puede interpretarse como una explicación alternativa a las teorías de la "independencia reguladora", las cuales se derivan de la perspectiva de la autonomía burocrática.

LA AUTONOMÍA BUROCRÁTICA

El trabajo efectuado sobre la autonomía burocrática subraya los factores organizacionales que determinan la producción de la dependencia (Eisner y Meier, 1990). Esto adopta un enfoque interno de la dependencia, que identifica los poderes discrecionales de la burocracia y la capacidad de ejercer control sobre la entrega de información como los principales factores que caracterizan la interacción de políticas entre la burocracia y los funcionarios electos.

En la actualidad, varios investigadores han relacionado los cambios en la aplicación de las leyes antimonopólicas con los cambios hechos por el presidente Reagan (Anderson, 1986; Mueller, 1986). Eisner y Meier (1990) sugieren que el cambio en las tasas de aplicación que ocurrió en 1980 no tuvo que ver con la toma de posesión del presidente Reagan. En su investigación de los factores organizacionales que han influido sobre las tasas de presentación de demandas, Eisner y Meier descubrieron que la adopción de la escuela de pensamiento de Chicago por la Economic Policy Office (EPO) de la Division of Antitrust, fue el factor principal de los que conduje-

ron a los cambios ocurridos en las tasas de aplicación de las leyes antimonopólicas. El estudio de Eisner y de Meier evalúa el papel de la EPA y de los economistas de la escuela de Chicago en la EPA, analizando datos longitudinales encontrados en los archivos de los casos. La hipótesis primaria fue que, conforme cobraba mayor fuerza la EPA dentro de la dependencia, los tipos de demandas presentadas habrían debido mostrar un cambio: de acusaciones por consorcio y monopolio a acusaciones por fijación de precios. y se encontró apoyo para esta hipótesis. La conclusión a la que se llegó es que el cambio presenciado en la aplicación al comienzo del gobierno de Reagan puede remitirse a la influencia de la escuela de Chicago en los confines de la división, y no al cambio del medio político.

Aplicar la teoría de la autonomía a la pregunta planteada en este estudio sería bastante simplista: la Division of Antitrust es parte de la burocracia federal; por tanto, un examen de la actividad aplicadora de la división con un enfoque en la autonomía burocrática parece esencialmente razonable. Sin embargo, hay otras razones que hacen interesante este caso desde la misma perspectiva. La Division of Antitrust tiene un personal de profesionales: abogados y economistas (Eisner y Meier, 1990). Por tanto, es una estructura organizacional que será muy resistente a los esfuerzos de cambio originados en el exterior. La división también se encuentra aislada de la supervisión del Congreso (Sanders, 1986), lo que facilita el ejercicio de la discrecionalidad. Un ejemplo de esta actitud discrecional puede verse en una reciente declaración del director de la Division of Antitrust, James F. Rill, quien anunció que los cambios presupuestarios no afectarían los esfuerzos de ésta por aplicar la ley ("Antitrust Lawyer Rises to Stardom....", 1990). Aunque esta declaración no nos revela nada del proceso presupuestario, es interesante observar que Rill considera que un instrumento importante de cambio es impotente en su división.

Es claro que la función del presidente al influir sobre los resultados de la Division of Antitrust podría examinarse desde la perspectiva de la teoría de la relación entre el rector y el agente o desde la de la autonomía burocrática. Los ejemplos que se presentan aquí del uso de modelos en competencia no pretenden ser una revisión de las implicaciones de estos modelos, ni se los ofrece como resolución de las perspectivas opuestas. Cada perspectiva pretende explicar fenómenos muy similares desde bases muy distintas y, en el proceso, omite una explicación de alguna parte del fenómeno específico estudiado. Eisner y Meier (1990) reconocen que se hicieron recortes al presupuesto en la Division of Antitrust; también observan que los cortes presupuestarios del presidente Reagan recayeron desproporcionadamente sobre los abogados de la división. Afirman:

La proporción de economistas por cada 10 abogados era de 1.0 en la época en que se creó la EPO. A finales de los setenta, había llegado a 1.5. Aunque las reducciones de Reagan al presupuesto obligaron a disminuir drásticamente el personal de la Division of Antitrust, las reducciones no recayeron por igual sobre abogados y economistas. Por consiguiente, para 1987 había 2.9 economistas por cada 10 abogados, casi el doble que antes de que empezaran las reducciones [p. 279].

Sin embargo, siguen sosteniendo que el presidente Reagan no tuvo ningún efecto sobre la aplicación de las leyes antimonopólicas. Moe (1982) compara las tasas de aplicación en la Division of Antitrust y en la FTC, para demostrar que cambios similares observados en los datos de aplicación en la FTC se relacionan con los cambios en la rama ejecutiva. No se hace ningún intento por explorar los factores de organización que acaso hubieran operado, tal vez de manera distinta, en la FTC y en la Division of Antitrust. Si en ambos estudios se hubiese dejado espacio para otra perspectiva, los resultados acaso no se hubieran visto expuestos a explicaciones alternativas.

Muchas son las ventajas que pueden obtenerse si se tiene la capacidad de considerar ambas teorías. Algunas de tales ventajas son la creación de hipótesis más precisas, un mejor entendimiento de los procesos de políticas y discernimientos más claros de las fuerzas democráticas que participan en el gobierno moderno. Con un modelo teórico combinado, podrían compensarse las insuficiencias de cada teoría.

Ya no es necesario elegir entre la perspectiva de la relación rector-agente o la autonomía burocrática para iluminar cuestiones de investigación. En cambio, es posible notar las interconexiones que hay entre ambas y usar dichas interconexiones para responder preguntas complejas. Una versión de esta nueva unión entre las dos teorías fue captada como "modelo adaptativo" de la acción burocrática (Bendor y Moe, 1985). Otra es la teoría del control político y la discrecionalidad de la dependencia, creada por Calvert, McCubbin y Weingast (1989). Una tercera se encuentra en la obra de Wood (1988), y es el estilo de análisis de Wood el que guía la presente investigación.

Wood (1988), en un extenso estudio acerca de la Environmental Protection Agency (EPA), predijo que los recortes al presupuesto, los cambios de nombramientos políticos y la atmósfera de desregulación impuesta a comienzos de la presidencia de Reagan darían por resultado un cambio significativo en los esfuerzos por aplicar la ley. Wood seleccionó para su estudio la EPA, sobre la base de su gran independencia de todo control político. De este modo, se pusieron a prueba los límites de la perspectiva de la relación entre el rector y el agente, ya que ésta se basa en la creencia en

jerarquías políticas que unen las dependencias con los actores políticos (Bendor, 1988). Se planteó la hipótesis de que existían tres "intervenciones": la toma de posesión, los primeros efectos del presupuesto y el nombramiento y la renuncia de la directora de la EPA, Anne Gorsuch (Burford). Se utilizaron modelos de Box-Tiao para evaluar la presencia de cambios en los niveles de actividad de supervisión y anulación de la EPA durante el periodo 1977-1985.

Por causa del nivel "micro" de sus datos, Wood pudo documentar el hecho de que el periodo que siguió a la toma de posesión se caracterizó por una intensificación de la actividad de hacer cumplir las leyes. Además, los efectos predichos de las reducciones presupuestarias ocurrieron nueve meses después de que éstas se llevaron a cabo. La capacidad de la organización para continuar y hasta intensificar sus esfuerzos de aplicación de la ley en los nueve meses transcurridos entre la toma de posesión del presidente Reagan y la puesta en vigor de los primeros cambios presupuestarios que él realizó, se atribuye al uso cuidadoso de los abundantes recursos. Así pues, este descubrimiento apoya la perspectiva de la autonomía burocrática. Los cambios hechos al presupuesto sí redujeron la aplicación, lo cual puede comprenderse mejor a partir del modelo de la relación entre el rector y el agente. El despido de la directora de la EPA tuvo el efecto esperado de permitir un aumento de la actividad de supervisión y anulación. Tanto la perspectiva de la relación entre el rector y el agente como la de la autonomía burocrática podían prever este resultado.

El interés del presidente Reagan en modificar la EPA ha sido tema de gran parte de la investigación empírica sobre la interacción entre el presidente y la burocracia. La EPA no fue la única dependencia gubernamental afectada por el presidente. El nivel de regulación federal de las actividades empresariales se volvió cuestión de importancia para Reagan durante su campaña, y fue un elemento de su "nuevo federalismo", que, a su vez, constituyó gran parte de su agenda (Conlan, 1988). Este enfoque en la regulación empresarial hizo que la manipulación de los esfuerzos por aplicar las leyes antimonopólicas fuese un método lógico para alcanzar una meta de la política presidencial.

Datos y métodos

El estudio de la burocracia a menudo se dificulta más por la falta de resultados fáciles de identificar (Wood, 1988). Este problema aparece en dos formas en los intentos por investigar cualquier burocracia: no se sabe si hay alguna conducta o acción de una dependencia que se pueda interpretar como resultado y si tal conducta seleccionada puede ser o no ser repre-

sentativa de la labor de la burocracia. Si adoptamos el criterio de Wood, los resultados se definen como "interacciones... que pretenden asegurar el cumplimiento" (p. 219). Así pues, en el caso de la Division of Antitrust, el resultado es el esfuerzo hecho por la aplicación de las leyes antimonopólicas.

La principal fuente de datos para este estudio es la información sobre las actividades de los tribunales federales, recabada por el Federal Judicial Center (FJC). (Estos datos están a disposición de todos en la Crouse-Hinds School of Management de la Universidad de Syracuse.) Los datos del FJC abarcan todos los procesos civiles antimonopólicos federales de 1979 a 1987; 361 casos proceden de estos datos. Sin embargo, no se utilizaron en nuestro análisis los casos en que los datos del FJC no aparecen completos ni los casos de que no se informó plenamente. Los datos se clasificaron por trimestres, lo que dio 44 intervalos de medición. Además, el presupuesto de la Division of Antitrust se obtuvo gracias a la oficina ejecutiva dentro de la división.

Las variables dependientes

La variable dependiente que examinamos es la tasa de aplicación de las leyes antimonopólicas. La aplicación de la ley antimonopólica fue sometida a medición por medio de tres dimensiones: el número de casos presentados (EXPEDIENTE DE CASO), la duración de un caso (DURACIÓN) y el progreso procesallogrado en cada caso (RESULTADO). Los datos aportados por el FJC formaron la base de esta parte del estudio.

EXPEDIENTE DE CASO. Para el esfuerzo de aplicación es necesaria la presentación de una demanda o caso. Sin embargo, no se procesará cada caso presentado. Es sumamente probable que la amenaza de una demanda baste para que una persona acusada de haber violado las leyes antimonopólicas reflexione sobre sus acciones. Por consiguiente, la presentación constituye un esfuerzo separado de aplicación hecho por la división. Los valores de esta variable se obtuvieron contando el número de casos presentados en cada trimestre.

DURACIÓN. Esta variable se eligió para reflejar los esfuerzos de aplicación de la ley hechos en cada caso por la división. La variable de DURACIÓN se definió como el número de días transcurridos entre la demanda y la última acción emprendida por la división en ese caso particular. Por cada caso que aparece en el conjunto de datos del FJC, se informó de la fecha de la demanda y la fecha de la última acción. El valor de la DURACIÓN se obtuvo restando la fecha de la demanda de la fecha de la última acción. Se or-

denó el valor de cada caso en los datos utilizados en este estudio sobre la base de la fecha de la última acción. Por ejemplo, un caso presentado el 1 de julio de 1977 y despachado el 1 de julio de 1978 tendría un valor de la variable DURACIÓN de 365 (días). Se colocaría entonces este valor en el conjunto de datos en el quinto de los 44 trimestres, sobre la base del 1 de julio de 1978, fecha de despacho. Una vez calculada y ordenada por trimestres la DURACIÓN de cada caso, se obtuvo el promedio de todos los valores de DURACIÓN dentro de cada trimestre. Éste fue el medio utilizado en el análisis estadístico.

RESULTADO. El resultado del caso -el nivel de seguimiento, luego del cual ya no se tomó ninguna acción- queda incluido como indicador del esfuerzo de la división por aplicar la ley. Los datos del FJC incluyen información sobre el progreso procesal de los casos cuando cesó la actividad de aplicación de la ley. Los diferentes tipos de progreso procesal identificados en los datos del FJC no constituyen *asuntos* (el término *asunto*, como aquí lo empleamos, es un legalismo para indicar la existencia de una cuestión de derecho o de hecho que es apropiada para un foro judicial): *no acción; no asunto, acción; asunto, no preproceso, no acción; asunto, no preproceso, acción; preproceso, no proceso; terminado durante el proceso en el tribunal; terminado durante el proceso con jurado, sentencia después del proceso en el tribunal, y sentencia después del proceso con jurado*. Para el presente estudio se registraron estas categorías. Se utilizó el esquema de recodificación siguiente:

0. ninguna información sobre el caso (esto se incluyó en la recodificación para buscar factores faltantes; no se descubrieron valores faltantes, ni se empleó esta categoría; se la menciona aquí para información del lector)
1. no asunto, no acción; no asunto, acción
2. asunto, no preproceso, no acción
3. asunto, no preproceso, acción
4. preproceso, no proceso
5. terminado durante el proceso en el tribunal; terminado durante el proceso con jurado
6. sentencia después del proceso en el tribunal; sentencia después del proceso con jurado.

Esta recodificación de la variable del progreso procesal a partir del conjunto de datos del FJC alcanza dos objetivos. El primer beneficio del nuevo esquema de codificación es la caracterización del avance procesal como previo al asunto previo al proceso, el proceso o el posproceso. Dado que el

avance procesal fue anotado al término de la acción de un caso, y como se incluyó la duración en el trimestre en que el caso se terminó, no hay posibilidad de que un caso aparezca en dos diferentes trimestres y para las dos variables. La segunda ventaja de la recodificación es que generó una escala en que cada categoría anterior fue requerida para la siguiente. Por ejemplo, la existencia de un asunto de hecho o de derecho es necesaria para mantener una conferencia previa al proceso o un proceso; por tanto, las categorías 2 y 3 son condiciones necesarias para las categorías 4, 5 Y 6. La recalibración de los datos en una escala de intervalos permite utilizar las técnicas de regresión en el análisis.

Las variables independientes

Los datos de la Division of Antitrust trataron del presupuesto de línea para ésta dentro del presupuesto del Department of Justice. Se informó del presupuesto por trimestres, en términos de asignaciones. No obstante, aunque esta información aparece en dólares actuales, para los fines de este estudio se indexaron las cantidades de dólares para permitir las comparaciones a lo largo del periodo del estudio, que fue de 11 años. La indexación se logró con una escala de deflación del producto nacional bruto (PNB) basada en 1982. Esta variable (ÍNDICE) se utiliza como variable independiente por sí misma, y en un término interactivo (INTER) que plantea una relación multiplicadora entre 1) la cantidad de dólares reales asignada a la división, y 2) el tiempo. Los valores de tiempo se captan en la variable TENDENCIA. La base teórica del término interactivo se encuentra en los efectos de largo plazo de los presupuestos decrecientes. Conforme el presupuesto continúa, con el tiempo, en una pauta decreciente, las personas alterarán en consecuencia su conducta (Tarschys, 1981; Wildavsky, 1964).

En el análisis se utilizó un segundo conjunto de variables independientes, basado en el cambio de la presidencia del presidente Carter al presidente Reagan. El cambio real en el cargo se modeló por una variable supuesta (Reagan). Una vez más, un término interactivo (INCUM) se incluyó en el análisis para captar los efectos del creciente dominio del presidente conforme se prolonga su periodo. El periodo del primer año fiscal se utilizó en la ronda inicial de análisis para permitir una incorporación significativa de los datos presupuestales tomados de la Division of Antitrust.

HIPÓTESIS

Hipótesis 1

Las políticas de desregulación impulsadas por el presidente Reagan en los primeros días de su presidencia darán por resultado un cambio de las tasas de aplicación de las leyes antimonopólicas. Este cambio se notará en una reducción de la duración de los casos..

Como ya se explicó, la DURACIÓN es la cantidad de tiempo en que se trabaja en un caso en la Division of Antitrust. El RESULTADO es el punto del avance procesal en que se detiene el caso. El EXPEDIENTE DE CASO es el número de casos presentados. La hipótesis es que estas tres medidas de la aplicación de las leyes antimonopólicas no se verán sujetas a la misma cantidad de influencia del presidente.

Se cree que es más probable que la DURACIÓN se vea sujeta a la manipulación política. Aunque no es probable una confirmación directa de la manipulación política, la existencia de la fuerza política puede inferirse de la existencia de una nueva pauta en los datos de DURACIÓN. Es mayor la posibilidad de influencia en el ejemplo de la duración de un caso, sobre todo por los efectos de la disminución en los presupuestos. Un caso se puede seguir por largo tiempo durante un periodo de abundancia presupuestaria, pero recibirá menor atención en un periodo de presupuestos escasos. Asimismo la DURACIÓN se verá sujeta a la influencia de las políticas. Y esta influencia intensificará toda influencia que se haya notado del presupuesto.

El resultado del caso queda determinado por las cuestiones de derecho y de hecho de cada caso. El RESULTADO refleja los diferentes niveles de éxito de la división, al seguir los casos antimonopólicos. El resultado de cada caso, en este conjunto de datos, debe depender de los hechos presentados y de la ley pertinente y, por tanto, debe encontrarse fuera del ámbito de la influencia política. Sin embargo, es posible que los niveles de resultado alcanzados se modifiquen con la presión hecha por disminuir los esfuerzos de aplicación de las leyes.

El número de casos presentados será menos resistente al cambio político de lo que será el RESULTADO, y más resistente al cambio que la DURACIÓN. Según la hipótesis, esta relación existe sobre la base de la cantidad de control que la división pueda ejercer sobre la presentación de casos. Esta cantidad de control es mayor que la cantidad de control ejercida sobre las asignaciones o fallos judiciales.

Hipótesis 2

El cambio en el presupuesto alterará las tasas de aplicación antimonopólica en forma diferente para cada una de las tres variables dependientes. Habrá resistencia a los objetivos de las políticas buscados por el presidente Reagan, lo que hará surgir el ejercicio de una discrecionalidad basada en la abundancia de recursos (Wood, 1988) o en la profesionalización (Eisner y Meier, 1990; Mosher, 1968; Lauth, 1978).

La DURACIÓN será la más alterada por los cambios en el presupuesto, pues la falta de recursos necesariamente limitará la capacidad de la división para llevar adelante activamente sus casos. Al limitarse más el presupuesto, se dedicará menos tiempo a cada caso.

El EXPEDIENTE DE CASO será más resistente que la DURACIÓN a los cambios causados por la influencia presupuestaria. Así como la actividad de la EPA continuó después de hechas las primeras limitaciones a su presupuesto (Wood, 1988), el ritmo de presentación de casos en la división no cambiará inmediatamente. Esta hipótesis de la resistencia se basa en la perspectiva de la autonomía burocrática, en la cual la profesionalización constituirá una fuente de resistencia a los cambios políticos.

El RESULTADO puede ser afectado por los cambios presupuestarios. Si la decisión de llevar adelante un proceso es modificada por el presupuesto, se utilizarán alternativas al proceso. Si se emplean esas alternativas, reducirán los valores del RESULTADO. Sin embargo, importa recordar que esta medida se ve sujeta a las presiones de la judicatura y puede mantenerse inflexible a las presiones de la rama ejecutiva.

EL ANÁLISIS

Para evaluar la influencia presidencial, el método de análisis utilizado fue un diseño de series de tiempo interrumpidas. Para expresar la intervención se utilizó la toma de posesión del presidente Reagan. Cada variable dependiente se analizó según las variables independientes relacionadas con el cambio de presidente. El modelo general para la influencia presidencial incluyó las variables de REAGAN, INCUM y TENDENCIA. El método de análisis utilizado para evaluar la influencia del presupuesto fue la regresión ordinaria de cuadrados mínimos. El modelo general para el modelo de la influencia presupuestaria fue ÍNDICE, INTER Y TENDENCIA.

CUADRO XV. 1. *Influencia presidencial: DURACIÓN.*
Estimaciones del parámetro

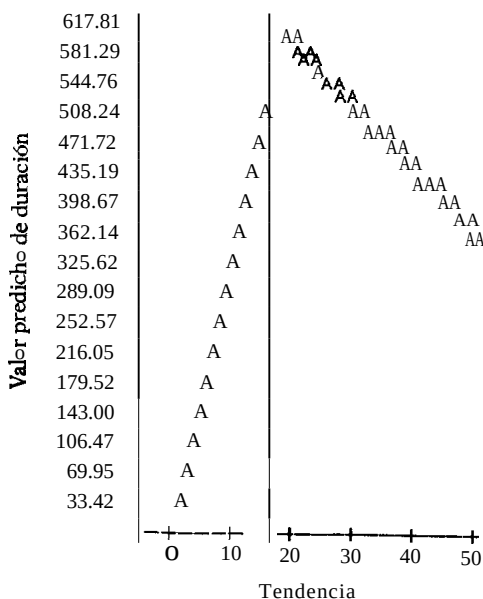
<i>Variable</i>	<i>DF</i>	<i>Estimación del parámetro</i>	<i>Error estándar</i>	<i>T para HO: parámetro =0</i>	<i>Prob » /T/</i>
INTERCEPCIÓN		-3.1002	71.0958	-0.044	0.9654
TENDENCIA		36.5243	7.8195	4.671	0.0001
JNCUM		-43.4928	8.2923	-5.245	0.0001
REPUB		707.7144	112.7453	6.277	0.0001
Análisis de varianza					
Valor de <i>F</i>	Prob > <i>F</i>				
17.419	0.0001				
	0.5604	<i>R</i> ² ajustada			
<i>R</i> ²			0.5282		
Durbin-Watson D		1.679			
Autocorrelación de primer orden		0.151			

LOS RESULTADOS

Los resultados de la serie de modelos individuales aparecen en forma tabular. Aquí cabe hacer frente a ciertas preocupaciones generales causadas por los modelos. No se hicieron correcciones a la autocorrelación, ya que la estadística de Durbin-Watson calculada para cada modelo estuvo cerca de 2.0, lo cual indica problemas mínimos con la autocorrelación (Hanushek y Jackson, 1977). (La estadística y el valor de Durbin-Watson para la autocorrelación de primer orden solamente aparecen para información del lector.) El proceso de estimación para la multicolinealidad entre las variables dio por resultado unos valores del índice de condición que variaron de 11 a 15. El proceso de estimación de la multicolinealidad se hizo sin tener en cuenta la intercepción como variable en los diagnósticos. Se siguió este camino por la imposibilidad teórica de una intercepción en cero. Sobre la base de estos resultados, se consideró que no existía ningún problema importante de multicolinealidad (véase cuadro XV.1).

Dicho elemento de aplicación estuvo sujeto al cambio de presidente. El cambio de presidente mostró una relación directa con el cambio en esta variable. La importancia de esta relación puede verse en los descubrimientos significativos que se hicieron en todas las variables independientes.

GRÁFICA XV.!. *Valor predicho de DURACIÓN por TENDENCIA, utilizando el modelo de influencia presidencial*



NOTA: La línea de guiones en la gráfica se fijó en el 16° trimestre: el primer trimestre de 1980.

La R^2 ajustada de 0.5282 también indica una marcada relación entre las variables independientes y la duración de los casos.

El grupo de valores predichos de la duración de los casos contra los 44 trimestres vuelve todavía más evidente la existencia de una relación entre el cambio de presidente y la duración de los casos (véanse la gráfica XV.1 y el cuadro XV.2).

Estos resultados muestran que los cambios del resultado promedio de los casos en cada trimestre no pueden considerarse vinculados con el cambio de presidente. Ninguna de las variables independientes es significativa; la R^2 ajustada es sólo de 0.02. El descubrimiento de "no efecto" para esta variable es el previsto (véase el cuadro XV.3). El número de casos presentados varía significativamente con el cambio de presidente. La R^2 ajustada de 0.3621, junto con la significación de las tres variables independientes, indica que ocurrió algún cambio en esta variable al tiempo que se efectuaba la toma de posesión. Éste *no* es el efecto esperado (véase cuadro XV.4).

Los resultados apoyan la existencia de una relación entre los cambios en el presupuesto y los cambios en la duración de los casos. Las tres variables independientes fueron significativas $enp < 0.01$. La fuerza del perio-

CUADRO XV.2. *Influencia presidencial: RESULTADO*

Variable	DF	Estimaciones del parámetro			
		Estimación del parámetro	Error estándar	T para HO: parámetro = 0	Prob » ITI
INTERCEPCIÓN		3.0693	0.4442	6.910	0.0001
REPUB		-0.7749	0.7044	-1.100	0.2777
TENDENCIA		-0.0458	0.0489	-0.938	0.3539
INCUM		0.0441	0.0518	0.851	0.3998
Análisis de varianza					
Valor de F	Prob » F				
1.358	0.2691				
		R^2 ajustada			
R^2	0.0904		0.0238		
Durbin-Watson D		2.102			
Autocorrelación de primer orden		-0.081			

CUADRO XV.3. *Influencia presidencial: EXPEDIENTE DE CASO*

Variable	DF	Estimaciones del parámetro			
		Estimación del parámetro	Error estándar	T para HO: parámetro = 0	Prob » ITI
INTERCEPCIÓN		2.0762	1.9818	1.048	0.3009
TENDENCIA		0.6571	0.2179	3.015	0.0044
INCUM		-0.8992	0.2311	-3.890	0.0004
REPUB		14.9729	3.1428	4.764	0.0001
Análisis de varianza					
Valor de F	Prob » F				
7.693	0.0003				
		R^2 ajustada	0.3134		
R^2	0.3602				
Durbin-Watson D		2.482			
Autocorrelación de primer orden		-0.247			

CUADRO XV.4. *Influencia presupuestaria: DURACI6N*

Variable	DF	Estimaciones del parámetro			
		Estimación del parámetro	Error estándar	Tpara HO: parámetro =0	Prob » ITI
INTERCEPCIÓN	1	626.7317	168.1879	3.726	0.0006
TENDENCIA	1	-51.0488	13.7409	-3.715	0.0006
ÍNDICE	1	-0.0465	0.0167	-2.777	0.0082
INTER	1	0.0060	0.0014	4.245	0.0001
Análisis de varianza					
Valor de F	Prob » F				
11.714	0.0001				
		R ² ajustada	0.4221		
R ²	0.4615				
Durbin-Watson D		1.581			
Autocorrelación de primer orden		0.192			

CUADRO XV.5. *Influencia presupuestaria: RESULTADO*

Variable	DF	Estimaciones del parámetro			
		Estimación del parámetro	Error estándar	TparaHO: parámetro =0	Prob » ITI
INTERCEPCIÓN	1	3.4393	0.9429	3.648	0.0007
TENDENCIA	1	-0.0187	0.0770	-0.242	0.8099
ÍNDICE	1	-0.0000504	0.0001	-0.536	0.5946
INTER	1	0.0000002	0.0001	-0.020	0.9844
Análisis de varianza					
Valor de F	Prob » F				
1.568	0.2116				
		R ² ajustada	0.0373		
R ²	0.1029				
Durbin-Watson D		2.049			
Autocorrelación de primer orden		-0.059			

CUADRO XV.6. *Influencia presupuestaria: EXPEDIENTE DE CASO*

<i>Estimaciones del parámetro</i>					
<i>Variable</i>	<i>DF</i>	<i>Estimación del parámetro</i>	<i>Error estándar</i>	<i>T_{paraHO:} parámetro = 0</i>	<i>Prob » ITI</i>
INTERCEPCIÓN	13.0881	4.7971	2.728	0.0093	
TENDENCIA	1	-0.8889	0.3919	-2.268	0.0287
ÍNDICE	1	-0.0007	0.0005	-1.491	0.1436
INTER	1	0.000979	0.0001	2.414	0.0203

Análisis de varianza

Valor de <i>F</i>	Prob » <i>F</i>	
2.990	0.0419	
		<i>R</i> ² ajustada
<i>R</i> ²	0.1795	0.1195
Durbin-Watson D		1.994
Autocorrelación de primer orden		-0.007

do de interacción, empero, no era esperada, aunque sí se predijo la significación de ese mismo periodo (véase cuadro xv.s).

Como puede verse por estos resultados, las modificaciones en el presupuesto no estuvieron muy relacionadas con los cambios en el resultado. No obstante, el efecto de enfrentarse a un presupuesto en contracción continua puede verse en los signos negativos descubiertos en las tres variables independientes (véase cuadro XV.6).

Como en el caso de esta variable en el modelo de la influencia presidencial, se descubrió un significado donde no estaba planteado por la hipótesis. La fuerza de la influencia del presupuesto no fue tan grande ($p = 0.0419$) como la influencia presidencial ($p = 0.0003$). Es interesante notar que TENDENCIA e INTER son las dos variables independientes que son significativas; el ÍNDICE sólo desempeña un papel indirecto, influyendo sobre el EXPEDIENTE DE CASO. La R^2 ajustada es muy baja para este modelo (R^2 ajustada = 0.1129).

COMENTARIO

Por estos resultados, es claro que el cambio de las políticas presidenciales que ocurrió entre 1976 y 1987 ha afectado la aplicación de las leyes anti-monopólicas. Estos efectos pueden verse en la importancia de los modelos que acabamos de presentar, así como en las diferencias entre los modelos propuestos para las tres variables dependientes.

Por lo general, los resultados se pueden resumir como ningún cambio en el RESULTADO, bajo cualquier influencia; cambio significativo en el EXPEDIENTE DEL CASO, utilizando los factores de influencia presidencial (cambio menos importante, empleando los valores de influencia presupuestaria); y cambio significativo en la DURACIÓN, usando tanto los factores de influencia presidencial como los de influencia presupuestaria. Siempre que se encontró significación con estos últimos también se la descubrió con los primeros. Esto podía esperarse, ya que el análisis de la influencia presidencial incorpora todos los métodos de cambio disponibles para el presidente, en tanto que la influencia presupuestaria sólo enfoca un método de cambio.

Resultado

El descubrimiento de ningún efecto sobre el RESULTADO es el hallazgo predicho. No parece haber habido ningún modo en que el cambio de políticas de Reagan alterara sistemáticamente la disposición final de los casos seguidos por la Division of Antitrust. Éste es un resultado burocrático que, dados los resultados de este estudio, parece inmune a la manipulación. Aunque sería ingenuo sugerir que en esta área no se notó ningún efecto, es obvio que se sintió tan poco que el efecto no se pudo captar en este análisis. No resulta clara la fuente de la resistencia a la manipulación. Eisner y Meier (1990) argumentarían que fuerzas internas de la dependencia protegen este tipo de esfuerzo de aplicación contra toda manipulación política. Otro argumento digno de analizar concierne a la naturaleza judicial de esta medida. La autonomía burocrática de la Division of AntitrustSt queda reforzada por los resultados del análisis del RESULTADO.

Expediente de caso

El EXPEDIENTE DE CASO no fue tan resistente al cambio político como .10 había supuesto la hipótesis. Parte de la falla de la hipótesis puede atribuirse a una comprensión incompleta de los enormes despidos de empleados

que el presidente Reagan impuso al comienzo de su periodo. Como lo observan Eisner y Meier (1990), estas reducciones cayeron predominantemente sobre el personal jurídico de la división. Aunque los principales efectos de los recortes del presupuesto recayeron sobre los abogados, resulta difícil creer que los profesionales de la jurisprudencia, dentro de la Division of Antitrust, no insistieran en presentar casos como método económico de rechazar el control político. Bien puede ser que los cambios documentados por Eisner y Meier (1990), junto con la presencia de menos abogados en el personal, formaran la base de estos resultados. Si esto ocurrió, entonces dos fuerzas en competencia dentro de la organización -los economistas y los abogados- ayudaron al presidente Reagan a alcanzar su meta deseada de menor aplicación de la ley antimonopólica.

Duración

La influencia sobre la DURACIÓN fue casi como la planteada por la hipótesis. Hubo un cambio basado en la toma de posesión del presidente Reagan, y otro con base en los recortes del presupuesto. Es factible que la división comenzara a cambiar su conducta cuando el presidente Reagan inició su periodo, para no ser censurada por éste. Eisner y Meier (1990) proponen otra explicación: todo el cambio que se había atribuido a la influencia del presidente fue estimulado por cambios internos de la dependencia. La hipótesis pura de la autonomía burocrática se ve limitada por los efectos de los cambios presupuestarios, como se demuestra claramente en este análisis. Ésta es un área digna de estudio, ya que se ha mostrado la capacidad del presidente para crear cambios en la burocracia, pero aún siguen siendo poco claros los nexos que hay entre los diferentes métodos de producir el cambio.

XVI. ¿QUÉ TIENE DE MALO LA PUERTA GIRATORIA?""

STEVEN KELMAN

LA LEGISLACIÓN actual establece limitaciones diversas a los trabajos que los empleados del gobierno pueden aceptar tras dejar el servicio. Se les conoce, colectivamente, con el nombre de *restricciones de puerta giratoria*. Aunque las primeras limitaciones federales a las actividades de funcionarios después de dejar su empleo se remontan a 1872, tales restricciones en su forma actual datan de la aprobación de la Ley de Sobornos, Cohechos y Conflictos de Interés de 1962. Las limitaciones actuales se basan en la Ley de Ética en el Gobierno, de 1978, y en las enmiendas a esa ley, aprobadas en 1979 y 1989. En otros estatutos también existen restricciones específicas posteriores al empleo para los funcionarios del Department of Defense.

En términos muy generales, las actuales restricciones posteriores al empleo sí imponen limitaciones, a veces grandes, a las actividades que los funcionarios públicos pueden desempeñar después de salir del gobierno (Morgan, 1980; Potts, 1990). Según el nivel de los funcionarios en cuestión, tales restricciones recorren toda la gama, desde la prohibición de representar a un cliente privado en un asunto en que el funcionario haya intervenido mientras estaba en el gobierno hasta prohibiciones totales de un año de representar a un cliente ante la dependencia en que el funcionario hubiera trabajado o incluso ante cualquier otra dependencia del gobierno. Sin embargo, el efecto de estas restricciones disminuye de manera considerable por la estrecha definición (en el caso de funcionarios de segundo nivel) de los tipos de cuestiones incluidos en la prohibición y (para todos los funcionarios) por el hecho de que la prohibición de representar a un cliente sólo se aplica a apariciones directas ante dependencias gubernamentales, pero no a la "ayuda y asesoramiento" de clientes tras bambalinas, sobre cómo tratar con una dependencia. Además, salvo en situacio-

* Versiones anteriores de este capítulo recibieron comentarios útiles de un crítico anónimo, así como de Joel Feinberg, Mark Kleiman, Fred Schauer, Andrew Stark, Dennis Thompson, Alan Wertheimer y participantes del Taller de Políticas Públicas en la Economía y el Derecho, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto; la Conferencia sobre Investigación de la Gestión Pública, en la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse, y el Seminario sobre los Valores de las Políticas, en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Leslie Wilcox, de la Office of Government Ethics, me ayudó a aclarar ciertos puntos sobre el carácter de las limitaciones de puerta giratoria. Brad Setser me ayudó en la investigación, y los fondos fueron aportados por la UNISYS Corporation.

nes muy estrechas, ninguna prohibición incluye aceptar un empleo en una organización privada con la que antes se trató mientras se estaba al servicio del gobierno, en un área que no incluya los tratos de la organización privada con el gobierno. (Es decir, se puede dejar el gobierno y aceptar un empleo como vicepresidente para mercadeo latinoamericano en una compañía a la que antes se había regulado desde un puesto de gobierno.) Así pues, las restricciones actuales no dan a un funcionario público libertad completa para que elija un empleo después de dejar el gobierno, ni prohíben todas las relaciones de empleo posgubernamental con las empresas privadas con quienes un funcionario pudiera haber tenido interacción estando en el gobierno.

Específicamente, las restricciones básicas posteriores al empleo son las siguientes:

1. Una *prohibición permanente* de representar a una parte ante el gobierno cuando la persona, mientras estaba en el gobierno, "participó personal y considerablemente" en el asunto. Esta prohibición sólo se aplica a las cuestiones que incluyen una "parte o partes específicas"; por tanto, no impide a un ex funcionario representar a una parte en una disputa general sobre políticas públicas, aun cuando el funcionario haya participado personal y considerablemente; por ejemplo, un funcionario de la Environmental Protection Agency que actúe como administrador de proyectos en un proceso para establecer normas sobre la contaminación causada por refinerías de petróleo podría dejar el gobierno e irse a trabajar de inmediato para el American Petroleum Institute porque el establecimiento de normas involucra a muchas partes en general. La prohibición tampoco incluye lo que se llama "ayudar y asesorar" en asuntos por lo demás prohibidos: es decir, dar consejo tras bambalinas a una organización sobre cómo debe tratar con la dependencia para la cual trabajaba el funcionario, siempre y cuando éste no aparezca personalmente ante los funcionarios actuales de la dependencia.

2. Una *prohibición de dos años* sobre tipos similares de representación en asuntos que estuvieron bajo la "responsabilidad oficial" del funcionario durante el último año de su cargo en el gobierno, aun cuando no participara personal y considerablemente en estos asuntos. Las excepciones a esta prohibición de dos años son similares a las de la prohibición vitalicia antes analizada. Y aunque los funcionarios de alto o de mediano nivel puedan haber tenido un gran número de cuestiones bajo su responsabilidad oficial, y por ello puedan tener prohibido tratar de ellas durante dos años, debe notarse que en la prohibición no hay nada que impida a un ex funcionario ayudar a una organización en un asunto que surja después de que el funcionario dejó de participar en la dependencia gubernamental.

3. Una *prohibición de un año* (a menudo llamado "periodo de enfriamiento") para los altos funcionarios del gobierno (al nivel de grado GS-17 o superior) a una representación similar en *cualquier* asunto ante la dependencia en que hubieran trabajado. Esta prohibición no se extiende a la ayuda y el asesoramiento, pero sí incluye cuestiones generales de las políticas, así como las que incluyen a partes específicas, y se aplica a problemas nuevos que surjan después de que el funcionario dejó la dependencia.

4. Una *prohibición de un año* para la mayoría de los altos funcionarios gubernamentales (los de grado de Programa Ejecutivo) en tipos similares de representación ante cualquier miembro de nivel semejante en cualquier parte del gobierno federal. Esta prohibición no se extiende al asesoramiento y la ayuda.

Además de estas tres cláusulas generales, hay varias prohibiciones adicionales, introducidas en los últimos años, para negociadores de comercio y funcionarios de procuración, las cuales imponen nuevas limitaciones a los tipos de trabajo que un ex empleado puede desempeñar en una organización fuera del gobierno. Son como sigue:

1. Una *prohibición de un año* para funcionarios que personal y considerablemente participaron en negociaciones comerciales de realizar cualquier trabajo para una organización o gobierno extranjeros relacionado con esas negociaciones, incluyendo ayuda y consejo, así como una *prohibición de un año* para altos funcionarios de ayudar o asesorar a un gobierno extranjero en cualquier asunto.

2. Una *prohibición de dos años* para funcionarios de mediano o alto nivel del Department of Defense (los de nivel de grado GS-13 o superior) que hayan tenido negociaciones estrechas con un contratista sobre un sistema de armamentos importante (como, por ejemplo, haber estado asignados a la planta del contratista, o haber trabajado más de medio tiempo en ese contrato), de aceptar un empleo con ese contratista, cualquiera que sea el cargo.

Podrían establecerse dos argumentos en contra de legislar cualesquiera restricciones de puerta giratoria. El primero incluiría los derechos individuales del empleado; el segundo invocaría su utilidad social. Normalmente, el derecho a la libertad implica el derecho de una persona a buscar cualquier empleo que desee y prestar sus servicios a cualquiera que esté dispuesto a pagarlos. Las restricciones de puerta giratoria coartan esa libertad al limitar los tipos de empleos que las personas pueden aceptar después de haber trabajado para el gobierno. Estas restricciones a la libertad de elegir ocupaciones también pueden rechazarse argumentando que

reducen la asistencia social neta si creemos que la elección laboral libre a lo largo de toda una carrera lleva al máximo el rendimiento social de una persona.

También podría establecerse un tipo diferente de argumento utilitario, en el sentido de que los funcionarios del gobierno conocedores del sector privado así como del sector público toman, por lo general, mejores decisiones que quienes pasan toda su vida al servicio del gobierno; o, en realidad, que las organizaciones privadas toman, en promedio, mejores decisiones en ámbitos en que debiera haber una dimensión de responsabilidad social cuando en ello participan ex funcionarios gubernamentales (con una perspectiva más pública) que cuando las decisiones las toman aquellos que han hecho toda su carrera en el sector privado. (Aquí empleamos en forma un tanto metafórica el término *utilitario*, ya que las mejores decisiones que supuestamente se tomarán pueden ser decisiones públicas que respeten los derechos individuales o la justicia, en lugar de maximizar la utilidad. El término sólo pretende contrastar el argumento con el que pasa por alto las implicaciones públicas mayores de políticas que no ponen restricciones posteriores al empleo a los trabajadores sobre la base de la propia libertad individual de esas personas.) De acuerdo con esta opinión, todo aquello que coarte el acceso o la salida del servicio del gobierno también dañará la calidad promedio de las decisiones gubernamentales, ya que deja éstas en manos de personas que es menos probable que tengan el conocimiento, el juicio o las actitudes apropiados. También podría argüirse que todas las disposiciones que dificulten la salida del servicio gubernamental harán más difícil para los funcionarios dar una voz de alerta oportuna porque dependerán más de sus empleos en el gobierno.

Las restricciones de puerta giratoria también pueden menoscabar la calidad de las decisiones del gobierno, no por su efecto sobre el conocimiento y el juicio de los funcionarios públicos, sino por su efecto en el nivel promedio de su capacidad. Las restricciones de puerta giratoria reducen las recompensas del servicio gubernamental por debajo de lo normal. La teoría económica común predice que rebajar las recompensas relacionadas con un trabajo determinado reducirá la cantidad de personas que busquen ese empleo. En la medida en que las personas más codiciables para los empleadores después de ocupar un puesto en el gobierno también son aquellas que serían más codiciables como empleados después de trabajar para el gobierno, las restricciones de puerta giratoria hacen que precisamente las personas a quienes el gobierno consideraría los empleados más codiciables sean las que menos deseen trabajar al servicio del gobierno. De manera alternativa, atraer a personal de la misma calidad requeriría que el gobierno pagara salarios más altos, para compensar la pérdida de puestos posgubernamentales, lo cual impondría una carga

económica al gobierno. (Hasta qué punto la legislación de puerta giratoria hace en realidad que las personas eviten el servicio del gobierno es algo que depende de lo sensibles que sean tales empleados a los cambios de recompensas relativas. Esta cuestión nunca se ha investigado empíricamente, aunque ha habido muchas sugerencias anecdóticas de que la legislación de puerta giratoria puede hacer que algunas personas declinen ocupar altos cargos del gobierno, y hay ciertos empleos gubernamentales para trabajadores de reciente ingreso, sobre todo para abogados encargados de practicar derecho fiscal o de inversiones, que ciertamente serían mucho más difíciles de cubrir con buen personal, por el nivel de salarios del gobierno, sin la disponibilidad de un empleo posgubernamental para asesorar a clientes privados en materia de impuestos o inversiones.)

Como pronto veremos, muchos de los argumentos en favor de las restricciones de puerta giratoria se basan en los efectos negativos que la puerta giratoria tiene sobre la calidad general de las decisiones del gobierno (aunque estas réplicas no enfocan la calidad de las decisiones de las organizaciones privadas, que podrían verse afectadas por la presencia de ex funcionarios públicos). Quizá lo que aquí se pueda observar más adecuadamente es que el argumento de que la puerta giratoria puede favorecer las buenas decisiones, surge como un desafío a los argumentos en favor de las restricciones de puerta giratoria, que se basan en los efectos negativos de ésta sobre la calidad de las decisiones del gobierno.

¿Se tienen buenos argumentos en favor de la legislación de puerta giratoria que puedan contrarrestar la fuerza de los razonamientos en contra de tales restricciones? ¿Y los argumentos en favor de las restricciones de puerta giratoria podrían justificar, de hecho, un régimen considerablemente más estricto del que hoy tenemos? Tres argumentos apoyan las restricciones de puerta giratoria.

El primer argumento dice que el conocimiento interno que desarrollan los funcionarios públicos mientras trabajan para el gobierno, así como las amistades y los contactos personales que ahí establecen, dan a tales personas una ventaja injusta después de salir del gobierno para influir sobre las decisiones gubernamentales en favor de los clientes que los contratan. Aquí, la imagen es la del ex empleado del gobierno que "vende influencia", quien "arregla" las decisiones gubernamentales para todo el que le pague por hacerlo. Entonces, se justifican las restricciones de puerta giratoria diciendo que impiden que los ex funcionarios gocen de una "ventaja injusta" al influir sobre las decisiones de quienes siguen trabajando para el gobierno. A este argumento le llamaremos el del conocimiento y los contactos internos.

El segundo argumento dice que las perspectivas de un empleo después de servir al gobierno alentarán a funcionarios públicos a tomar malas de-

cisiones mientras aún trabajen para el gobierno. Aquí, la imagen es la del funcionario regulador o militar que "se ablanda", bien ante la industria a la que su dependencia supuestamente debe regular, o bien ante el contratista a quien los militares compran armas, con la esperanza de obtener un empleo en esa industria cuando salgan del gobierno. (En este capítulo emplearé, un tanto laxa y genéricamente, la frase *organizaciones que los funcionarios regulan* para caracterizar la relación que hay entre una organización gubernamental y una parte u organización privada, cuyos intereses pueden no coincidir con el bien público que la dependencia debe promover.) La puerta giratoria hace que las decisiones del gobierno sean peores de lo que de otro modo serían, y este hecho justifica las restricciones de puerta giratoria. A este argumento le llamaremos de "ablandamiento".

El tercer argumento incluye un ideal de espíritu público en el servicio público. Las personas deben mostrar un espíritu público en la vida pública y no lucrar económicamente en el servicio del gobierno, aparte de los salarios que perciben por su trabajo. Aquí, la imagen es la de un funcionario público que obtiene capacidades y contactos importantes estando en el empleo (como en el caso del primer argumento). Pero mientras que en el primer argumento, en el término *venta de influencia* se hace hincapié en la palabra *influencia*, el tercer argumento enfatiza la palabra *venta*. A este argumento le llamaremos de la inaceptabilidad del lucro personal en el servicio público.

En este capítulo analizaremos estos tres argumentos en favor de las restricciones de puerta giratoria. El punto de partida de este capítulo serán las restricciones de puerta giratoria que ya existen y los argumentos reales hechos en su favor por quienes participaron en los debates sobre la legislación de puerta giratoria cuando fue considerada por el Congreso, en el comité y en la tribuna, la Ley de Ética en el Gobierno, de 1978, y las diversas enmiendas que se han considerado desde entonces. Tomaré con seriedad las cláusulas ya existentes como datos que nos ayudarán a comprender los argumentos que se han tomado lo bastante en serio para haberse convertido en ley. Sin embargo, éste sólo será un punto de partida. Dedicaré la mayor parte de este capítulo a analizar los argumentos más profundamente de lo que se hizo en el debate congresional para ver si tienen sentido y saber cuáles estipulaciones de puerta giratoria podrían justificarse o no mediante estos argumentos.

EL PRIMER ARGUMENTO

El argumento basado en el conocimiento y los contactos internos justifica la legislación de puerta giratoria para impedir que ex empleados del go-

bierno acepten empleos posteriores que les permitan utilizar su conocimiento especial y sus contactos internos dentro de sus antiguas dependencias para influir sobre las decisiones gubernamentales que toman sus sucesores. Este argumento tal vez sea el que se presenta más a menudo en favor de las restricciones de puerta giratoria en los debates congresionales sobre el tema (Senate Committee on Governmental Affairs, 1977, p. 31). (En el informe del Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado, sobre lo que llegaría a ser la Ley de Ética en el Gobierno, de 1978, este argumento fue el más importante, aunque también se mencionaron de paso otros argumentos que analizaremos aquí. El informe decía: "A los ex funcionarios no deberá permitírseles ejercer una influencia indebida sobre sus ex colegas que aún estén en el cargo, en asuntos pendientes en las dependencias; no se les debe permitir emplear información sobre casos específicos, obtenida durante su servicio en el gobierno, para su propio beneficio y el de clientes privados") Dado que el ex funcionario tiene la capacidad de influir sobre las decisiones sólo (o casi sólo) dentro de la dependencia donde trabajó y, *a fortiori*, en cuestiones en las que estuvo involucrado, este argumento justifica las restricciones a la representación postempleo de clientes en asuntos que haya tratado mientras se encontraba en la dependencia o frente a la dependencia en general.

¿Qué fuerza tiene este argumento? Una manera de ver el argumento es concebirlo como una preocupación utilitaria de que la puerta giratoria pueda conducir a malas decisiones gubernamentales. Cuando un funcionario actual del gobierno toma una decisión por amistad con un ex colega que representa a una parte que se beneficiará con tal decisión, o cuando el representante de una parte se encuentra en mejor posición para plantear argumentos que serán atractivos para una dependencia por el conocimiento interno de ese ex funcionario, el contenido de la decisión es desviado por consideraciones ajenas a los méritos de la cuestión de que se trate.

Sin embargo, en los debates públicos respecto a la legislación de puerta giratoria, el argumento acerca de los ex funcionarios del gobierno que podrían ejercer influencia ilegítima sobre el proceso por causa de su conocimiento o sus contactos internos se plantea con frecuencia en términos de "ventaja injusta" para las organizaciones que puedan contratar a tales ex funcionarios. Podríamos creer que el argumento de la "ventaja injusta" es ocioso, y que toda la fuerza que pudiera tener se redujera a un argumento utilitario acerca de las malas decisiones del gobierno que resultarían de permitir que ex funcionarios representaran a una parte en un asunto ante una dependencia. Si esto fuera así, resultaría extraño que el lenguaje no utilitario de la "ventaja injusta" hubiese aparecido tan frecuentemente en las discusiones sobre estos fenómenos. Por tanto, me inclino a creer que la preocupación por la ventaja injusta tiene fuerza,

cualesquiera que sean sus efectos utilitarios sobre el contenido de las decisiones.

Entonces, ¿qué es lo que está tratando de captar el concepto de ventaja injusta? ¿En relación con quién está teniendo una ventaja injusta la organización que ha contratado al ex funcionario público? Puede suponerse que la respuesta es que la organización tiene semejante ventaja respecto a los partidarios de otras políticas que traten de influir sobre las decisiones del gobierno y que no han contratado a ex funcionarios gubernamentales. Pero esta respuesta plantea otras dos preguntas. Primera, ¿existe alguna diferencia importante entre la ventaja que obtiene una organización al lograr contratar a ex funcionarios y otras ventajas que las organizaciones puedan derivar de sus recursos financieros superiores, o de un gran número de miembros influyentes, o de su concentración en distritos congresionales clave, etc.? Segunda, ¿hay alguna razón para que el gobierno regule, por medio de la legislación, la posesión de las ventajas injustas que pudieran tener ciertos grupos, en comparación con otros grupos, en el proceso político, y por qué habría de ser esta injusticia una preocupación pública?

Hablar de "ventaja injusta" parecería enfocar una visión del modo en que la gente debería interactuar en general y en el proceso político en particular. La idea de justicia capta el concepto de que las personas no deberían buscar ventaja sobre otras con base en consideraciones ajenas a los méritos de las cuestiones que van a decidirse. Parece injusto que yo, en la vida privada, aproveche que la persona que está contratando a un nuevo contador es mi tío, para que se me contrate a mí a ocupar un cargo para el cual apenas estoy calificado. Una ventaja injusta en una situación de puerta giratoria resulta muy similar a la anterior. Con vistas al futuro, semejante ventaja origina el problema de que podría caerse en una decisión errónea. Sin embargo, también crea el problema -considerando el pasado- de que se ha tratado con injusticia a varias personas al dejarlas arbitrariamente en desventaja. Ese trato injusto subsiste inclusive si quienes tratan de manera injusta a otros no logran en realidad obtener la decisión final que los funcionarios gubernamentales hubieran tomando tendenciosamente en su favor. El problema de poner arbitrariamente en desventaja a quienes no tienen a un ex funcionario del gobierno para que los represente es el que parece captar el contenido de una idea de "ventaja injusta", la cual es independiente de toda tendencia de la decisión sobre políticas públicas que surja de la representación hecha por el ex funcionario (Sher, 1987).

En cuanto a saber si contratar ex funcionarios públicos resulta más injusto que otras manifestaciones de recursos superiores de una organización y por qué, las situaciones que se pueden despachar más fácilmente

son aquellas en que los recursos superiores de una organización implican el número de miembros, o cuando los recursos financieros de una organización provienen de un gran consenso entre sus miembros. Esas causas de las ventajas de una organización no son ajenas a los méritos de la decisión pública sobre la cual trata de influir la organización, ya que un cálculo utilitario de un funcionario público sobre lo que exige una buena política pública requeriría conocer los números y la intensidad de consenso de diversas opiniones. Y hasta los no utilitarios aceptan un cálculo utilitario como rasgo de un juicio público apropiado. Las ventajas no se deben a consideraciones ajenas; por tanto, no son injustas.

Sin embargo, cuando los recursos financieros de una organización no sólo sirven como fuente de información acerca de la intensidad del consenso, la influencia basada en tales recursos resulta preocupante porque la disponibilidad de dinero desata todo nexo con factores pertinentes a la forma en que trataríamos las exigencias que hace un grupo. En casos así, se debe preguntar qué está comprando una organización con su dinero. Una organización que utilizara su dinero para cohechar a funcionarios públicos estaría, sin duda, aprovechándose injustamente de sus recursos financieros, y en realidad prohibimos dar ese uso al dinero. Por contraste, al menos dentro de la rama ejecutiva, el uso más importante que una organización rica suele dar a su dinero consiste en comprar argumentos bien expresados y bien investigados en favor de su posición. La evaluación moral de dicha conducta es mucho menos clara. Los argumentos que la organización compra son, sin duda, aplicables a la decisión pública; debemos evitar la "falacia genética" de juzgarla verdad de un argumento por su genealogía (Trigg, 1980, pp. 127-131). Si algo es injusto es el hecho de que varía la capacidad de lograr que se desarrollen tales argumentos, dado el hecho arbitrario de que un grupo tiene más dinero que otro. Pero en este nivel es difícil distinguir esta arbitrariedad de la arbitrariedad de la ventaja de que disfruta un grupo, y que consiste ante todo en contar con personas que pueden expresarse notablemente (como los grupos dominados por gente culta). Diríase que el modo de enfrentarse a tal problema no consistiría en amordazar los buenos argumentos (lo cual, a nivel individual, va en contra de todo concepto plausible de desarrollo de excelencia humana y, a nivel social, empobrece el debate sobre las políticas públicas), sino, antes bien, en subsidiar a quienes de otra manera tendrían dificultades para desarrollar buenos argumentos.

El argumento del conocimiento y los contactos internos también ayuda a explicar por qué las limitaciones de puerta giratoria no se extienden (con sólo algunas excepciones) al consejo y la ayuda. Los argumentos en contra de restringir la posibilidad de proporcionar ayuda y asesoría se pueden basar en el costo de detección. Podría preguntarse, ¿cómo puede saber la

policía lo que ocurre tras bambalinas? Sin embargo, esa objeción no sería muy sólida. En el curso normal de los negocios, los bufetes y las empresas consultoras tienen registros en que se les cargan a los clientes los gastos por los servicios requeridos, y esos registros serían una módica fuente de información sobre quien ha estado ayudando o asesorando. De manera similar, las asociaciones comerciales normalmente disponen de directorios u organigramas en que aparecen las áreas de políticas y los empleados responsables de ellas. (Desde luego, sería posible falsificar cualquiera de estos tipos de información para no ser detectado, pero éste no es aquí un problema mayor que en muchas otras esferas del derecho penal.) Sin embargo, si sólo se está brindando ayuda y asesoría, por hipótesis, no se está dando uso a los contactos internos para influir sobre las decisiones. También podría utilizarse el conocimiento interno para ayudar a otros a influir sobre el gobierno como, por ejemplo, informando de manera directa a quienes representan a un cliente acerca de la estrategia del gobierno en un caso, o acerca de cuáles son los argumentos que probablemente impresionarían a los funcionarios con quienes esté tratando el cliente. Pero desaparece así por lo menos una parte de la fuerza del argumento del conocimiento y los contactos internos en favor de las restricciones de puerta giratoria. Y gran parte de la fuerza de este argumento se encuentra en la parte relativa a los "contactos", como lo sugiere la imagen de vender *influencia* (no de vender *información*).

Por último, para quienes se preocupan por los peligros que las restricciones de puerta giratoria pudieran entrañar para la libertad, el argumento del conocimiento y los contactos internos tiene la ventaja adicional de justificar un conjunto limitado de restricciones que aún deja a los funcionarios de gobierno muchas oportunidades de ocupar puestos que incluyan contactos con sus antiguas dependencias o trabajar para patrones que interactúen con aquéllas.

Sin embargo, si el único argumento que pudiera hacerse en favor de las restricciones de puerta giratoria fuera el del conocimiento y los contactos internos, nos costaría mucho trabajo comprender ciertos rasgos de las restricciones de puerta giratoria actuales, así como muchas tensiones importantes que han surgido en el debate sobre ellas.

En cierta forma, las restricciones de puerta giratoria en vigor, o que han sido invocadas por muchos de quienes han participado en el debate, son más fuertes de lo que justificaría el argumento del conocimiento y los contactos internos. Muchas personas han apoyado la prohibición de ayudar o asesorar, además de representar. De hecho, el Congreso aprobó semejante prohibición en la Ley de Ética en el Gobierno de 1978, como parte de la restricción bienal para ex funcionarios públicos de tratar con sus antiguas dependencias cuestiones que hubiesen estado bajo su responsa-

bilidad oficial, aunque esta decisión fue derogada al año siguiente. Y las enmiendas de 1989 prohibieron que los funcionarios que participaran en negociaciones comerciales ayudaran o asesoraran a gobiernos extranjeros en esas negociaciones.

Por otra parte, las restricciones de puerta giratoria que tenemos son *más débiles* de lo que sugeriría el argumento del conocimiento y los contactos internos. Dichas restricciones no se aplican a ex funcionarios del gobierno federal que representen a gobiernos estatales y locales, universidades y hospitales o instituciones de investigación médica. Si el único argumento en favor de las restricciones de puerta giratoria fuera el del conocimiento y los contactos internos, resultaría difícil ver por qué había de hacerse tal excepción, ya que se pueden utilizar conocimiento o contactos internos para tomar malas decisiones, o para dar a una organización una ventaja injusta, tanto si alguien trabaja para un gobierno local, una universidad o un hospital como si trabaja para la General Motors. Además, la legislación aprobada por el Congreso en 1988 sólo aplicaba las restricciones de puerta giratoria a las actividades emprendidas como compensación: una vez más, una excepción que no tiene mucho sentido sobre la base del argumento del conocimiento y los contactos internos. (La legislación de 1988 nunca entró en vigor debido a que fue vetada por el presidente Reagan; pero el veto no se basó en una objeción a esta cláusula.)

EL SEGUNDO ARGUMENTO

Mientras que el argumento del conocimiento y los contactos internos enfoca la capacidad de los ex funcionarios gubernamentales para ejercer influencia sobre las decisiones tomadas por sus sucesores, el argumento de "ablandamiento" enfoca las decisiones tomadas por funcionarios que están aún en el gobierno, antes de ocupar empleos en las organizaciones que regulan sus dependencias. Una vez más parece –al menos en principio– que la fuerza de este argumento reside en afirmar que la puerta giratoria reduce la utilidad social al producir malas decisiones del gobierno.

Deberá notarse que el argumento de "ablandamiento" prevalece menos en los debates públicos que el argumento del conocimiento y los contactos internos. (En el informe del Senate Committee on Governmental Affairs sobre la Ley de Ética en el Gobierno de 1978, el comité llegó a observar, de paso, que "existe cierta sensación de que... los funcionarios federales 'se ablandan' estando en el cargo para después cosechar ventajas personales"; véase Senate Committee on Governmental Affairs, 1977, p. 32.) Quizás una razón de esto sea que el argumento, de aceptarse, implicará restricciones de puerta giratoria considerablemente más fuertes que las que hoy están

en vigor. En particular, podría justificar las prohibiciones de aceptar cualquier tipo de empleo en una organización que haya sido regulada por la dependencia en que trabajó el ex funcionario. Casi toda la legislación existente sobre puerta giratoria regula el tipo de trabajo que puede desempeñar una persona, no la identidad del empleador *per se*. Pero si las decisiones de una persona están sesgadas en favor de una empresa debido a las perspectivas de un empleo en esa empresa, después de que haya dejado el gobierno, tal tendencia debería ocurrir por igual si la persona obtiene un empleo como vicepresidente de la empresa para relaciones con el gobierno, o como jefe de las operaciones de mercadeo en América Latina. Lo que debería importar, en lo tocante a producir una influencia indebida, es el salario, las prerrogativas y las condiciones laborales en el empleo posterior al del gobierno, no si incluye algún contacto con la antigua dependencia del funcionario público o incluso con el gobierno en general.

Aunque el argumento de "ablandamiento" no es el más importante en favor de las restricciones de puerta giratoria en el debate público, acaso sea el argumento más común respecto a la puerta giratoria entre los politólogos y economistas académicos que han pensado y escrito sobre estas cuestiones. Los especialistas que se han preocupado por las dependencias reguladoras "captadas" a menudo han considerado la carrera posgubernamental de funcionarios de agencias reguladoras como parte de la dinámica de la captación (Bernstein, 1955; Peltzman, 1976).

El argumento de "ablandamiento" ha sido refutado en sus propios términos. La esperanza de conseguir después del gobierno un empleo en una industria regulada no necesita empujar, como se ha sugerido, al funcionario público a mostrarse blando ante la industria. Una empresa privada busca personas capaces, leales y activamente dedicadas a sus empleos. Un funcionario irresponsable que olvidara las metas de su organización gubernamental para ganarse el favor del exterior puede, según el argumento, ser igualmente irresponsable cuando se trate de trabajar en bien de la empresa privada que esté considerando contratarlo (Ouirk, 1981). En realidad, los patrones privados pueden querer contratar sobre todo a funcionarios públicos bien calificados y dinámicamente comprometidos para "quitarse de encima" a aquellos funcionarios: situación que crearía un incentivo para mostrar ese compromiso con el empleo del gobierno, de tal modo que generara esas ofertas de la industria privada. (Doy las gracias a Andrew Stark por haberme llamado la atención hacia este argumento en la versión hecha por los partidarios de las restricciones de puerta giratoria.) La sugerencia de que los patrones privados puedan tratar de sonsacar a funcionarios públicos dinámicos suele presentarse típicamente como argumento *en favor de* las restricciones de puerta giratoria; la sugerencia es que se debe contener esa sangría (Hammersmith, 1981). Pero cuando

se consideran los efectos del incentivo, el argumento en realidad puede ir en contra de poner restricciones de puerta giratoria.

Son mixtos los pocos testimonios que existen respecto a la conducta de funcionarios públicos en el cargo que después se emplean en las mismas industrias a las que hoy regulan (Cohen, 1988; Quirk, 1981; Weaver, 1977, pp. 154-163). En el estudio empírico más minucioso que existe, se descubrió que los funcionarios de la Federal Communications Commission que después de trabajar para el-gobierno se contrataron en la industria de la radio no emitían más votos en favor de la industria en el curso de su trabajo para el gobierno que quienes no lo hicieron así; pero, en su último año en el gobierno, los funcionarios que después se fueron a trabajar a la industria de la radio sí mostraron mayor proclividad a emitir sus votos en favor de la industria que quienes no se fueron a esos empleos.

La disputa sobre si la puerta giratoria influye sobre la conducta de los funcionarios mientras están en el gobierno pone de relieve un rasgo importante del argumento de "ablandamiento". No puede decirse que todos los funcionarios públicos que después buscan un empleo en las organizaciones que sus dependencias regulaban *tomarán* decisiones en el gobierno que estén influidas por tal hecho; lo que puede decirse es mucho menos definitivo: a saber, que esta situación *crea el riesgo* de decisiones tendenciosas.

En cuanto a lo grande que sea el riesgo de mala conducta, debemos imaginar un *continuum* de situaciones que la hagan más probable. El *continuum* empieza con el soborno. El siguiente paso es lo que generalmente se ha llamado "conflicto de intereses", en que los intereses económicos que un funcionario público *ya tiene* pueden llevarlo a tomar decisiones influidas por ese interés. Sin embargo, no es seguro que esto ocurra siempre; es posible concebir a un funcionario público concienzudo que no se permita ser influido por un conflicto de intereses. El tercer paso del *continuum* es una situación de puerta giratoria, donde la perspectiva de un cargo *futuro* puede influir sobre el funcionario. Si controlamos la cantidad de intereses que hay en juego, podremos decir que puede esperarse que la *certidumbre* de un interés *actual* influya sobre una decisión más de lo que influiría la *perspectiva* de un interés *futuro*. Empero, si el actual interés económico equivale a 100 dólares y el valor de la perspectiva futura equivale a f0ü 000 dólares, es probable que la perspectiva futura influya más sobre una decisión de lo que lo haría la certidumbre presente.

En cuanto nos percatamos de que estamos hablando de una legislación que prohíbe una conducta que de otra manera estaría dentro de nuestros derechos (es decir, vender los propios servicios a quien esté dispuesto a pagarlos), y que lo hace porque algunas personas permitirían que tal empleo influyera ilegítimamente sobre sus decisiones estando en el go-

bierno, se hace evidente la naturaleza problemática del argumento de "ablandamiento". Una cosa es castigar a un funcionario público por recibir un cohecho o por permitir en realidad que sus decisiones sean influidas por un conflicto de intereses, o por la perspectiva de un empleo posterior al del gobierno. Pero, ¿qué decir del empleado probo, cuya conducta en el gobierno no es influida para nada por las perspectivas de un empleo posterior fuera de él? ¿No constituye la legislación de puerta giratoria una injusticia contra tales personas, castigándolas (desde luego, no mediante prisión o multas, pero sí con limitaciones a su derecho de aceptar un empleo) por delitos que no cometieron? (Utilizo el término *castigar* en sentido lato, no restringido a la responsabilidad penal.) La justicia parecería requerir que se asignaran recompensas y castigos sobre la base de la conducta del funcionario público (Feinberg, 1973). Dicho de otra manera, cuando establecemos reglas generales que limitan la capacidad de aceptar empleos posteriores al del gobierno (reglas que se aplican tanto al justo como al pecador), éstas, como reglas generales, se aplican, quierase o no, a personas cuya conducta las convierte en blancos apropiados para la regla, aunque también a aquéllas cuya conducta no lo justifica. (Pueden encontrarse argumentos muy similares respecto a las limitaciones a las contribuciones para las campañas de candidatos a un cargo electivo; véase Thompson, 1987, pp. 111-116. Creo que el análisis siguiente también se aplica a esta misma cuestión.)

El problema de lo inapropiado de las reglas obligatorias es un tema importante de discusión en la bibliografía acerca de teoría y administración de las organizaciones, el cual se relaciona con el uso de reglas para guiar la conducta de los integrantes de una organización (Bardach y Kagan, 1982; Kelman, 1990; Mintzberg, 1979b). En esta bibliografía, es lugar común decir que la aplicación de reglas a situaciones específicas, sin considerar los rasgos especiales de esas situaciones, a menudo resulta en una conducta inapropiada de la organización. Sin embargo, tales problemas, como se analiza en la bibliografía sobre teoría y administración de las organizaciones, rara vez se plantean en términos morales. De hecho, en esta bibliografía, la forma principal en que se plantean explícitamente cuestiones éticas (en particular en lo tocante a organizaciones públicas) se la relaciona de manera típica con la exigencia de que el gobierno trate "equitativamente" a los ciudadanos, lo cual constituye una razón *en favor* de una conducta organizacional basada en reglas, antes que en contra de ella (Kaufman, 1977). Por lo general, las reglas llevan a las organizaciones públicas a tratar igual a todos los ciudadanos, y tal tratamiento se considera una virtud, la cual asegura, por ejemplo, que si un ciudadano solicita una licencia no sea tratado más favorablemente por ser amigo del funcionario encargado de expedirla. Así, la bibliografía sobre teoría de las organiza-

ciones enfoca una parte del requisito aristotélico de un tratamiento justo: a saber, tratar los casos que sean similares sobre dimensiones pertinentes que sean iguales. Pero esa bibliografía pasa por alto la otra parte del aforismo: que la justicia exige que se traten de manera desemejante los casos pertinentes desemejantes. Así, la bibliografía sobre la teoría de las organizaciones tiende a pasar por alto las situaciones en que las personas son desemejantes en un aspecto pertinente (un empleado permitió que sus decisiones fueran influidas por la perspectiva de un empleo futuro, mientras que otro no lo hizo así), y las reglas tratan a los dos de manera similar.

Habiendo notado que las reglas que restringen los empleos posteriores a los del gobierno parecen plantear problemas respecto de si se perjudica a las personas, ya sea que muestren o no en la conducta que las reglas pretenden inhibir, también podemos notar que la legislación de puerta giratoria no es el único ejemplo de normas legales que muestra tales propiedades (Feinberg, 1970, 1990; Fletcher, 1978; Hart, 1968; Nagel, 1979; Schauer, 1991; Wertheimer, 1983; Williams, 1981; Zimmerman, 1987). Utilizamos semáforos en rojo y límites de velocidad para reducir la conducción imprudente de automóviles, y castigamos las infracciones, así sean de conductores hábiles que causan poco riesgo de accidente manejando a alta velocidad, o que emplean su juicio con más inteligencia ante los semáforos en "preventiva" que muchos otros que conducen dentro del límite de velocidad o se detienen delante de los semáforos en rojo. Establecemos una edad mínima para votar a los 18 años y una edad mínima para consumir bebidas alcohólicas a los 21 años, aun cuando algunas personas menores a esas edades podrían votar (o beber) de manera inteligente, y otros de más edad no pueden hacer ninguna de las dos cosas. Un individuo que dispara contra el corazón de una persona que llevaba un chaleco a prueba de balas —o que vierte veneno en la taza de café de una presunta víctima, quien después derrama el café antes de beberlo— no será castigado por asesinato; pero el que ha disparado idéntico tiro si la víctima presunta no estaba protegida por el chaleco, o si la otra presunta víctima no hubiese derramado el café, será entonces acusado de asesinato. Una persona de turbios antecedentes que se hubiese ofrecido como voluntaria para guardián en Auschwitz habría sido castigada severamente, mientras que otra persona de antecedentes igualmente malos que hoy viva en Boston no sufrirá tal castigo, ya que no hay campos de concentración en los que pueda trabajar. Adoptamos reglas de estricta responsabilidad en algunas esferas de la ley de agravios, incluyendo la ley sobre accidentes automovilísticos en muchas jurisdicciones, aunque tales reglas traten por igual al inocente y al culpable.

¿Se pueden justificar esas normas? Conforme pasamos del nivel de una sola persona que decide cómo tratar a otro individuo específico al nivel de

una institución social que trata con grandes números de personas, aparecen varios argumentos utilitarios para tales normas. El más obvio de dichos argumentos incluye los costos de la detección. Es mucho menos costoso detectar las violaciones a una regla puesta a una conducta específica y fácil de observar ("Se prohíbe conducir a más de 90 kilómetros por hora", "Se prohíbe trabajar para una industria que se haya regulado antes"), que detectar la conducta subyacente que esa regla pretende prevenir (Schauer, 1991, pp. 43-52, 145-149). Si alguien tratara de determinar si la conducta real de los funcionarios públicos fue influida por el empleo que esperan obtener después de dejar el servicio gubernamental, habría que supervisar un número enorme de decisiones de muchísimos funcionarios, y no habría una fuente de datos para supervisarlos (como los sistemas de computadora de las bolsas de valores, que la Securities and Exchange Commission utiliza para supervisar el comercio de acciones sospechoso). Tendríamos que observar la conducta, en el cargo, no sólo de los funcionarios que después se fueran a empleos posgubernamentales sospechosos sino también de los que nunca lo hicieran, ya que estos últimos podrían dejar que la perspectiva de un empleo posterior en el sector privado influyera sobre su conducta, aun cuando tal empleo nunca se materializara.

Además, sería muy difícil demostrar que las decisiones de un individuo estando en el gobierno fueron influidas por la perspectiva de un empleo posterior en la industria. Para probar un delito penal, se necesita sin duda más que una simple correlación entre una decisión, o incluso una pauta de decisiones, y el empleo que una persona aceptara después de salir del gobierno. Un testigo que, la víspera de tomar una decisión importante, viera a un funcionario comiendo con un ejecutivo de la empresa afectada por la decisión, y en la que el funcionario acabara por aceptar un empleo, podría ayudar a convencer a un jurado. Este testimonio podría ser aún más convincente si el testigo oyera que el ejecutivo estaba haciendo la oferta de un empleo lucrativo al funcionario. Y el fiscal también podría obtener registros telefónicos que mostraran numerosas llamadas telefónicas del funcionario a la empresa y a su departamento de personal. Pero la prueba "más allá de toda duda razonable" sigue siendo difícil, y el alto nivel de la misma alentaría al culpable a inventar excusas y evadir el castigo. Debido a los costos de la detección, el *fracaso* para establecer una regla puede considerarse injusto porque permitiría que el culpable quedara impune por la incapacidad práctica de detectar y luego castigar sus fechorías.

Las reglas que establecen limitaciones al empleo que se puede aceptar después de abandonar el servicio del gobierno en lugar de limitarse a castigar las decisiones tendenciosas también pueden disuadir de tomar semejantes decisiones más de lo que podría hacerlo una norma estrechamente

fijada. La dificultad de demostrar que las decisiones fueron influidas por perspectivas de obtener un empleo posgubernamental alentará a algunos funcionarios a comportarse ilícitamente y a esperar salirse con la suya. Además, un individuo a veces puede no saber, ni siquiera en su fuero interno, exactamente cuáles fueron sus razones para tomar una decisión sobre políticas; muchas personas pueden ser influidas sutilmente por perspectivas de un empleo posterior al del gobierno sin comprenderlo a cabalidad ni siquiera ellas. Al suprimir este factor de la vida del funcionario del gobierno, reducimos de manera automática la influencia de tales perspectivas laborales sobre la toma de decisiones.

Sin embargo, respecto a cada uno de estos argumentos utilitarios, el individuo probó cuya conducta posterior al servicio del gobierno se ve restringida podría quejarse de que se le está pidiendo pagar un costo debido a los problemas causados al sistema por la conducta de otros que son menos virtuosos. No obstante, hay argumentos que pueden tener fuerza aun para la persona proba. Si ésta conviene en que se deben castigar las decisiones gubernamentales influidas indebidamente por perspectivas de un empleo posterior, deberá estar dispuesta a aceptar la imposición de ciertas actividades que ayuden a revelar esa conducta. Pero estas actividades obligatorias podrían incluir una intrusión considerable en la intimidad de los funcionarios gubernamentales en general, incluso de los más probos, si se quiere que las autoridades tengan alguna oportunidad de descubrir una cantidad importante de violaciones. (Agradezco a Dennis Thompson por hacerme ver este punto.) Fletcher (1978, en especial pp. 88-89) arguye que los intentos no se deben castigar tan severamente como los delitos consumados, porque las investigaciones del estado mental de la gente violan en forma inaceptable su intimidad. Y el papel que el estado mental subjetivo del funcionario de gobierno desempeñara en semejante delito aumentaría los riesgos de acusaciones motivadas por venganzas políticas o de otro orden. Por consiguiente, cuando la persona proba contempla el diseño apropiado de una *institución* para enfrentarse a las decisiones sobre políticas influidas por consideraciones de un empleo posgubernamental, puede preferir reglas claras a confiar su destino a fiscales humanos falibles (Schauer, 1991). Si una persona teme que las perspectivas de un empleo lucrativo posterior al del gobierno puedan ser tan atractivas que lo tienten a abandonar sus normas éticas, entonces esa persona podrá desear una regla que, al bloquear ciertas opciones de empleo posterior, también se eliminen tales tentaciones (Elster, 1979).

No obstante todo esto, creo que subsistiría cierta incomodidad por el trato dado a las personas probas de acuerdo con las restricciones de puerta giratoria. Los argumentos utilitarios tienen **un** peso considerable; pero acababan por castigar al inocente a causa de los problemas creados por los pe-

cados del culpable. Si no fuera por este último, la persona honrada no tendría que preocuparse por intromisiones en su intimidad ni por venganzas de los acusadores, ya que en esta área no habría necesidad de ninguna acusación.

En la mayor parte de los ejemplos problemáticos que analizamos antes -la persona que puede manejar sin peligro a alta velocidad, la persona que dispara contra el corazón de alguien que lleva un chaleco protector, etc.-la injusticia potencial sólo existió en casos raros e insólitos. En cambio, ésta no es la situación de las injusticias causadas por las restricciones de puerta giratoria. Versiones creíbles de "ablandamiento" parecen sugerir que puede ser un problema para cierto número de funcionarios públicos; pero las pruebas empíricas existentes, ya analizadas, indican que puede haber al menos tantos funcionarios, o tal vez más aún, que no se dejarán influir así. Añádanse a esto la situación normal de las personas que tratan de cambiar de empleo -porque, digamos, no están satisfechas en sus trabajos actuales, o deben desplazarse junto con el cónyuge-, y los hechos habituales (como el de que alguien probablemente busque trabajo en un área en que ya se había preparado, y que los contactos hechos en un empleo a menudo son buenas guías para otros empleos), y se volverá cada vez más clara la probable extensión de la injusticia de castigar a personas que por sí solas no han hecho nada malo. Aunque los altos costos de detección puedan implicar en realidad que un mundo sin restricciones de puerta giratoria permitiría injustamente que algunos quedaran impunes, nuestro sistema jurídico suele atribuir mayor peso a evitar el castigo del inocente que a asegurar la sanción de los culpables.

En resumen, bien podríamos justificar una legislación de puerta giratoria pese a las restricciones que tal legislación impone a los funcionarios honrados, cuyas decisiones no habrían sido influidas. Pero el caso está cerrado, y la preocupación por el tratamiento injusto dado a los hombres probos debe ocasionar inquietud.

Otra cuestión planteada por el argumento de "ablandamiento" es la de la naturaleza exacta de la impropiedad que se objeta cuando las decisiones son influidas por la perspectiva de un empleo futuro. Una respuesta rápida podría ser que la impropiedad constituye una desviación de la imparcialidad oficial. Un funcionario público cuyas decisiones son influidas por la perspectiva de obtener un empleo cuando deje el servicio gubernamental no enfoca, según esta opinión, las cuestiones con criterio abierto. Esa influencia desvía el contenido de las decisiones del gobierno del juicio imparcial del funcionario acerca de lo que requiere el bien público, para favorecer los intereses de sus futuros patrones.

Esta respuesta está muy cerca de ser la correcta, creo, pero en cierto aspecto importante no es exacta. Así lo sugiere la misma actitud tolerante

adoptada hacia los funcionarios públicos con opiniones *ideológicas* claras respecto a las políticas dentro del dominio de las dependencias para las cuales trabajan. En ocasiones, se hacen esfuerzos para que los funcionarios públicos queden formalmente descalificados para tomar decisiones sobre asuntos en que casi ciertamente ya habían llegado a una decisión antes de oír los argumentos de un caso particular sobre la base de que tienen un conflicto de interés ideológico. (Por ejemplo, en 1977 se entabló una demanda en que se trataba de impedir que Michael Pertschuk, presidente de la Federal Trade Commission, participara en los procedimientos de la dependencia para establecer reglas sobre los anuncios de televisión para niños, argumentando que ya había pronunciado varios discursos en que declaraba que, en su opinión, tales anuncios constituían una explotación injusta de los niños. La demanda contra Pertschuk fue rechazada. Cuando se han hecho tales esfuerzos, rara vez han tenido éxito, y muchas personas consideran la presencia de convicciones firmes en funcionarios públicos como algo que al menos puede ser saludable, sin que necesariamente sea un problema. Lo cierto es que nadie propondría una legislación que tratara de impedir que un presidente republicano nombrara a comisionados favorables a las empresas para ocupar un cargo en la National Labor Relations Board [NLRB], o que un presidente demócrata nombrara a activistas de las organizaciones ambientales para ocupar altos puestos en la Environmental Protection Agency [EPA].)

Si no nos parecen inaceptables en principio las perspectivas de los comisionados de la NLRB que son favorables a las empresas particulares ni las de los administradores ambientalistas de la EPA, entonces al menos tendremos que especificar más claramente cuál concepto de imparcialidad justifica que la legislación de puerta giratoria reduzca las decisiones tendenciosas en favor de futuros patrones. No puede ser imparcialidad en el sentido de un criterio plenamente abierto. Debemos trazar una distinción entre un prejuicio basado en las propias *ideas* y uno basado en *consideraciones económicas o personales* (como el deseo de ayudar a un amigo o pariente). A su vez, semejante distinción podría justificarse sobre la observación de que la propia ideología se funda (o al menos, bien puede fundarse) en una concepción de lo que requiere el bien público, mientras que no es probable que eso determine las decisiones movidas por consideraciones económicas personales. Por tanto, una decisión tomada por perspectivas de un empleo ulterior no se basaría en un prejuicio sino en una falta de espíritu público. Volveré después a este asunto.

EL TERCER ARGUMENTO

Aún queda el argumento de lucrar en el servicio público, lo cual expresa un ideal de espíritu cívico en el servicio público. (Alapoyar la Ley de Ética en el Gobierno de 1978, el presidente Carter declaró que la legislación intentaba "reducir la práctica de la puerta giratoria, que demasiado a menudo permitió a ex funcionarios explotar sus contactos en el gobierno para lucro privado" [House Committee on the Judiciary, 1978, p. 86]. En el informe del Senado que acompañó al proyecto de ley, se justificaba la legislación argumentando que contrarrestaba la impresión de que "funcionarios federales aprovechan un cargo público para la obtención de ganancias personales". Cuando los funcionarios públicos "obtienen beneficios personales" después de servir al gobierno, continúa diciendo el informe, esto "provoca la sospecha de que el lucro personal fue, para empezar, el motivo del nombramiento. Todo esto resulta repulsivo para principios universalmente sostenidos del servicio público"; véase Senate Committee on Governmental Affairs, 1977, p. 32.)

Este argumento explica algunos rasgos de la actual legislación de puerta giratoria que parecen anormales desde el punto de vista de los dos primeros argumentos. Se recordará que, desde la perspectiva de una influencia indebida sobre las decisiones de un funcionario público, parece anormal preocuparse por la tendencia resultante de consideraciones económicas, pero no acerca de la tendencia causada por consideraciones ideológicas. Esta anomalía se disipa cuando el argumento en favor de las decisiones de puerta giratoria se pone en términos de lucro personal debido al servicio público. De manera similar, puede no haber distinción en términos de ventaja injusta si la persona trabaja para una organización no lucrativa o trabaja sin recibir paga, pero sí hay una distinción desde el punto de vista del ideal del espíritu cívico en el servicio público. (En realidad, éste fue el argumento principal en favor de la exención universitaria y médica, cuando fue adoptada en 1979.) Califano, el secretario de Health, Education and Welfare, quien aportó el testimonio fundamental en favor del cambio, arguyó que "éstas no son personas que trabajen por dinero. No ganan más o menos dinero" fuera del gobierno que dentro de él. "Si estuviéramos hablando acerca de personas que se van a ganar dinero por alguna puerta giratoria, eso sería una cosa; pero no estamos hablando de ese tipo de gente en este cambio" (Califano, 1979, pp. 40-41).

También hay una característica importante en el debate sobre las restricciones de puerta giratoria que parecería misteriosa a cualquiera que sólo pensara en el argumento del conocimiento y los contactos internos, o en el argumento de "ablandamiento". Los partidarios de las restricciones

de puerta giratoria presentan a menudo el ejemplo de una persona que va a trabajar haciendo negociaciones comerciales directamente al salir de la escuela para graduados, sin haberse formado antes en el servicio gubernamental, pero que se hace rica en conocimiento y en contactos cuando está en el gobierno, y luego se va a un lucrativo empleo privado en el que aprovecha ese conocimiento y esos contactos. Por contraste, los adversarios de las restricciones de puerta giratoria nos presentan un ejemplo distinto: el de la persona que ya es rica en conocimientos y experiencia antes de prestar servicios al gobierno (por ejemplo, como abogado de inversiones, quien llega a ser jefe de la Securities and Exchange Commission, o como ejecutivo en una compañía petrolera, y que llega a ser un alto ejecutivo del Department of Energy), quien simplemente desea volver a su trabajo anterior, o a uno parecido, después de salir del gobierno. Desde el punto de vista del argumento del conocimiento y los contactos internos (o bien del argumento de "ablandamiento"), es difícil notar por qué existiría alguna diferencia en el caso de alguien que regresara a una profesión anterior. La lucha por esos ejemplos sólo tiene sentido si vemos que tienen implicaciones muy diferentes para saber si alguien se ha aprovechado de su servicio al gobierno.

Asimismo, deseo sugerir que una parte considerable de la fuerza del argumento del conocimiento y los contactos internos o la del "ablandamiento", en realidad se deriva de asociarlas con el argumento de lucrar en el servicio público. El ejemplo del funcionario que ha abusado de sus contactos internos o el que se ha "ablandado" es, invariablemente, el de una persona que ha hecho esto (en el primer caso) en un empleo lucrativo después de servir al gobierno o (en el segundo caso) con la esperanza de obtenerlo. Resulta difícil indignarse porque un ex funcionario del gobierno utilice sus contactos internos para que el Department of Housing and Urban Development le ayude a trabajar mejor en favor de los ciudadanos sin hogar en un puesto posterior al del gobierno con un grupo de defensa de las personas sin hogar, o cuyas decisiones mientras permaneció en el gobierno estuvieron sesgadas en favor de los ciudadanos sin hogar, con la esperanza de conseguir un empleo semejante posteriormente a su salida del gobierno. En realidad, casi todos los ejemplos presentados para ilustrar los argumentos del conocimiento y los contactos internos, o el del "ablandamiento", relacionan estos fenómenos con una preocupación por lucrar a partir del servicio público.

Una versión del argumento de lucrar en el servicio público constituye una forma del argumento utilitario por la calidad de las decisiones que toman los funcionarios del gobierno. Si el espíritu cívico mueve a los funcionarios gubernamentales a tomar buenas decisiones, entonces deberíamos desear contar con esa clase de funcionarios. En este punto de vista tal vez

se base la respuesta que dan los partidarios de la legislación de puerta giratoria a quienes se preocupan porque dichas restricciones desalienten a muchas personas talentosas de entrar en el servicio público: las personas que aspiren a utilizar una carrera en el gobierno como trampolín para el lucro no son, de todos modos, el tipo de personas que desearíamos ver en el gobierno; su falta de espíritu cívico es prueba de que tomarían malas decisiones estando en él (véase Wolpe, 1986, p. 52). Respecto del diseño institucional, bien podríamos argüir que hacer mejoras en la gestión de las organizaciones gubernamentales exige a menudo que a los funcionarios públicos se les otorgue mayor discrecionalidad y criterio de los que tienen actualmente (Kelman, 1990). Si altos niveles de espíritu cívico dentro de las organizaciones gubernamentales alientan a los supervisores a poner mayor confianza en los funcionarios públicos, entonces será importante el espíritu cívico entre los funcionarios públicos para favorecer un diseño institucional apropiado para la gestión pública.

Sin embargo, otras versiones de este argumento no sólo son replanteamientos de la idea de que las personas que buscan tales beneficios son quienes más probablemente tomarán malas decisiones. Creo que las versiones más importantes de este argumento trascienden la cuestión de la calidad de las decisiones, para incluir las cualidades que las personas deben tener *per se*. Una razón importante para oponerse al lucro personal en el servicio público implicaría el valor moral de las buenas intenciones por sí mismas, independientemente de la calidad de las decisiones (o de otros resultados) que esas buenas intenciones pudieran tomar. Se ha vuelto casi perogrullada entre quienes se dedican al estudio académico de las políticas públicas decir que las buenas intenciones no bastan. Por desgracia, esto a menudo ha desembocado en la sugerencia de que las buenas intenciones no sirven para nada. Pero, sin duda, existe una diferencia entre alguien dedicado a la práctica de tiro en un lugar autorizado por la ley, quien por accidente mata a otra persona que se había atravesado en el campo de tiro, y una persona que desea matar a otra y lo logra contra probabilidades igualmente grandes (Fried, 1976, p. 170). Hasta un perro conoce la diferencia entre alguien que tropieza con él y alguien que le da un puntapié (Holmes, 1881, p. 3).

Desde luego, las buenas intenciones tienen valor, en parte porque (pese a la atención esmerada que las consecuencias imprevistas han recibido de los sociólogos) se correlacionan generalmente con buenos resultados. Pero las buenas intenciones tienen valor moral en sí mismas, ya sea que se traduzcan o no en buenas consecuencias, porque las acciones que brotan de ellas muestran respeto a la dignidad de los seres humanos. Apreciamos un intento fallido por salvar a una persona que se ahogaba más de lo que valuamos estar sentados al lado de la piscina tomando té helado y viendo

ahogarse a la persona, aunque los resultados sean los mismos, y esto no sólo porque el supuesto salvavidas probablemente logre salvar a alguien la próxima vez que lo intente. Según la formulación clásica de Kant, aun si una buena voluntad "por algún especial disfavor del destino, o por la mezquina dotación de la madrastra naturaleza... carece enteramente de poder para llevar adelante sus intenciones; aun si con el máximo esfuerzo no logra nada, y sólo queda la buena voluntad, aun entonces brillará como una joya, por sí sola, como algo que tiene pleno valor en sí misma" (Kant, 1964, p. 62; véase también Herman, 1981). De acuerdo con esta opinión, las restricciones de puerta giratoria se encuentran en el ámbito de un ideal del servicio público que evalúa el espíritu cívico no sólo por las decisiones que produce, sino también por las intenciones que representa.

¿Estaremos justificados al dar a un ideal de servicio público la fuerza coercitiva de la ley, mediante restricciones de puerta giratoria? Por lo general, los liberales se preocupan por la legislación que establece una concepción de cómo los ciudadanos deben vivir sus vidas por encima de otras concepciones, aunque, en general, esas preocupaciones parecerían no aplicarse aquí. En primer lugar, en la medida en que el ideal del espíritu cívico en el servicio público mejora en términos generales las decisiones que toma el gobierno, los esfuerzos por alimentar este ideal no sólo necesitan justificarse diciendo que encarnan un ideal de cómo vivir la vida privada, sino como instrumento para lograr buenas políticas gubernamentales. En segundo lugar, la legislación en favor de esta idea puede tratar de favorecer el desarrollo general de la conducta ética y de la disposición ética de parte de los ciudadanos y, por tanto, mejorar la calidad ética de las decisiones que los ciudadanos toman en sus vidas cotidianas. En este punto, resulta pertinente la investigación efectuada por Tom R. Tyler y sus colegas acerca de los efectos de evaluar la justicia de los procedimientos empleados para resolver disputas (Lind y Tyler, 1988; Tyler, 1990; Casper y otros, 1988; Tyler y otros, 1989). Tyler ha mostrado, tanto en laboratorio como en el campo, que las personas atribuyen importancia a la justicia de los procedimientos que utilizan los que toman las decisiones al enfrentarse a disputas, aun si éstas se resuelven sustantivamente en favor de una persona en particular. La consideración más importante de que se valen los individuos al juzgar es si quienes tomaron la decisión trataron de ser imparciales (Tyler, 1990, pp. 135-140). Los estudios de Tyler y sus colegas también muestran que tales evaluaciones tienen una repercusión significativa sobre la confianza en el gobierno en general, sobre la aceptación de la obligación de obedecer a la ley, y sobre el acatamiento real de varias leyes (Tyler, 1990; Tyler y otros, 1989). Los tres tipos de situaciones que critican los partidarios de las restricciones de puerta giratoria –en la que los ex funcionarios logran ejercer influencia sobre sus ex colegas, o bien aquella en

que los funcionarios sesgan sus decisiones con la esperanza de obtener empleos posteriores a los del gobierno, y en que los ex funcionarios lucran en el servicio público- crean la impresión de falta de imparcialidad.

Puede suponerse (aunque Tyler no analiza esto específicamente) que lo que está ocurriendo es cierta forma de efecto sobre el clima social, por el cual los ciudadanos sienten que si quienes tienen la autoridad se comportan con ética, ellos como ciudadanos deben comportarse también con ética; y, a la inversa, si quienes ejercen la autoridad actúan sin ética, no hay razón para que los ciudadanos ordinarios sean éticos. La vida pública es tan conspicua que fija un ejemplo bueno o malo para la disposición ética y para las buenas intenciones que haya en las vidas cotidianas de los ciudadanos. Por tanto, tendremos más razones para preocuparnos por una conducta injusta en un contexto público (como tolerar que los ex funcionarios tengan una ventaja injusta al influir en las decisiones públicas gracias a su conocimiento y sus contactos internos) que en un contexto privado (como si permitimos que un patrón contrate a su sobrino, relegando a un mejor candidato), donde puede parecer que tal conducta está dentro de los derechos del patrón.

Tomados en conjunto, estos descubrimientos dan cierto contenido concreto a la afirmación frecuente (que surge en los debates sobre la puerta giratoria) de que la legislación de puerta giratoria es necesaria para promover la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Si la confianza se relaciona con la tendencia a obedecer la ley, y si las leyes a su vez encarnan generalmente obligaciones morales, entonces puede haber una justificación de las medidas coercitivas que fomenten la confianza de los ciudadanos en el gobierno. La conducta ética de parte de los ciudadanos no sólo es asunto privado o concepción privada de la vida buena; antes bien, es cuestión de alentar a la gente a vivir a la altura de las obligaciones morales. Los liberales no objetarán nada si esta disposición y esa conducta se vuelven objetos de la fuerza coercitiva de la ley.

La conexión más problemática entre un ideal de espíritu cívico en el servicio público y una legislación coercitiva incluye cualquier argumento en pro de la legislación basado simplemente en la preocupación general, de tipo rousseauniano, acerca de la opulencia. Despojado de toda asociación con las buenas decisiones, las buenas intenciones o el fomento de la conducta ética en la vida cotidiana, semejante argumento parecería implicar una concepción de cómo los ciudadanos deberían vivir sus vidas personales (algo que dista mucho de ser universalmente aceptada). Aquí pueden señalarse dos puntos.

El primero es que hay una distinción entre la legislación coercitiva que se aplica a los ciudadanos en general y la que regula la conducta de los propios empleados del gobierno. Una parte considerable de la fuerza de la

objeción liberal al hecho de imponer, por medio de una legislación, un ideal perfeccionista de la vida buena es que sofoca la diversidad y expresa intolerancia hacia otros ideales de ésta. La legislación dirigida hacia los propios empleados del gobierno parecería no hacer más que las reglas internas de la Iglesia católica romana, la cual exige que sus sacerdotes hagan votos de pobreza, o que las reglas de un "grupo de cerebros" académico, el cual ordena que sus empleados se dediquen a investigaciones académicas. La legislación de puerta giratoria no elimina la diversidad social porque sólo se aplica a un grupo laboral.

El segundo punto es que un propósito del ideal del servicio público, expresado en la legislación de puerta giratoria, consiste en poner un ejemplo manifiesto de conducta imbuida por el espíritu cívico que pueda alentar a los ciudadanos, fuera del gobierno, a decidir vivir sus vidas privadas en formas que destaquen el hecho de que la vida tiene algo más que ofrecer aparte de adquisiciones materiales. Ese ejemplo público manifiesto casi no obliga a nadie a atender a él, pero sí muestra cierta parcialidad del gobierno en favor de una visión de la vida buena por encima de otras. Dado que éste es un ideal controvertible, ¿por qué entonces debe ser siquiera permisible? Es permisible, diría yo, porque una *preocupación* por la opulencia y avidez adquisitiva es sumamente compartida en nuestra sociedad (aunque otras corrientes impulsen a muchas personas que en cierto sentido comparten esa preocupación hacia un afán adquisitivo). Dadas las poderosas fuerzas psicológicas que fomentan la codicia entre los ciudadanos (fuerzas que casi no tienen el riesgo de ser combatidas por las restricciones de puerta giratoria), resulta razonable que los ciudadanos que comparten al menos algunas preocupaciones obsesivas por la opulencia y la codicia deseen ver establecido un conjunto de valores alternos que coadyuven a mantener vivos esos valores y que les impidan ser abrumados del todo por un afán adquisitivo. El lugar tan visible del gobierno le convierte en buen candidato para servir como tal depósito de valores. El tipo de aliento que las restricciones de puerta giratoria dan a un ideal perfeccionista (el no materialismo) sobre otros posibles ideales parecería muy discreto para justificarse si un número suficiente de ciudadanos compartiera una preocupación excesiva por la codicia para que deseara contar con semejante depósito.

El alcance de las restricciones de puerta giratoria, basado en el argumento de quienes lucran en el servicio público, potencialmente es muy grande. Sin duda se extendería hasta las prohibiciones de ayudar y asesorar, y a cualquier tipo de contacto. Podría extenderse hasta incluir restricciones que señalaran las organizaciones para las que se podría trabajar después de ocupar un empleo en el gobierno. También podríamos preguntar por qué el argumento basado en el lucro en el servicio público no

podría emplearse para prohibir entrar en contratos o compromisos de palabra en un empleo posgubernamental o hasta para prohibir el empleo de las habilidades administrativas generales adquiridas en el gobierno para obtener empleos lucrativos después de abandonar el servicio público, utilizando esas habilidades fuera del área sustantiva de políticas o de la dependencia en que se trabajó. Hasta podríamos criticar el hecho de que el servicio militar anuncie los salarios o la capacitación en el empleo que recibirán quienes firmen para reclutarse como soldados. (Debo estos ejemplos a Arthur Applbaum, quien me los planteó como preguntas.)

Sin embargo, consideraciones de justicia impiden utilizar el argumento de lucrar en el servicio público para ampliar tanto los alcances de las restricciones de puerta giratoria. Las cuestiones de justicia surgen porque, como ya se observó, hay funcionarios públicos que aprenden acerca de ciertas áreas de políticas mientras están en el gobierno, y hay quienes interrumpen sus carreras en ciertas áreas para entrar a servir al mismo. Esto no crea un problema de injusticia respecto a las restricciones de puerta giratoria existentes que se limitan a donde se participó estando en el gobierno o donde se ha servido como alto funcionario. En una situación en que un individuo ha estado trabajando personalmente en determinado asunto al servicio del gobierno, hasta la persona que era experta en un ámbito antes de entrar al servicio público obtiene por lo general conocimiento considerable y contactos nuevos en el servicio del gobierno. De manera similar, el jefe de una dependencia obtiene contactos y "fuerza" de su cargo, aun si era experto en el área de jurisdicción de la dependencia antes de entrar al servicio gubernamental. Por tanto, aun la persona ya experta podría aprovechar económicamente el servicio público, sin las restricciones de puerta giratoria. Si las restricciones se limitan a las situaciones en que hasta los ex abogados de inversiones, o los ejecutivos de la compañía de energía estarían aprovechando el servicio gubernamental en los empleos que recibieron después de salir del gobierno, entonces no se trata de un caso de castigo sin falta.

Las mayores restricciones a los negociadores en comercio exterior y a los funcionarios que trabajan en importantes sistemas de armamentos tampoco están sujetas a la objeción basada en la injusticia. (Sin embargo, a los funcionarios que han trabajado en sistemas de armamentos sí se les prohíbe ayudar, asesorar y trabajar para ciertos patrones.) Como cuestión empírica, muy pocas de las personas que participan en negociaciones comerciales o en la procuración de importantes sistemas de armamentos desarrollaron su conocimiento acerca de tales asuntos antes de entrar al servicio del gobierno. La preocupación por la injusticia de castigar a personas que simplemente desean retomar a sus profesiones anteriores después de servir al gobierno rara vez se aplicaría a quienes ocuparan esos

puestos en particular. En cambio, es distinta la situación de las restricciones más generales que impiden ayudar y asesorar, lo cual no podría justificarse con el argumento de lucrar en el servicio público. Ya se dijo antes que la simple presencia en el gobierno no da inevitablemente a un ex funcionario una considerable ventaja injusta cuando su trabajo para una organización regulada por el gobierno únicamente consiste en ayudar o asesorar. Entonces, una regla que extendiera una prohibición a la ayuda y la asesoría, basada en el argumento del lucro del servicio público, en realidad haría surgir cuestiones de injusticia. Las personas que han interrumpido sus carreras en áreas de políticas para servir al gobierno tendrían prohibido aprovechar el conocimiento o los contactos que adquirieron antes de entrar en el gobierno para ayudar y asesorar en sus áreas de políticas después de salir de él. En numerosos casos se les prohibiría reanudar las actividades que habían desempeñado antes de entrar en el servicio público. Podríamos tratar de establecer distinciones, caso por caso, entre los funcionarios que aprendieron acerca de las áreas de políticas estando en el gobierno y los que interrumpieron sus carreras anteriores. Pero esto daría por resultado restricciones más onerosas contra los jóvenes, cuyos primeros empleos fueron en el gobierno, que contra los funcionarios veteranos llegados de empleos lucrativos y prestigiosos en el sector privado. Esta desigualdad vertical crearía la impresión pública de dejar escapar fácilmente a los "peces gordos", impresión que no sería congruente con el argumento de que un propósito de las restricciones de puerta giratoria es incrementar la confianza pública en que las instituciones públicas tratan por igual al humilde y al poderoso.

En cuanto a los contratos para escribir libros y los compromisos verbales, surgen cuestiones de injusticia similares, ya que las personas pueden escribir o hablar acerca de sus esferas de experiencia previa. Esas prohibiciones podrían rechazarse fácilmente por exigir un costo excesivo en materia del derecho a la libertad, sobre todo si creemos que la libre expresión acerca de asuntos públicos debe, por varias razones, disfrutar de protección especial. Al mismo tiempo, la fuerza del argumento de lucrar en el servicio público sugiere por qué se presentaron críticas generalizadas a la gran suma de dinero que el ex presidente Reagan recibió de un ejecutivo de un periódico japonés por un pequeño número de presentaciones públicas, y por qué existe incomodidad similar del público acerca de contratos ventajosos para que los funcionarios escriban libros. En cuanto a ocupar empleos lucrativos después de haber adquirido una capacidad administrativa general en el gobierno, parece difícil sostener la sugerencia de que tal conducta constituye de manera específica una ganancia indebida derivada del servicio gubernamental. Éste parecería ser un caso de "aprovechar", por decirlo así, la experiencia de toda una vida en general. Nadie

espera que alguien trabaje para el gobierno sin aprender nada ni recibir una paga; por ello, el hecho de que los servicios armados ofrezcan a sus reclutas empleos que les pagan algo, o prepararlos para cargos posgubernamentales relativamente modestos, no debe ser considerado un problema.

Si el ideal del espíritu cívico en el servicio público es fomentar una conducta y una disposición éticas en la vida cotidiana de los ciudadanos, entonces ese ideal debe obtener una aceptación lo bastante general entre los funcionarios públicos para que los ciudadanos vean que en realidad está presente como norma moral. Las restricciones estatutarias de puerta giratoria no crean por sí solas espíritu cívico; simplemente regulan una conducta. No obstante, esas mismas restricciones promueven el desarrollo de una disposición de espíritu cívico en el gobierno. En primer lugar, como ya se notó, pueden inhibir a las personas que buscan el lucro económico para que, antes que nada, no acepten empleos gubernamentales. En segundo lugar, envían una señal a los funcionarios públicos acerca del ideal del espíritu cívico en el servicio público y, con ello, promueven la difusión de dicho espíritu entre quienes son sensibles a las señales del medio. En tercer término, dado que las actitudes brotan a menudo de la conducta, en lugar de causar simplemente la conducta, los límites a cualesquiera acciones que no muestren espíritu cívico pueden producir el desarrollo auténtico de un espíritu cívico verdadero (Kelman, 1974). En cuarto lugar, al dificultar más las defecciones del espíritu cívico, las restricciones también protegen un bien colectivo (la norma del espíritu cívico) contra el peligro de las defecciones en masa (ya que las personas que deseen sostener la norma se considerarán "crédulas" si otras defeccionan). Por último, a los ciudadanos les cuesta trabajo leer en el corazón de los funcionarios públicos, pero les cuesta menos comprender su conducta. Una persona egoísta que, debido a las restricciones de puerta giratoria, no lucre económicamente dentro del servicio gubernamental podrá sostener la norma del espíritu cívico en el servicio público, aun si tiene negra la conciencia.

Desde el punto de vista del argumento del lucro en el servicio público existe, pues, un grave problema en el hecho de que consideraciones de justicia hacen muy difícil justificar las restricciones absolutas a aceptar empleos posgubernamentales en organizaciones que la misma persona reguló mientras estaba en el gobierno. Las limitaciones a lucrar en el servicio público que mejoran la calidad de las decisiones en el gobierno crean cierto valor (es decir, algunas decisiones mejores), aun si las restricciones son muy incompletas. Por contraste, el valor que crean las restricciones de pUerta giratoria, mediante el despliegue público de buenas intenciones, espíritu cívico y no materialismo, exige que se cree una impresión general de que estos rasgos de carácter en realidad prevalecen entre los funcionarios públicos. Si las restricciones de puerta giratoria son tan limitadas que

se permite a muchos funcionarios del gobierno salir de ahí a ocupar puestos lucrativos, donde aprovecharán las habilidades y los contactos que obtuvieron estando en el gobierno, entonces la impresión general podría ser de codicia, no de espíritu cívico. No es probable que el público logre captar distinciones sutiles entre las áreas en que se justifican las restricciones y en las que no se justifican. Si la conclusión de un proceso de razonamiento acerca del alcance justificado de las restricciones de puerta giratoria limitara en gran medida esas restricciones, el resultado podría ser que se perdiera gran parte del valor de tales restricciones en función del argumento basado en el lucro en el servicio del gobierno. Ésta es una cuestión a la que volveré pronto, sacando conclusiones acerca del alcance general apropiado de las restricciones de puerta giratoria.

CONCLUSIONES

En esta sección, comenzaré por considerar las revisiones a las restricciones de puerta giratoria actuales que pudieran sugerir los argumentos aquí presentados (suponiendo que no se necesitara tener en cuenta las consideraciones *-en competencia-* de libertad y utilidad). Posteriormente veré si la gama de restricciones propuesta crea cargas excesivas para la libertad o la utilidad.

En términos generales, una consideración de la fuerza y la aplicabilidad apropiadas de los argumentos hechos en favor de las restricciones de puerta giratoria parece justificar limitaciones casi tan enérgicas como las que ya se han aprobado. Sin embargo, existen algunos ámbitos importantes donde los argumentos en favor de las restricciones de puerta giratoria parecerían sugerir que debieran hacerse más severas las restricciones actuales. El ámbito más obvio concierne a la exclusión actual de las actividades de establecimiento de reglas u otras actividades relacionadas con las políticas de las limitaciones sobre los tipos de asuntos en que los ex funcionarios pueden representar a las partes privadas. Sobre la base de cualesquiera de los argumentos hechos en favor de las restricciones de puerta giratoria, es difícil entender por qué dejar un empleo en que se trabajaba en las emisiones de las refinerías de petróleo para la Environmental Protection Agency e irse a trabajar para la Exxon, en el tratamiento de la política ambiental sobre las emisiones de las refinerías de petróleo, sea menos problemático que dejar un empleo donde se trabajaba en un proceso de ley que la EPA había entablado contra la Exxon por la contaminación provocada por su refinería de petróleo e irse a trabajar para la Exxon en ese mismo proceso. Sin embargo, las restricciones actuales, aunque prohíben lo último, permiten lo primero.

Para enfrentar el problema de la impresión general acerca de lo fácil que es lucrar en el servicio del gobierno, también podría suponerse que las prohibiciones anuales para los funcionarios superiores o jefes de dependencia de tratar con sus antiguas dependencias (o, respecto a los últimos, de tratar también con sus contrapartes en el resto del gobierno) incluyen una prohibición de ayudar o asesorar, además de representar. Esta suposición podría ser pasada por alto sobre una base de caso por caso por la Office of Government Ethics para las personas que desearan retornar a empleos o actividades muy semejantes a los empleos que desempeñaron antes de ingresar al servicio del gobierno, y así para quienes las actividades de ayuda o asesoramiento crearían menos problemas éticos en la cuestión de lucrar en el servicio. (La Office of Government Ethics ya ha emitido fallos en casos individuales sobre si cierta conducta es congruente con la legislación de ética del gobierno.) Esta restricción adicional se justifica si existe una preocupación —y creo que es razonable que la haya— de que la naturaleza limitada de las actuales restricciones probablemente producirá entre el público una impresión general de que es fácil o hasta común lucrar con el servicio del gobierno por medio de empleos posteriores.

Por último, surgen casos más difíciles de otras situaciones en el gobierno que son análogas a los ejemplos del negociador comercial o el funcionario de la procuración de armas. Éstos incluirían las organizaciones que quedaran tan dominadas por personas cuya salida del gobierno hacia organizaciones antes reguladas representara un lucro a partir del servicio público, de tal modo que la objeción de injusticia ya no se aplicara con la misma fuerza contra restricciones mayores (como en contra de ayudar y asesorar, o hasta de establecer contactos con la dependencia). Un ejemplo de semejante dependencia gubernamental es la Securities and Exchange Commission, de la que muchos abogados se salen para practicar el derecho de inversiones en bufetes privados. Sobre la base del argumento de lucrar en el servicio público, se justificaría que las dependencias que característicamente ofrecen capacidades en el nivel de ingreso, que después se utilizan para un empleo lucrativo privado, quedaran sometidas a restricciones similares a las impuestas a las negociaciones comerciales o a los funcionarios de procuración de armas.

¿Constituye la legislación de puerta giratoria actual (o la gama propuesta de restricciones adicionales) una limitación inaceptable para que un funcionario de gobierno elija libremente el empleo que desee? Con excepción de las negociaciones comerciales y los funcionarios de procuración de armas, es muy difícil sostener el argumento de que las actuales restricciones constituyen una limitación particularmente grave a la libertad, ya que dejan tantas oportunidades para empleo posterior al del gobierno casi

en la misma área en que se había trabajado en éste. No es probable, asimismo, que reduzcan de manera importante el número de personas talentosas disponibles para el servicio gubernamental o que impidan que las personas obtengan experiencia tanto privada como pública (suponiendo que se considere que tal experiencia, en general, originará mejores decisiones).

El argumento establecido a partir de la libertad ofrece una razón poderosa para poner limitaciones de tiempo a todas las restricciones de puerta giratoria de alcance considerable, en particular a las restricciones que impidan la ayuda y el asesoramiento. Si estas restricciones no tuviesen un límite temporal, constituirían una coartación indefinida del derecho de una persona a practicar la profesión que desee. De manera similar, el argumento de la libertad fortalece el caso, ya basado en el argumento de la injusticia, contra la prohibición de proporcionar ayuda o asesoría (que de otra manera podría brotar del argumento de lucrar en el servicio al gobierno) y contra tomar cualquier tipo de empleo en una organización que antes la misma persona había regulado (y que podría brotar, de otra manera, del argumento de "ablandamiento").

Las restricciones actuales que plantean los problemas más graves en relación con el argumento de la libertad son las que se imponen a los funcionarios comerciales, a los altos funcionarios que pretendan representar a gobiernos extranjeros y a las personas que hayan participado en importantes sistemas de armamentos. Sin embargo, en cada uno de estos casos las restricciones actuales no llegan a prohibir que una persona practique la profesión para la cual se preparó. Los funcionarios comerciales pueden seguir trabajando en el comercio, excepto en negociaciones específicas en que hayan tenido una participación importante. Los altos funcionarios pueden ayudar y asesorar a una gama de organizaciones, aunque no a los gobiernos extranjeros. Los funcionarios que trabajaron en importantes sistemas de armamentos pueden trabajar en la industria de la defensa, pero no para los contratistas con quienes habían tratado.

Por contraste, las restricciones que yo había sugerido tentativamente para los abogados en la Securities and Exchange Commission serían mucho más onerosas. Equivaldrían a impedir que las habilidades desarrolladas en un empleo del gobierno fueran aprovechadas después en un empleo privado, al menos durante un año.

Esto podría justificarse si creyéramos que favorecería el espíritu cívico en el servicio público, siempre y cuando las personas estuvieran enteradas de estas restricciones al aceptar sus empleos. Puede haber muchos otros contextos en que ciertas personas decidieran prescindir del derecho a la libertad, firmando contratos de empleo con cláusulas de "no compite" u otras limitaciones a su libertad de aceptar ciertos tipos de empleo des-

pués de dejar los cargos que tengan. Y, desde luego, hay una legislación (como los requisitos para otorgar licencias) que limita la libertad de las personas para vender sus servicios a quienes estén dispuestos a adquirirlos. Si alguien acepta por voluntad, en un contrato de empleo, renunciar a cierto ejercicio específico del derecho a la libertad, no se estará cometiendo ningún atentado contra ese derecho, ya que el acuerdo inicial es voluntario. Esto sólo se volvería problemático si alguien conviniera en renunciar a *toda* la libertad que de otra manera tendría (como en un contrato de venderse como esclavo), ya que al renunciar por completo al derecho a la libertad se socavaría la justificación —a saber, el derecho a la libertad— que se hace al argüir la propia libertad de estar de acuerdo con el contrato original. Los tribunales han sostenido generalmente que las personas pueden firmar contratos de empleo en que renuncien al ejercicio del derecho a la libertad, siempre que el interés legítimo del patrón al pedir esa renuncia no sea sobreseído por alguna consideración del bien público, problema que, podemos suponer, no interviene aquí. Por ejemplo, en el caso de *Snepp vs. United States*, la Suprema Corte sostuvo una cláusula de los contratos de empleo de la CIA que prohíbe a un ex empleado de la CIA publicar cualquier asunto relacionado con su servicio en la organización sin antes haber sido revisado y aprobado por la propia CIA.

Las restricciones impuestas a los negociadores comerciales y los funcionarios de la defensa, así como las posibles restricciones sugeridas a los abogados de la Securities and Exchange Commission, probablemente generarán dificultades considerables para el gobierno tratar de reclutar personal capacitado para trabajar en estas dependencias, además de volver mucho más difícil a las organizaciones privadas beneficiarse de las habilidades que estos trabajadores hubiesen desarrollado al servicio del gobierno. Una vez más, deberán considerarse esas limitaciones sólo si se toma en serio el valor de evitar el lucro en el servicio público. Si éste es el caso, entonces el gobierno deberá estar dispuesto a pagar algo para lograr ese objetivo. Habremos de aumentar los salarios de los funcionarios en las dependencias donde más se limiten los empleos posteriores al del gobierno, hasta un nivel en que aún sea posible atraer, para hacer carreras continuas en el gobierno, al menos a aquellos jóvenes talentosos que se sientan comprometidos con el servicio público (aun si los salarios no son lo bastante altos para atraer a cualquiera). Sin esos aumentos de salario, la pérdida de talentos y la disminución resultante en la calidad de las decisiones del gobierno podrían volverse tan abrumadoras que hubiera que sacrificar tristemente el ideal del espíritu cívico en el servicio público.

Si se aumentaran los salarios, bien podríamos preguntar si tales funcionarios no estarían "lucranda en el servicio público" con sus propios salarios en el gobierno, y mediante un empleo posterior, con un ingreso

vitalicio esperado similar en las dos situaciones. Pero no acepto este argumento. Hablar de "lucrar" sugiere que alguien está aplicando algo tomado de una esfera, donde se espera que adopte un punto de vista ético, para lograr un beneficio en una esfera diferente, más gobernada por el interés egoísta. De este modo, podríamos acusar a la madre Teresa de aprovecharse de su labor entre los pobres de Calcuta si vendiera la historia de su vida a un productor de Hollywood por varios millones de dólares y se embolsara el dinero; pero si la gente de todo el mundo que la admira reuniese la misma cantidad de dinero para dársela como gesto de gratitud por toda una vida de servicio, probablemente nadie le haría esa acusación. También es más probable que se hable de "lucrar" si alguien en realidad abandona la esfera en que había estado activo para ganar ahora dinero. Si a los funcionarios de gobierno se pagan salarios más altos por su trabajo, el dinero no procederá de una esfera diferente, regida por normas distintas, y los funcionarios no tendrán que irse a otras esferas como condición para recibir beneficios. Por tanto, no parece surgir el problema de lucrar en el servicio público.

Creo, sin embargo, que los salarios del gobierno deben mantenerse por debajo de los del sector privado. Esto significa que, siendo igual todo lo demás, el gobierno atraerá a personas menos competentes; pero no todo lo demás es igual: el gobierno atraerá a algunas personas talentosas comprometidas con el servicio público; y otras personas talentosas, que sólo trabajarán para el gobierno si los salarios son plenamente competitivos, pueden carecer de todo compromiso con el servicio público y, por tanto, no ser el tipo de personas que el gobierno desee atraer. No obstante, en algún punto de la disparidad de salarios entre los sectores privado y público, la pérdida de competencia empieza a pesar más que la ganancia del servicio público. Al relacionar los salarios del gobierno con los del mercado, podrá creerse que esta propuesta viola el principio de compensación al mérito al que típicamente tiende el gobierno, que relaciona la compensación con las habilidades y responsabilidades (ya que, por ejemplo, dos abogados del gobierno con preparación, experiencia y responsabilidades similares pueden recibir diferentes salarios según si trabajan para la NLRB o para la EPA). Los salarios del mercado reflejan la demanda tanto como la oferta, y esto puede parecer injusto. No es éste el lugar de entrar en una discusión sobre las complejas cuestiones filosóficas que rodean el problema de saber si son justas las recompensas que se basan en la demanda y la oferta. Sin embargo, deberá observarse que se pueden establecer argumentos en ambos sentidos, y que la mayoría, si se le pidiera pensar en ello, se inclinaría a ver elementos tanto de arbitrariedad como de justicia en los niveles de compensación influidos por la demanda. El principio no es tan claramente injusto que llegue a sugerir que el gobierno no está poniendo

un buen ejemplo. También podrá notarse que la práctica existente hace que el gobierno observe los salarios del mercado en el sector privado como pauta para el estipendio dado a los empleados del gobierno.

Cabe hacer aquí una última observación respecto a este ejercicio en el análisis de los argumentos en favor de las restricciones de puerta giratoria. Cada uno de los tres argumentos presentados en favor de las restricciones incluye la afirmación de que si no se restringen los empleos posteriores al del gobierno empeorará la calidad de las decisiones que toma el gobierno. Los argumentos expresados en tales términos tienen un sonido familiar y tranquilizador para muchos de quienes se dedican al análisis académico de las políticas públicas. Una decisión es algo a lo que podemos asirnos, algo concreto.

Por contraste, algunos de los argumentos en que parecen basarse las restricciones de puerta giratoria no incluyen decisiones en ningún caso concreto; sino, antes bien, cuestiones de cómo unas personas deben tratar a otras (el argumento de la ventaja injusta), o cuestiones concernientes al carácter conveniente de los funcionarios de gobierno (el argumento de las buenas intenciones y el espíritu cívico como modelo de la conducta cotidiana de los ciudadanos). Puesto que estos argumentos no están tan directamente relacionados con ninguna decisión pública individual que resulte peor, son los que, sin duda, serán más difíciles de apreciar por los estudiosos académicos de las políticas públicas. Esto no significa que los argumentos de esta índole no sean importantes en el debate público, sino que los estudiosos académicos de las políticas públicas deberán aprender a apreciarlos mejor.

XVII. LA ADMINISTRACIÓN DEL PUERTO DE NUEVA YORK COMO PLANIFICADORA REGIONAL Y BLANCO DE OPORTUNIDAD*

JAMESON W. noto

Por ello, cuando pienso en el individuo, siempre me inclino a verlo aprisionado por un destino en que él tuvo poca intervención, atado a un panorama en que las perspectivas infinitas del largo plazo se alargan hasta la lejanía, detrás y delante de él. En el análisis histórico, como yo lo veo [oo.] el largo plazo siempre acaba por triunfar.

BRAUDEL, 1972, p. 1244

Por encima de la estructura de la política, debemos tener una historia política expresada en forma narrativa: un relato de seres humanos adultos que intervienen en su destino y su fortuna, tirando de los hilos de la historia en la dirección que desean y tomando decisiones propias.

BUTTERFIELD, 1957, p. 206

EN EL volumen de ensayos del cual se extrajeron estas citas, Gertrude Himmelfarb elogia a Butterfield y critica el enfoque de Braudel y de otros especialistas de ideas similares. El enfoque braudeliano, que según Himmelfarb es el que hoy predomina en la profesión del historiador, ha "rebajado a los individuos, las ideas y, ante todo, a los acontecimientos", mientras subraya la importancia de las fuerzas geográficas y demográficas de largo plazo. Lo que necesitamos, afirma Himmelfarb, es una resurrección del estudio histórico tradicional, con su insistencia en el "drama de los

* Agradezco los comentarios que Margot Ammann, Eugenie Birch, Barry Bozeman, Herbert Kaufman y miembros de la Conferencia sobre el Medio de la Construcción de Nueva York del Social Science Research Council hicieron a borradores anteriores. También, la ayuda de Alexis Faust y Nancy Danch, así como el apoyo financiero de la Alfred Sloan Foundation. Partes de este capítulo se incluyen en mi capítulo "Joining New York City to the Greater Metropolis", en David Ward y Olivier Zunz (comps.), *The Landscape of Modernity*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1992.

acontecimientos, el poder de las ideas y la dignidad de los hombres". Sólo entonces, concluye Himmelfarb, podrán los estudiantes y otros ciudadanos creer en el valor del análisis racional, en la posibilidad de la elección y la libertad individuales, y en la oportunidad del progreso social por medio del pensamiento y la acción racionales, y así convertir esas posibilidades en una realidad parcial (Himmelfarb, 1987, pp. 11-12,31-32).

La crítica de Himmelfarb también se extiende a las otras ciencias sociales, en las que los estudiosos modernos tratan de comprender la evolución de las políticas gubernamentales enfocando el "impulso administrativo" de largo plazo, los intereses materiales y los mezquinos prejuicios del populacho, y las maniobras de los políticos que aprovechan esos rastreros intereses para aumentar su poder personal y los "gajes del oficio". Estos investigadores -políticos, sociólogos e historiadores sociales- pasan por alto documentos formales para buscar, en cambio, comunicaciones privadas que revelen motivaciones "egoístas", y en general seleccionan sus testimonios "como si los intereses fuesen más reales que las ideas, y la pasión más imperiosa que la razón". Los estudiosos serían mucho más sabios y constructivos, sostiene Himmelfarb, si prestaran mayor atención a las leyes, a las decisiones judiciales y a los debates públicos, a aquellas fuentes que mostrarán que "las instituciones políticas son, al menos en parte, producto de un intento racional, consciente y deliberado por organizar la vida pública en tal forma que promueva el bienestar público y la vida buena" (Himmelfarb, 1987, pp. 18-19).

En este capítulo encontrarán cierto apoyo los objetivos de Butterfield y Himmelfarb; aquí, veremos el poder de las ideas y la importancia de la elección individual y el esfuerzo sostenido para alcanzar resultados importantes. Sin embargo, en nuestra versión, tales elementos van unidos a una racionalidad que es en gran medida "egoísta" y a las pasiones que colorean la razón precisamente mientras motivan la acción. Pero tampoco estará ausente esa prisión de que habla Braudel, engañosamente parecida a un panorama. La geografía, las pautas demográficas sostenidas y el cambio tecnológico abren ciertas puertas de oportunidad mientras cierran otras, pero sin permitir jamás que ni siquiera el preso social más emprendedor logre realmente liberarse.

Estas extensas interconexiones, cuando se presentan en forma narrativa y dramática, pueden ofrecer un medio útil de unión entre el análisis histórico y las preocupaciones de la administración pública, para beneficio de ambos.

LA HISTORIA Y ALGUNOS TEMAS

En este capítulo empezaremos por describir cómo fue creada la primera "autoridad pública" de los Estados Unidos, así como las aspiraciones iniciales de los fundadores de la dependencia, quienes esperaban que la administración del puerto de Nueva York (Port of New York Authority) quedase al margen de la política, que recibiera extensas facultades para controlar el desarrollo público y privado de la región de Nueva York-Nueva Jersey de acuerdo con un plan racional, y que creara un sistema de transporte eficaz, aportando así un elemento importante para reconstruir la metrópoli biestatal como empresa comercial eficiente e internacionalmente predominante. Luego examinamos los obstáculos que despojaron a la administración del puerto de esos poderes propuestos y frustraron sus primeros planes, las fuerzas que condujeron a esta dependencia -orientada hacia el ferrocarril- a aceptar, aunque de mala gana, los vehículos de motor, mientras, por una parte, mantenía al "caballo de acero", y su evolución de blanco pasivo a agente activo para aprovechar las oportunidades en la nueva época del automóvil. Estos acontecimientos se desarrollaron en los 15 años transcurridos entre 1916 y 1931.

En la última sección del capítulo, examinaremos cómo los sucesos de aquellos años -en particular la notable culminación en 1926-1931- tuvieron una vastísima repercusión, forjando la pauta de desarrollo suburbano del sector de la región en Nueva Jersey, el papel futuro de la administración del puerto en la gran metrópoli, la decisión de FrankJin Roosevelt de defender la formulación de la autoridad pública para el valle del Tennessee y para las actividades de construcción de vivienda en los niveles local y federal en toda la nación, así como las estrategias de Robert Moses y de otros "empresarios públicos" al formar y emplear las autoridades públicas desde el decenio de los años treinta hasta el de los noventa.

Dado que la historia se narra siguiendo en gran parte el precepto de Butterfield, permítaseme observar aquí ciertos temas generales de investigación que aparecerán en las páginas siguientes, que pueden ser de interés para los estudiosos de las organizaciones públicas y la administración pública. El primero es la importancia de tomar en serio el contexto histórico. Los estudiosos de las organizaciones y de las políticas públicas, tal vez como todos nosotros, suelen considerar el pasado en función de las preocupaciones y prioridades de sus propios tiempos. En el caso de la administración del puerto de Nueva York, el cambio de dirección de esta dependencia durante los años veinte, a veces ha sido tildado por sus críticos, de irresponsable; la autoridad abandonó los planes de mejorar el ferrocarril, que eran parte de su mandato original, cuando vio que podía volverse rica pro-

veyendo automóviles y camiones. Como resultado, contribuyó a la quiebra del sistema ferroviario de la región, y adoptó un papel importante favoreciendo la ineficiencia del "desarrollo suburbano" (Condit, 1981, p. 131). Como lo sugerirá el análisis ulterior, la realidad, tal como se percibía en el "contexto" de aquellos años, era compleja y tal vez muy distinta.

El segundo punto es la importancia de personalidades específicas -sus antecedentes, pasiones, razonamientos y estrategias- para forjar las políticas públicas y desencadenar cambios importantes en las pautas de la organización (Doig y Hargrove, 1987). En la bibliografía especializada, se ha narrado a menudo la historia de la creación y de los primeros años de la administración del puerto de Nueva York. Se la repite básicamente como un relato de conflictos entre grandes instituciones -los ferrocarriles, la Interstate Commerce Commission (icc), dos gobiernos estatales y la New York State Chamber of Commerce- en que se atribuye un papel importante, asimismo, a Julius Henry Cohen, quien redactó la carta constitutiva de esta autoridad y luego fue su primer consejero general (Bard, 1942; Walsh, 1978). Otras investigaciones históricas sugieren que las fuentes intelectuales de los orígenes de la dependencia han sido mal interpretadas; proceden de la temprana experiencia de Cohen con Louis Brandeis en querellas laborales y en tareas de arbitraje comerciales; asimismo, provienen (tal vez más) de la experiencia británica con las autoridades públicas. Al analizar el surgimiento de la administración del puerto como sierva de la era del automóvil, también se ha pasado por alto la decisiva contribución temprana de Othmar Ammann, que por entonces era un ingeniero sin empleo y un empresario político. Por último, no se ha valorado debidamente la influencia de Cohen al forjar el diseño de la Tennessee Valley Authority, las autoridades de Moses y otras de sus creaciones. El análisis siguiente coloca a estos dos hombres en papeles decisivos, ya que emplean ideas imaginativas y un razonamiento estratégico para alcanzar al menos una parte de sus metas preferidas en un ambiente complejo de sentimientos populares cambiantes y de grandes burocracias.

Pero aquí la historia no satisface las esperanzas de Himmelfarb cuando ella pide que el estudioso busque "una racionalidad y una deliberación que no sean egoístas, que sean dirigidas a los fines y no a los medios del poder, que encarnen alguna concepción del interés nacional y del bienestar público" (Himmelfarb, 1987, p. 19). ¿No atendieron Ammann y Cohen a sus intereses personales al avanzar bajo la bandera del "interés público"? ¿Podría argüirse que -en éste como en otros casos- la combinación del interés egoísta con metas más generales generó precisamente la pasión y la perseverancia que eran esenciales si se quería obtener algún resultado útil?

El tercer punto en mención es la pertinencia de la historia temprana de

la administración del puerto en lo que James March ha llamado el modelo de cesto de basura de toma de decisiones. En el modelo clásico de la toma de decisiones en las organizaciones, los miembros identifican los problemas que merecen atención, asignan recursos para analizarlos e identificar las soluciones posibles (con los costos y beneficios inseparables de cada "paquete de soluciones"), y luego eligen las que tienen la proporción más alta de costos y beneficios. Según el modelo del cesto de basura, los miembros de una organización —y los de fuera— generan continuamente una gama de problemas y "soluciones" (a problemas aún no identificados), a menudo independientes unos de otros y sin la clásica pauta de pensamiento de medios y fines. Esta gama es arrojada al "cesto de basura". Si uno de los que toman las decisiones en la organización percibe un problema, encuentra una solución que ya estaba en el cesto de basura; de manera similar, los partidarios de ciertos tipos de ideas o técnicas pueden encontrar soluciones y buscar activamente problemas a los que puedan aplicarse sus soluciones preferidas. En pocas palabras, el cesto de basura incluye "soluciones en busca de problemas", así como "problemas en busca de soluciones". Como lo comentan March y sus colegas:

Una computadora no es sólo una solución a un problema en la administración de nóminas, que pueda descubrirse cuando se la necesite. Es una respuesta que busca activamente una pregunta. La creación de la necesidad no es una curiosidad del mercado de productos de consumo; es un fenómeno general de los procesos de elección. Pese a lo que se diga de que no se puede encontrar la respuesta hasta que se haya formulado bien la pregunta, a menudo no se sabe cuál es la pregunta en la solución de problemas de organizaciones hasta que se conoce la respuesta [March, 1988, p. 297].

Considerados desde este punto de vista, los primeros años de la administración del puerto (desde 1972 denominada Port Authority of New York and New Jersey) ilustran los modelos clásico y de cesto de basura. Dirigentes regionales identificaron un problema que necesitaba atención, lo que les llevó a exigir la creación de la administración del puerto; sus dirigentes analizaron entonces una gama de opciones que pudieran resolver el problema y eligieron las soluciones que parecían tener la mejor proporción entre costos y beneficios. Sin embargo, resultaron excesivos los primeros y escasos los segundos desde las estrechas perspectivas de los ferrocarriles, de la ICC y de las mayorías legislativas de los estados. Por ello fracasaron las soluciones detalladas (un ferrocarril biestatal y el plan de desarrollo regional). No obstante, durante el esfuerzo, se había creado la administración del puerto, dándosele la capacidad de construir instalaciones de transporte y emitir bonos para pagarlas; esta autoridad ahora se

encontraba ahí, sin una tarea a la que pudieran aplicarse sus facultades. Podríamos decir, así, que se volvió una solución en busca de un problema; los comisionados y los miembros del personal-y algunos externos- buscaron problemas regionales que pudieran aprovecharse para demostrar que esta empresa regional valía el tiempo y la energía empleados en crearla. La cantidad en aumento de autos y camiones que congestionaban las carreteras y los transbordadores entre Nueva Jersey, Manhattan y Staten Island proporcionó el problema al que parecía ajustarse admirablemente la "solución".

¿Confirman estos cambios al programa de la administración del puerto la opinión general de que la supervivencia es el objetivo supremo de todas o de casi todas las organizaciones? Herbert Kaufman ha utilizado la historia temprana de la administración del puerto junto con la historia de la Polio Foundation, como casos eminentes para ilustrar la tesis de la "supervivencia organizacional" (Kaufman, carta a este autor, octubre de 1990). No estoy seguro de que esto sea exacto en cuanto a la administración del puerto o de que sea la mejor vía para comprender los giros y vueltas de la dependencia durante los años veinte y los posteriores. Si el objetivo básico de los creadores de la dependencia era plantear un "programa de ferrocarriles", entonces el abandono de ese plan -y la adopción de un programa competitivo- sugieren que la supervivencia (de empleos individuales y tal vez de un sentido de propósito útil) se puede atribuir a un motivo predominante. Sin embargo, si la meta básica era fomentar la cooperación entre dos estados frecuentemente antagónicos en asuntos comunes (transporte, contaminación del agua, desarrollo económico), entonces los cambios que presentamos a fines de los años veinte merecen un análisis causal más profundo. Creo que ésta es la situación como fue percibida por los principales actores de la época. Tal vez pueda usarse el caso de la administración del puerto para refutar el argumento de que la supervivencia de las organizaciones ofrece una manera persuasiva de explicar por qué las organizaciones, sean públicas o privadas, se comportan como lo hacen.

Estas cuestiones ponen de relieve el problema general de cómo podemos analizar con mayor utilidad la conducta de las organizaciones y los factores que generan los cambios en ellas y, de manera general, en la sociedad. El historiador nos recuerda que "necesitamos asegurarnos de cómo ocurrieron las cosas día tras día antes de que podamos saber *por qué* sucedieron". Pero difícilmente podríamos ser tan detallistas; algunas suposiciones analíticas determinarán nuestra selección de los hechos y las pautas. Y aquí nuevamente puede ser útil la norma de Butterfield, como lo sugiere Blair Worden:

La buena historia no exige separar el análisis de la narrativa sino, por lo contrario, su interacción. La construcción de la narrativa, acto de selección y por tanto de interpretación, siempre se conforma por las suposiciones analíticas que ponemos en juego, y las propias suposiciones se cambian (o debieran cambiarse) cuando las sometemos a la prueba de la composición narrativa, pues es una prueba que *invariablemente falla* [Worden, 1991, p. 39; las cursivas son nuestras].

Así pues, al completar una narrativa coherente, el estudioso encuentra que las suposiciones generales que se utilizaron han sido atacadas y es probable que necesiten un poco más de reflexión, para beneficio de nuestro propio entendimiento tanto histórico como "científico".

Por último, en cualquier estudio de las autoridades públicas resulta apropiado llamar la atención hacia el problema de la responsabilidad democrática. La primera autoridad pública de los Estados Unidos se concibió en una forma que aislara a los formuladores de las políticas y su personal del control directo de los funcionarios electos y la ciudadanía, creando principalmente un organismo de gobierno de la autoridad con jefatura múltiple, cuyos miembros se alternan en el mando por varios años (de modo que un gobernador o un alcalde recién electo no puede introducir de inmediato nuevos jefes), y permitiendo que la dependencia retenga y utilice fondos de sus propias instalaciones productoras de ingresos (aeropuertos, puentes, etc.), lo cual la libera del control por la vía del proceso de asignación legislativa. Y los organismos resultado de la administración del puerto en realidad se han creado con barreras un tanto similares a toda dirección legislativa y ejecutiva. Además, los jefes de estas dependencias a menudo consideran sus empresas como negocios que deben buscar el lucro, aunque vinculados con un propósito público. Por consiguiente, en su diseño y conducta, la autoridad pública puede ser criticada —y lo ha sido— diciendo que viola normas esenciales del gobierno democrático (Walsh, 1978; Mitchell, 1992). Al evaluar desde esta perspectiva la dependencia de Nueva York/Nueva Jersey y sus similares, es esencial ver también en forma comparativa la responsabilidad auténtica de las dependencias de gobierno tradicionales. ¿Cuáles normas de responsabilidad democrática se aplican en realidad, por ejemplo, al Forest Service de los Estados Unidos, al Federal Bureau of Investigation, al Department of Defense, a departamentos estatales de transporte ya las dependencias correccionales de los estados? ¿En qué formas y en qué condiciones la administración del puerto de Nueva York y de Nueva Jersey, Massport, la Meadowlands Authority, la Tennessee Valley Authority y el Port of Oakland son más o menos responsables que algunas de estas dependencias ejecutivas?

y ahora, veamos la historia de la administración del puerto.

CREACIÓN DE UN LIBRETO ABIERTO:
J. H. COHEN Y LA IDEA DE LA AUTORIDAD PÚBLICA

Empecemos en los primeros años del siglo xx, pues ahí –en el carácter de los tiempos y en la imaginación creadora de un hombre– encontraremos una parte decisiva de la explicación de los orígenes de la administración del puerto, sus primeras limitaciones y sus triunfos ulteriores. Durante los años que van de 1900 a 1915, el "carácter de los tiempos" en la metrópoli biestatal de Nueva York era la rivalidad comercial y el conflicto político entre la ciudad y el poblado, entre el político de camarilla y el reformador, y entre quienes se identificaban con el centro comercial mundial de Manhattan y los fuereños de Nueva Jersey, donde el predominio de Nueva York era considerado como un imperialismo injusto. La historia de la administración del puerto comienza con esta rivalidad y pugna, y se desarrolla en la búsqueda de estrategias de desarrollo económico y ventaja local, utilizando el comercio como máquina de crecimiento económico.

El ascenso de la ciudad de Nueva York a la primera categoría de las ciudades mundiales, y gran parte de la expansión económica que se extendió hasta Nueva Jersey y los suburbios de Nueva York, estuvo vinculado en forma decisiva con el comercio internacional y de cabotaje. Para 1915, casi la mitad del comercio internacional de la nación pasaba por el puerto de Nueva York, y allí convergía un vasto sistema de compañías de buques de vapor y líneas férreas. En ambos estados, una compleja disposición de terminales ferroviarias y marítimas generó miles de empleos relacionados directamente con el sistema de transporte, y otros miles con el comercio al menudeo, la construcción de casas y oficinas, y el desarrollo industrial.

Las ventajas económicas ligadas a un vigoroso comercio internacional, de cabotaje e intrarregional no fueron distribuidas en forma pareja entre las ciudades y los poblados de la metrópoli, y en realidad se dio un marcado contraste entre los beneficios que recibieron Nueva Jersey y su estado hermano. Manhattan fue el centro predominante para la toma de decisiones de empresas y actividades de oficina asociadas con el comercio marítimo, y la mayor parte de las prósperas terminales marítimas quedaron localizadas a lo largo de las riveras de Manhattan y Brooklyn. En el lado oeste del Hudson había cientos de kilómetros de vías férreas, que traían carga de todo el continente a través de Nueva Jersey hasta grandes terminales ferroviarias sobre o cerca de la costa del Hudson, en Jersey City, Hoboken y poblaciones menores. La modesta vitalidad económica generada por los ferrocarriles en Nueva Jersey fue superada vastamente por la actividad y el impacto en el lado de Nueva York.

Algunos dirigentes políticos y empresariales de Jersey City, Newark y otros lugares en el norte de Nueva Jersey consideraron mucho más factible un desarrollo económico vigoroso en la zona que les correspondía de la vasta región si lograban atraer cargamento marítimo y de ferrocarriles de las terminales de Manhattan y Brooklyn a muelles situados a lo largo de sus propias costas, lo cual provocó críticas públicas y acciones jurídicas. En 1916, personas interesadas de Nueva Jersey apelaron a la Interstate Commerce Commission arguyendo que el sistema tradicional de fijar tarifas por entrega de carga en la región de Nueva York iba en contra de los derechos económicos de Nueva Jersey. (El sistema tradicional requería que todos los puntos de entrega en muelles de la región se encontraran sometidos a los mismos cargos de los ferrocarriles, cualquiera que fuese el costo real de entrega a varias áreas locales. Sin embargo, el costo real de entrega de bienes trascontinentales a ciertos puntos de la ciudad de Nueva York era muy superior, pues había que llevar flotando esos bienes desde las terminales ferroviarias del norte de Nueva Jersey, a través del Hudson o de la bahía de Nueva York, hasta los muelles de Manhattan y Brooklyn, y a lugares tierra adentro.) En caso de triunfar, la demanda de Nueva Jersey requería que los ferrocarriles cobraran precios menores por entrega de bienes en los muelles del norte de Jersey. Un precio diferencial podría alentar a los embarcadores a aumentar en gran medida el uso de las terminales marítimas de Nueva Jersey, fomentando de esta manera la expansión económica a través de las ciudades y los suburbios de este estado subdesarrollado.

La demanda de Nueva Jersey fue refutada de inmediato por dirigentes políticos de Nueva York y por algunas personas interesadas en los negocios, quienes deseaban mantener la ventaja en las tarifas, que había sido históricamente suya. Se prepararon para combatir contra el advenedizo ante la ICC y luego en los tribunales.

Rivalidad y conflicto: empero, éstas no fueron las únicas características de los tiempos. Algunos de los líderes empresariales de Nueva York y sus aliados políticos se opusieron a la idea de que la competencia entre facciones dentro de la región de Nueva York era el mejor camino que debía seguirse. Adoptaron una perspectiva "más vasta", basada en valores a menudo asociados con la Época Progresista: la necesidad de "eficiencia" en las relaciones económicas y una acción del gobierno que ayudara a lograr una economía vigorosa y eficiente (Wiebe, 1967). En una metrópoli compleja y sumamente interdependiente, una consecuencia de estos valores es que pueden necesitarse planeación y acción racionales con objeto de ofrecer medios de transporte considerados esenciales para una economía vital y en expansión, y que este tipo de acción regional puede exigir que los funcionarios públicos desempeñen un papel preponderante. Sin ern-

bargo, otra implicación es que ningún gobierno bastará: los funcionarios comunes y rutinarios que ocupaban el escenario político en la ciudad de Nueva York y al otro lado del río fueron vistos con desconfianza, pues no parecían interesados en utilizar las facultades del gobierno para alcanzar una eficiencia regional general. En cambio, parecían centrarse básicamente en "lo que me sirve a mí"; es decir, qué políticas ayudarían más a los ciudadanos locales y tal vez les ayudaran a ellos a llenar sus propias despendas.

A estos reformadores, la demanda de Nueva Jersey no sólo les ofreció peligros sino también la oportunidad de ir más allá de la cuestión directa de las tarifas diferenciales y enfrentarse a los grandes problemas de ineficiencia y de congestión que llevaban largo tiempo preocupando al puerto y a su región biestatal, que en realidad habían sido bien presentados en la demanda de Nueva Jersey. Al pensar en esta posibilidad más vasta, la iniciativa fue tomada por la New York State Chamber of Commerce, que ya tenía una larga historia de hacer campañas por lograr mejoras en muelles, calles y otras instalaciones de transporte de la ciudad de Nueva York, y por un poder más centralizado que asegurara que se lograran estos avances (Hammack, 1982). Algunos jefes de la cámara vieron el problema del transporte en términos regionales, de acuerdo con los intereses de sus propios negocios. La cámara buscó a su consejero, Julius Henry Cohen, y le pidió que explorara las posibles maneras de hacer frente al problema más general.

Antes de 1916, Cohen había pensado muy poco en la competencia del puerto o en las tarifas de carga, y tal vez menos en Nueva Jersey. Sin embargo, él y otros dirigentes de la cámara pronto visitaron la Port of London Authority, creada en 1908, y Cohen retomó ese título, lo aplicó a Nueva York, y pidió que se creara una autoridad biestatal del puerto que emprendiera el esfuerzo necesario para racionalizar el sistema de ferrocarriles y puertos de la región. La mayoría de los estudios de los orígenes de la administración del puerto de Nueva York, tal como se le ocurrió a Cohen y brotó de su pluma, limitan la evolución del pensamiento de su creador casi exclusivamente a su experiencia en la Gran Bretaña (Bard, 1942; Tobin, 1953; Smith, 1974).

El pensamiento de Cohen y su habilidad para influir sobre la forma de desarrollos futuros tuvo asimismo otras raíces más profundas. Cohen nació en 1873 y creció en el bajo Manhattan donde su padre, un sastre, participaba en el club Tammany local. Julius Henry asistió a una escuela de derecho nocturna, y en 1900 lo encontramos activo en la política reformista del West Side. En 1904 fue nombrado presidente del Comité Legislativo de la Unión de Ciudadanos, de ideas reformistas. En ese cargo, que ocupó durante más de 10 años, Cohen se familiarizó con cuestiones y figuras Políticas importantes de la ciudad, entre ellas Alfred E. Smith, quien en

1911-1916 pasó de político de camarilla a reformador (Cohen, 1916, 1946; Doig, 1988).

En el ínterin, Cohen también fue consejero de la industria de la confección, y en 1910 él y Louis Brandeis (quien representaba a los obreros) celebraron un tratado -llamado el Protocolo de Paz- que puso fin a una enconada huelga de toda la industria. Encontramos aquí un modelo temprano de la administración del puerto; el protocolo creó varias juntas independientes, a las que encargó revisar objetivamente las diferencias que había entre la parte patronal y los trabajadores, y proponer soluciones. El protocolo determinó las relaciones entre patrones y obreros hasta 1915; durante esos años, una industria que se había caracterizado por sus huelgas y paros encontró cierta armonía. También en esos años, Cohen desempeñó una función importante en el desarrollo de un programa de arbitraje para resolver disputas comerciales en lugar de depender de los tribunales.

Alrededor de 1916, Cohen había desarrollado una perspectiva distinta acerca de las políticas públicas y las maneras de hacer frente a los conflictos sociales. Creía que debían emplearse las facultades del gobierno para resolver problemas sociales importantes, y que se debían crear y aplicar programas públicos principalmente en los niveles local y estatal, y no por obra del gobierno nacional. Asimismo, basándose en su experiencia de la política de camarilla de la ciudad de Nueva York, prefirió que los programas de gobierno permanecieran aislados de los caprichos y de la posible corrupción de la política de partido. En términos más generales, Cohen estaba convencido de que se debían resolver los desacuerdos por medio de cooperación, y creyó que el camino hacia una economía sana se encontraría a menudo en la planeación cooperativa, en lugar de depender de una vigorosa competencia en el mercado.

La elevada demanda ante la ICC apareció en el escritorio de Cohen en el verano de 1916; a medida que revisaba la historia reciente de las relaciones entre los dos estados, sintió reforzarse su inclinación a buscar una solución cooperativa. Nueva York y Nueva Jersey habían estado tratando de resolver problemas de contaminación del agua en el puerto y las bahías cercanas durante más de un decenio, pero en casi todos esos años ambos bandos se habían concentrado en batallas judiciales sobre qué parte del puerto era la más culpable. En 1916 no se habían dado aún pasos positivos para resolver el problema de la contaminación, y no se vislumbraba el fin del litigio.

Aprovechando sus contactos con el movimiento reformista (que incluían al alcalde de la ciudad de Nueva York, John Purroy Mitchel; al gobernador del estado, Charles Whitman, y al gobernador republicano de Nueva Jersey, Walter Edge, quien compartía el deseo de los progresistas

de "eficiencia empresarial" en el gobierno), Cohen persuadió a los dos estados de que dieran un paso inicial hacia la cooperación en la primavera de 1917. Se creó una comisión biestatal de estudio, encargada de descubrir algún modo de enfrentarse a los problemas de desarrollo del puerto y otras dificultades regionales de las dos partes opuestas.

Los dos gobernadores nombraron comisionados que estuvieron dispuestos a trabajar juntos; ellos, a su vez, designaron a Cohen consejero de la comisión. Menos de dos años después, en diciembre de 1918, Cohen había escrito un borrador donde proponía la creación de la administración del puerto de Nueva York, sueño de un planificador regional. Se crearía una dependencia biestatal a la que se darían facultades de emitir regulaciones que gobernarán la construcción por organismos gubernamentales y la industria privada de un gran distrito portuario; también recibiría facultades para bloquear las acciones estatales que fueran incongruentes con los planes (que ella misma crearía) en favor del "desarrollo general" de la zona del puerto, región que abarcaría 17 condados y más de 100 comunidades en los dos estados. Además, si se podía convencer a los dos estados de que suspendieran los litigios por la contaminación del agua, entonces podría darse responsabilidad a la administración del puerto para que regulara la calidad del agua, así como la explotación de tierra en la región. Por medio de esta dependencia, se pudo formar y controlar armoniosamente el potencial de crecimiento del área metropolitana (Doig, 1988).

La creación de Cohen fue una dependencia biestatal, con comisionados nombrados por los gobernadores para periodos sobrepuestos de seis años; sus acciones no podrían estar sujetas al veto del gobernador ni a otros controles directos, y si lograra generar sus propios ingresos por medio de proyectos autosostenibles, los estados no podrían utilizar el tradicional poder del dinero para controlar sus programas. Además, si la administración del puerto no era capaz de pagar sus costos totales con sus propios ingresos, podría ser autorizada a "pedir dinero prestado sobre el crédito de los estados".

Con estas salvaguardias a su independencia, aunadas a considerables poderes de regulación, la nueva dependencia sería un ejemplo de la visión del reformador; aislada de los celos intrarregionales y de muchos caprichos de la política, el capacitado personal de ingenieros y planeadores de la dependencia analizaría, supervisaría y daría forma a la modernización del puerto y al desarrollo económico de la región circundante, guiado tan sólo por principios de eficiencia e interés público (Cohen, 1920).

Los problemas de congestión e ineficiencia en el puerto de Nueva York habían llegado a niveles intolerables en 1917. Al aumentar precipitadamente el flujo de artículos necesarios para la guerra europea, el sistema

tradicional de llevar carga de los ferrocarriles a barcazas y lanchas y transportarlas a los buques cargueros del lado neoyorquino del puerto había sido incapaz de manejar todo ese nuevo tráfico; vagones de ferrocarril cargados retrocedían a través de Nueva Jersey por el oeste hasta Pittsburgh. El plan de Cohen de 1918 ofreció una manera de poner fin al conflicto entre los estados; además, la organización que él propuso podría construir el sistema ferroviario regional que ahora parecía esencial para reemplazar esa antigua pauta de chalanas. Por tanto, la propuesta de Cohen fue recibida con entusiasmo por las grandes empresas de negocios, los principales periódicos metropolitanos y algunos dirigentes políticos en ambas orillas del Hudson.

Sin embargo, cuando su proyecto inicial fue expuesto a la luz y el calor de las fuerzas políticas locales y estatales, muchas de sus cláusulas cruciales no pudieron sobrevivir. Los problemas de Cohen comenzaron a principios de 1919, cuando los gobernadores y dirigentes legislativos de ambos estados se reunieron con él y sus colegas en Albany. La mayor parte de la discusión no se centró en crear una administración del puerto amplia, sino en una cuestión estrecha y separada: ¿Estarían dispuestos los dos estados a cooperar en la construcción de un túnel por debajo del río Hudson para vehículos de motor? Cuando el debate por fin se centró en el tratado de Cohen sobre la administración del puerto, éste descubrió que los legisladores desconfiaban de su idea. Se nombró una comisión legislativa, y el texto fue sometido a crítica.

En una serie de reuniones públicas y privadas durante los dos años siguientes, funcionarios del estado y sus equivalentes locales levantaron la bandera de la "democracia" y vieron que se aplicaran al escandaloso documento las normas debidas de "responsabilidad pública" (Doig, 1988). De este modo, la idea de la autoridad del puerto se trabajó en tres borradores sucesivos antes de surgir en su forma más pulida y ser aprobada por los dos estados en la primavera de 1921. La habían despojado de todos sus poderes reguladores; la dependencia comenzó su vida en 1921 con un gran alcance regional-se extendía a 17 condados de Nueva Jersey y del estado de Nueva York-, aunque sin ninguna capacidad de emplear ingresos fiscales y, en esencia, sin otros poderes. Sin embargo, sobrevivió el aislamiento político formal del primer borrador de Cohen; la administración del puerto sería controlada por una junta de seis miembros, tres de ellos nombrados por cada gobernador para periodos de seis años. Y este pacto biestatal dio a la administración del puerto la capacidad abstracta de "adquirir, construir, alquilar u operar cualquier terminal o instalación de transporte" dentro del distrito portuario, y "pedir dinero prestado y asegurarlo mediante bonos". Era un programa abierto, entregado a un gigante sin dientes.

LOS USOS DE UN PROGRAMA ABIERTO: VISIONES REGIONALES Y BLANCOS DE OPORTUNIDAD

Tal fue el primer paso -la creación de una institución de alcance metropolitano-. Sin embargo, en el complejo terreno político del área de Nueva York, se darían varios pasos en falso -y habría una docena de hallazgos casuales- antes de que la administración del puerto pudiese añadir algún poder político y económico importante a su bandera de regionalismo.

El convenio dio a la nueva dependencia un vasto campo de acción potencial. El carácter abierto del mandato fue comprendido por los seis comisionados designados para la administración del puerto en la primavera de 1921, pues casi todos ellos habían sido miembros de la comisión biestatal de estudio. Designaron a Cohen consejero de esta autoridad, lo que aseguró que hubiese al menos una imaginación inquieta que pensara acerca de estrategias políticas y jurídicas en favor de la causa de la dependencia. Pero también hubo una tarea específica regional en la legislación de la agencia y en su historia legislativa. Se exigió a la administración del puerto fijar su atención durante sus primeros meses de vida en resolver qué plan físico debería emprenderse para superar la congestión y los costos que implicaba el manejo de la carga ferroviaria y marítima en ambos lados del puerto. Se esperaba consultar extensamente al público y negociar con los ferrocarriles, con la esperanza de que su plan pudiese obtener apoyo generalizado.

Para sondear el sentimiento regional, la administración del puerto creó un comité asesor de asociaciones empresariales y cívicas en el verano de 1921; identificó 114 organizaciones de todos los rumbos de la metrópoli que estuvieron representados en el comité, y celebró reuniones con todo el grupo y con subcomités de diversas áreas. La dependencia también se reunió con funcionarios públicos locales de la región durante el verano y el otoño de 1921, e inició discusiones con las 12 empresas ferroviarias. En estas reuniones, la administración del puerto se basó en las ideas de mejoramiento de los ferrocarriles que su personal había estado desarrollando desde 1917. Y añadió más ramales de ferrocarril siempre que fueron pedidos por una considerable votación local.

En diciembre de 1921, la administración del puerto anunció su Plan General para el Desarrollo del Distrito Portuario. Éste tenía por objetivo un extenso sistema de vías férreas por toda la región biestatal, incluyendo un túnel para trenes de carga, que iría desde Nueva Jersey, pasando bajo Upper Bay, hasta Brooklyn, además de terminales marítimas unificadas para transbordos de ferrocarril a barcos, y un túnel para el ferrocarril de carga que pasaría por Manhattan. La administración del puerto anunció

que ese sistema ferroviario mejorado estimularía el crecimiento industrial y comercial, no sólo en el distrito central de los negocios sino también en las zonas adyacentes.

Llevar adelante cualquier parte de este plan requeriría cooperación activa de la docena de líneas férreas de la región, y durante el otoño de 1921, el personal de la administración del puerto inició una extensa campaña de consulta entre representantes de los ferrocarriles. Estas negociaciones continuarían, esporádicamente, hasta principios de los años treinta. Pero a la postre, todos estos esfuerzos fueron vanos. A comienzos de los años veinte y, otra vez, a finales del decenio, hubo momentos en que la administración del puerto creyó que lograría convencer a los ferrocarriles de unir fuerzas en una acción cooperativa. Pero cada una de las líneas férreas se mostró renuente a perder su propia ventaja competitiva, y jamás se llegó a un acuerdo importante. Un decenio después de creada la administración del puerto, el sistema de los ferrocarriles de carga era tan costoso y tan ineficiente como lo había sido en 1920. Yacían en ruinas las grandes esperanzas de Julius Henry Cohen y sus colegas de crear un sistema ferroviario muy mejorado que estimulara el desarrollo económico de toda la región (Bard, 1942; Doig, 1993).

Sin embargo, la administración del puerto no fue una dependencia limitada a la reconstrucción del sistema de ferrocarriles de carga de la metrópoli. Fue una empresa con un mandato formal tan vasto que abarcaba todas las "instalaciones terminales, de transportes y otras de comercio". Esto significa que los jefes de la administración del puerto podían ver más allá del problema de los ferrocarriles y buscar otros proyectos, otras maneras de mejorar la "planeación y el desarrollo" de la extensa región bies-tatal que rodea al puerto de Nueva York.

Julius Henry Cohen sirvió como consejero de la administración del puerto y, cuando Al Smith volvió a Albany como gobernador en noviembre de 1922, Cohen también empezó a trabajar con él para desarrollar una legislación que aplicara el "concepto de autoridad pública" a la energía hidroeléctrica y a la construcción de vivienda pública. Por tanto, es probable que con el tiempo Cohen hubiese hecho presión sobre sus colegas de la administración del puerto para que desviarán sus energías del gran proyecto ferroviario, y que encaminaran la dependencia bies-tatal a terrenos más favorables. Pero en 1922 y 1923 casi todos sus asociados en la dependencia eran "hombres de los ferrocarriles", y las perspectivas de llegar a un acuerdo con los ejecutivos ferroviarios parecían prometedoras. Por ello, ni Cohen ni sus colegas estuvieron plenamente alertas ante un movimiento político que estaba desarrollándose en terrenos de Nueva Jersey, y que pronto envolvería a la administración del puerto, desviándola hacia una dirección muy distinta.

Este nuevo movimiento político tuvo sus raíces en otro proyecto que surgió durante la era ferroviaria. Desde el decenio de 1880, un diseñador de puentes austro-estadunidense, Gustav Lindenthal, había estado buscando apoyo a su propio plan para mejorar la eficiencia del transporte regional en la zona de Nueva York-Nueva Jersey. La clave del plan de Lindenthal era un inmenso puente que pasaría por encima del río Hudson para llegar al centro de Manhattan; tendría cabida para 12 vías férreas que concentrarían las líneas ferrocarrileras de la región de Nueva Jersey, las harían pasar por encima del río y luego las conectarían con terminales de transbordo de ferrocarril a barcos a lo largo de los muelles de Manhattan. En su primera versión, el puente ferroviario de Lindenthal entraba en Manhattan por la calle 23. Un plan revisado, del que se dio aviso en 1921, hizo llegar el puente a la calle 57; como discreto reconocimiento al creciente uso de vehículos de motor, añadió 20 carriles para automóviles a su docena de vías férreas (Shanor, 1988).

Lindenthal fue uno de los ingenieros de puentes más grandes del mundo, y su asombrosa propuesta captó la imaginación de los neoyorkinos, quienes calcularon la importancia de su ciudad por el tamaño de estos maravillosos proyectos de construcción. Pero su costo era no menos pasmoso -200 millones de dólares o más- y ni los ferrocarriles ni los funcionarios electos se mostraron muy ansiosos de añadir esta suma a las cargas ya existentes. También los jefes de la ciudad se sintieron desalentados al pensar en enormes trenes de carga y en 20 carriles de automóviles que desembocaran en el distrito central de los negocios en Manhattan.

La nueva administración del puerto estudió el plan de Lindenthal en 1921 y lo rechazó en favor del sistema de trenes de carga adoptado en diciembre del mismo año. Esto no desalentó a Lindenthal, quien tildó de miope a la administración del puerto e inició una campaña destinada a obtener el apoyo de las empresas y del gobierno para su gran proyecto. Y de este esfuerzo, para consternación de Lindenthal, surgió una campaña para un cruce del Hudson muy distinto, un puente que sería construido y que determinaría el futuro de la administración del puerto así como el desarrollo suburbano en el sector noroccidental de la región, y que influiría sobre el pensamiento de Franklin Roosevelt al terminar su periodo de gobernador y prepararse para ir a Washington.

Al trazar su puente combinado para ferrocarriles y automóviles, Lindenthal había contratado como su principal ayudante a Othmar Ammann, quien había trabajado antes con él en el puente ferroviario de Hell Gate (que pasa por encima del East River). Mientras Lindenthal llevaba adelante su campaña por el puente de la calle 57, durante el otoño y el invierno de 1921 y hasta el verano y el otoño de 1922, Ammann llegó, renuente, a la conclusión de que los obstáculos políticos y financieros a los que se en-

frentaba la propuesta eran demasiado grandes, al menos en el corto plazo. Pidió entonces a Lindenthal que redujera las dimensiones del proyecto y que lo llevara hacia el norte del distrito empresarial, pero éste se negó. Por último, de mala gana, Ammann abandonó a Lindenthal y se estableció por su cuenta (Doig, 1990a).

Ammann había estudiado en Suiza y, como Lindenthal, llegó a los Estados Unidos en busca de oportunidades para construir puentes amplios sobre los grandes ríos y bahías de América. Al arribar a Nueva York en 1904, Ammann tenía 25 años; había trabajado en varios puentes bajo la supervisión de Lindenthal y otros ingenieros importantes, pero nunca había diseñado ni supervisado la construcción de un solo puente, grande o pequeño. En el invierno y en la primavera de 1922-1923, Ammann empezó a aplicar un conjunto de estrategias políticas y de ingeniería que con el tiempo llevarían a la construcción de un gran puente sobre el río Hudson --el puente George Washington- con un tramo central más ancho que cualquiera que se hubiese construido antes (Doig, 1990a). Y mediante este esfuerzo, saltaría a las primeras filas de los constructores de puentes de los siglos XIX y XX.

El paso primero y decisivo de Ammann consistió en concebir un tipo de puente muy distinto a través del Hudson, que se orientaría básicamente a la nueva era del automóvil, y que sólo sirviera para vehículos de motor y tránsito ligero de ferrocarriles. Un cruce de esta índole, que no estaría conectado con el sistema ferroviario, podría construirse muy al norte del congestionado centro de Manhattan con su denso sistema de vías férreas. Ammann prefirió trazar el puente a través del río casi 10 kilómetros al norte de la calle 57, entre la calle 179 de Manhattan y Fort Lee, en la ribera occidental. Esta decisión tuvo varios efectos benéficos:

- El puente podía ser mucho más ligero porque no estaría destinado a soportar vagones cargados; por tanto, el costo de construcción sólo sería una parte del total presupuestado por Lindenthal.
- Un puente en Fort Lee se elevaría por encima de las Empalizadas Y atravesaría en un punto alto de la ribera de Manhattan, muy por encima del Hudson, para que pudieran pasar todos los mástiles de los navíos. De ese modo, se eliminaría la carga a la que se enfrentaba Lindenthal -construir largos tramos desde las riberas bajas en la calle 57 y en Weehawken a través del río, de modo que el puente pudiese ser lo bastante alto para que por debajo de él pasaran los barcos-. Con estas dos ventajas, Ammann calculó que su puente costaría sólo 25 millones de dólares, en comparación con los 200 millones o más que costaría si se construyera en la calle 57.
- El puente de Ammann no tropezaría con la enconada oposición de

los líderes empresariales de Manhattan, y él no se vería obligado a persuadir a una docena de empresas ferroviarias de que emplearan el puente, elemento esencial para que fuese económicamente viable el plan de Lindenthal.

Junto con esas ventajas iba un problema importante: ¿Habría suficiente tránsito de automóviles y camiones que justificara (y que pagara peaje para financiar) este cruce situado tan al norte? En el invierno y la primavera de 1923, Ammann estudió las pautas del tráfico de transbordadores, que en periodos ajetreados exigía a menudo que los viajeros tuviesen que aguardar dos o más horas antes de cruzar el río, y consultó al personal del recién formado Committee on Regional Plan. También escudriñó la historia anterior y encontró un informe de 1910, el cual pedía un puente que desembocara en la calle 179 como paso decisivo para crear un sistema de parques regionales y mejorar el acceso al trabajo, las residencias y los centros comerciales.

El análisis de Ammann indicó que un puente de peaje en Fort Lee tendría gran uso por 2.5 millones de personas que vivían cerca de él, quienes lo utilizarían tanto para el trabajo como para las diversiones. Además, serviría como nexo importante entre el tráfico de Nueva Inglaterra/Westchester y los puntos occidentales, proporcionando una desviación al norte para autos y camiones en torno del congestionado distrito central de los negocios de Manhattan. Con estos grandes flujos de tránsito, Ammann concluyó que el puente podía autofinanciarse.

Se habían resuelto las cuestiones de ingeniería y de finanzas, al menos a satisfacción de Ammann. Pero quedaban dos problemas importantes. Primero, ¿quién estaría dispuesto a emprender el proyecto? ¿Se haría responsable una empresa privada? (Recientemente, en 1922, un grupo de inversionistas privados había hecho planes para construir un túnel por debajo del Hudson en la calle 125. ¿Se les podría convencer de que, en cambio, invirtieran en un puente?) O ¿debería pedir Ammann a las dos comisiones de Puentes y Túneles, que entonces luchaban por avanzar con el túnel de Holland, hacerse cargo de la tarea? ¿O se podría persuadir a la administración del puerto, pese a su reciente compromiso con un "plan general" enfocado casi exclusivamente en los problemas de los ferrocarriles de carga, de que pusiera sus energías en un tipo muy diferente de empresa?

En segundo lugar, ¿las ciudades y poblados de la región y los jefes de los dos estados en pugna se unirían para apoyar un plan cooperativo para construir un puente a través del Hudson? La reciente experiencia de las comisiones de túneles, cuyos esfuerzos a menudo estuvieron relegados por conflictos entre las facciones de Jersey City y Nueva York, y los intentos por resolver el problema de contaminación del agua, el cual aún se en-

contraba pendiente en pleno litigio, sugerían que no sería fácil la vía política para la construcción de un puente en Fort Lee.

Ammann aceptó explorar estas cuestiones. Era un político novato y un hombre taciturno, renuente a meterse en campañas. Sin embargo, conocía a George Silzer, político demócrata que fue electo gobernador de Nueva Jersey en el otoño de 1922, y quien estaba interesado en formarse una reputación con sus logros como gobernador. Ambos elaboraron una estrategia que sirviera a los intereses de los dos. Ammann viajaría a través de Bergen y de otros condados del norte de Nueva Jersey hasta llegar a Westchester y el Bronx, explicando los avances de la ingeniería que por fin habían vuelto factible un puente de tan grandes dimensiones y organizando el apoyo político local para el cruce a través del Hudson. Mientras tanto, Silzer hablaría en público acerca de las ventajas de un puente que conectara a Manhattan con los suburbios "altos y saludables" del norte de Jersey.

El gobernador también emplearía su influencia personal entre los comisionados de la autoridad del puerto para convencerlos de que no debían limitar sus metas a resolver el problema de la carga de los ferrocarriles; la autoridad podía emprender acción para salir al paso del creciente problema de la congestión de vehículos en la región biestatal. Las largas colas de automóviles y camiones que aguardaban los transbordadores entre Nueva Jersey y Manhattan eran ejemplos notables de esta congestión; un puente en la calle 179, indicó Silzer, haría una gran contribución para resolver este problema interestatal. Silzer y Ammann también sugirieron que la administración del puerto podría colaborar en forma adicional a la mejora del transporte en la región construyendo dos puentes más pequeños que conectarían Staten Island con las ciudades cercanas de Nueva Jersey.

Las actividades políticas de Ammann duraron más de dos años. Se reunió con grupos de negocios y asociaciones cívicas en ambas riberas del Hudson, y con senadores del estado y directores de periódicos, buscando apoyo a su puente de la calle 179, mientras también luchaba contra quienes preferían un túnel que desembocara en la calle 110 o en la 125. Siguió trabajando con el Committee on Regional Plan, analizando las condiciones del tránsito y las ventajas de un puente que no pasara por el congestionado centro de la región. Él y el gobernador Silzer se reunieron con funcionarios de la administración del puerto, donde encontraron un tibio entusiasmo por añadir proyectos de vehículos de motor a su propio trabajo, aunque algunos se mostraran renuentes a distraer las energías de la dependencia de la cuestión de los ferrocarriles, donde el éxito parecía estar casi al alcance de la mano.

En la primavera de 1924, los jefes de la administración del puerto dieron el primer paso hacia la era del automóvil, aceptando construir un par

de puentes que comunicaran Staten Island con Nueva Jersey. En cambio, rechazaron la oferta de Ammann de diseñar esas vías (que hoy son el puente Goethals y el cruce Outerbridge); dado que esas serían las primeras obras de la dependencia, informaron a Ammann que habían llegado a la conclusión de que darían los contratos "a un ingeniero de reputación ya establecida" (Ammann, 1925). A principios de 1925 dio fruto el extenso esfuerzo organizativo de Ammann. Ahora, el proyecto de Fort Lee contaba con gran apoyo en ambas riberas del Hudson y, por fin, la administración del puerto aceptó asumir la responsabilidad del proyecto. En marzo, las legislaturas de los dos estados autorizaron a la dependencia biestatal para que emprendiera la tarea de construir el puente de tramos más grande del mundo en Fort Lee y la calle 179. A Ammann, que había estado sin empleo desde la primavera de 1923, se le pidió ingresar en la administración del puerto como ingeniero de puentes.

Ahí, en el verano de 1925, Ammann se encargó de la construcción, así como de la organización de personal; edificó el puente George Washington mucho antes de la fecha límite y con menor presupuesto, y por ello mereció grandes elogios, como lo observó el gobernador Franklin D. Roosevelt en su discurso de inauguración del puente en octubre de 1931:

Tras esta portentosa estructura, que parece casi sobrehumana en su perfección, hay un inspirado trasfondo de alta inteligencia. Es justo que hoy hagamos una pausa momentánea para felicitar al señor O. H. Ammann, jefe de ingenieros, y en realidad a todo el personal de la administración del puerto de Nueva York, quienes fueron responsables no sólo del diseño de este puente sino también de su rápida y triunfal ejecución [Roosevelt, 1931].

Así, para Ammann, la administración del puerto fue una oportunidad. Si no hubiese tenido a mano dicha dependencia -recipiente casi vacío de esperanzas y planes de los ferroviarios, y de amor no correspondido- probablemente no hubiera podido formar una estrategia viable para llevar a cabo su gran proyecto de ingeniería. En cambio, pudimos haber tenido una serie de túneles a través del lodo del Hudson y tal vez una administración del puerto totalmente distinta.

EL IMPACTO DEL PUENTE Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PUERTO

Lo que Julius Henry Cohen, Othmar Ammann y sus colegas habían creado en 1931 era un gran puente -que terminaron antes de lo esperado y con menor costo- y una organización cuya gran reputación se derivó en gran

parte de ese asombroso logro. El efecto del puente George Washington sobre la región de Nueva York y sobre el destino de la administración del puerto fue inmenso, y se manifestó en diversas direcciones.

En primer lugar, se dejó sentir la influencia del puente sobre el desarrollo suburbano en las vastas tierras abiertas que se extienden desde Fort Lee y sobre la congestión de tránsito en el centro de la región. En cuanto las legislaturas estatales en Albany y Trenton autorizaron a la administración del puerto a construir el puente de Fort Lee, los propietarios de bienes raíces y otros empresarios, a través de todo el norte de Jersey, se percataron de lo que el gigantesco puente significaría para el desarrollo residencial y comercial de su zona. El puente desplazaría a un conjunto de transbordadores (que por entonces, dentro de la región de Nueva York, eran el único modo de cruzar el Hudson), abreviando el tiempo de viaje hasta Manhattan y los puntos del este. Aunque se completó antes el túnel Holland, en 1927, el puente de la administración del puerto se encontraría 14.5 kilómetros más al norte, lejos del congestionado núcleo y, por tanto, sería atractivo para los residentes y otros viajeros que fueran y vinieran de Bergen, Morris, Rockland (Nueva York) y otros condados del noroeste. El nuevo puente también sería de gran valor para los camioneros que llevaran y trajeran bienes de Nueva Inglaterra, Westchester y el Bronx, a quienes les agradaría llegar al resto del continente por un puente situado muy al norte del congestionado centro de la región, en lugar de avanzar lentísimamente por las atiborradas calzadas de Manhattan hasta Canal Street, donde el túnel Holland los llevaría por debajo del río Hudson, para salir a las atestadas calles de Jersey City.

Las esperanzas de fraccionadores y funcionarios locales se realizaron; durante los años treinta y cuarenta, el puente George Washington tuvo un profundo efecto, atrayendo a quienes trabajaban en el distrito empresarial de Nueva York para buscar hogares en los suburbios del noroeste, y convirtiendo los valles rurales de Bergen y puntos situados al norte y al oeste en enclaves suburbanos de clase media. El puente también favoreció el tránsito de camiones que llegaban de la ciudad de Nueva York, Westchester y Nueva Inglaterra a sitios localizados al oeste del Hudson —el área de Trenton, Filadelfia, Belén, Pittsburgh y Chicago—, fortaleciendo de ese modo la ventaja competitiva de los camioneros que trataban de atraer tráfico de carga de los ferrocarriles que iban siendo abandonados.

En segundo lugar, al realizar este complejo proyecto con estupenda eficiencia, la administración del puerto demostró que no sólo era un grupo de planificadores; también se le podía emplear como instrumento de acción pública. Su éxito con este proyecto colocó a los jefes de la administración del puerto en una posición inmejorable cuando sostuvieron que a las comisiones de Puentes y Túneles debía quitárseles el control del túnel

Holland y ponerlo en sus propias manos (Doig, 1993, cap. 7). En realidad, los antecedentes de la administración del puerto parecían verdaderamente impresionantes en comparación con los de los constructores del túnel Holland, quienes habían comenzado su obra en 1919; sus primeros esfuerzos se vieron frustrados por oposiciones y conflicto político, y completaron la tarea en 1927, muchos años después del plazo concedido y con un presupuesto excesivo.

Desde antes que se completara el gran puente, Julius Henry Cohen había captado la importancia de esta comparación. En cuanto a acción eficaz para resolver problemas regionales, sin duda los antecedentes de la administración del puerto eran mejores. Además, mantener en manos separadas los dos cruces del Hudson significaría arriesgarse a una competencia destructiva cuando cada uno tratara de atraer el tránsito mediante la reducción del peaje por debajo del nivel de su competidor. Asimismo, si túneles y puentes futuros eran responsabilidad de la administración del puerto, podrían emplearse las ganancias generadas en el puente de Fort Lee y en el túnel Holland para construir esos cruces futuros, en lugar de pedir asignaciones legislativas. Por tanto, el consejero de la Administración del Puerto se convirtió en un buscador de oportunidades razonable, exigiendo que a su dependencia se le diese jurisdicción sobre todos los cruces de vehículos a través del Hudson. Mientras la conclusión del puente avanzaba, los gobernadores y las legislaturas de ambos lados del Hudson finalmente se pusieron de acuerdo con Cohen y sus colegas, y a comienzos de 1931 los dos estados permitieron que la administración del puerto controlara el túnel Holland con sus crecientes ingresos de peaje. También convinieron en que la autoridad debería tener facultades monopólicas sobre todos los cruces interestatales que en el futuro pudieran construirse entre Nueva Jersey y el Empire State.

Esta "fusión", como se la llamó, dio a la administración del puerto los ingresos de peaje del túnel Holland, que sumaron millones de dólares anuales incluso durante la Depresión. A corto plazo, esto aseguró que la dependencia no se declarara en quiebra; sin los ingresos del túnel, esto habría sido muy posible. La propia administración del puerto se encontró cargada de deudas por los bonos emitidos con objeto de financiar los puentes de Staten Island, que producían pocos ingresos, y el puente de Fort Lee, el cual no produjo ningún ingreso hasta finales de 1931 y sólo una cantidad modesta en 1932 y 1933 (Bard, 1942). El peaje del túnel Holland también permitió a la administración del puerto comenzar un tercer cruce del Hudson, el túnel Lincoln, en 1931, antes de que la dependencia biestatal cayera en la parálisis de los peores años de la Depresión.

Mirando más hacia el futuro, esta fusión significó que la administración del puerto podría -una vez terminadas la Depresión y la segunda

Guerra Mundial- aplicar los ingresos netos combinados de los túneles Holland y Lincoln y del puente George Washington a nuevas oportunidades en el vasto campo de "las instalaciones terminales y de transporte", oportunidades que se podrían descubrir o crear en cualquier lugar a lo largo de la ribera o en las avanzadas tierra adentro de las 100 ciudades y poblados y de los 17 condados que formaban el distrito portuario.

Más todavía, al desarrollar el proyecto de Fort Lee, la administración del puerto estableció una pauta de relaciones cooperativas con el Committee on the Regional Plan, que sería valiosa para ambas organizaciones en el corto plazo y en años posteriores, cuando el comité evolucionó para convertirse en la permanente Regional Plan Association (RPA). Como ya se observó, Ammann había empezado a consultar a los planificadores del comité en 1923, y durante los años veinte, él y otros miembros del personal de la administración del puerto trabajaron con ese grupo en la creación de sistemas regionales de carreteras y ferrocarriles. La administración del puerto se benefició, ya que sus propuestas fueron apoyadas por un grupo "objetivo" de planificadores. A su vez, el personal del Plan Regional pudo indicar que sus esfuerzos habían influido sobre el pensamiento de la administración del puerto y sus proyectos importantes (Fishman, 1992). Más adelante, cuando la administración del puerto echó una mirada de admiración sobre los aeropuertos del área, volvió a buscar apoyo del personal de la RPA. SU respaldo al argumento de la administración del puerto -que los tres grandes aeropuertos debían ser controlados por una sola dependencia regional- ayudó a arrebatar esas terminales aéreas a los comisionados de la ciudad de Newark y a Robert Moses, la del aeropuerto de la ciudad (Doig, 1990b).

Tal vez se considere exagerada nuestra interpretación de las conexiones causales. Sin embargo, es casi seguro que el esfuerzo triunfal de la administración del puerto al trazar y construir el puente George Washington fue decisivo para todo lo que siguió: para su habilidad de librarse de la bancarrota y el fracaso durante los años treinta, para su capacidad de atraer a planificadores "empresariales" y a fraccionadores a formar parte de su personal durante los cuarenta y en años posteriores, y para sus ulteriores éxitos al rediseñar antiguos aeropuertos y muelles en Newark, Hoboken y LaGuardia, y crear nuevos proyectos gigantescos en Idlewild (hoy aeropuerto Kennedy) y en Elizabeth (sede del puerto más grande para contenedores en la Costa Este). Hasta el propio World Trade Center, con sus 110 pisos que engalanan al bajo Manhattan, debe mucho a su más elegante primo de metal que salva el Hudson río arriba. Y también lo hacen los miles de empleos que la inversión temprana y continua ha generado en diversas instalaciones, especialmente en el Aeropuerto Kennedy (el centro de empleo más grande de Queens) y las instalaciones portuarias Y

aeroportuarias de NewarkElizabeth (el generador más grande de empleos en ese sector del norte de Jersey).

La repercusión del puente George Washington puede extenderse aún más. Por ejemplo, ayudó a forjar el pensamiento de Franklin Roosevelt. En el discurso con que lo inauguró, Roosevelt dijo que el inmenso proyecto demostraba el efecto que una "planeación hábil y científica" podía tener para superar grandes obstáculos, así como el beneficio de la "cooperación constructiva" a través de las fronteras de los estados y el gran valor del liderazgo de los ciudadanos que enfocaban los proyectos públicos con "elevada y desinteresada devoción". Por esta combinación característica, el puente George Washington se había completado "seis meses antes de vencer el plazo, ya un costo muy por debajo de la estimación original". Roosevelt sacó de esta experiencia una lección que pronto aplicaría en Albany y en la capital de la nación: "A mi parecer, este tipo de servicio desinteresado y capaz es un modelo para las dependencias del gobierno en todo el país. Sus métodos están trazando el curso hacia la más hábil y honorable administración de los asuntos del gobierno, curso que han demostrado que se puede recorrer a salvo a través de aguas políticas con la inteligencia y la integridad en el timón" (Roosevelt, 1931).

Ese mismo año, Roosevelt aprovechó una propuesta de Al Smith y de Cohen para la creación de una administración de energía que desarrollaría el potencial hidroeléctrico del estado, la cual obtuvo la aprobación legislativa. En Washington, Roosevelt utilizó algunos de los elementos distintivos de la administración del puerto —su junta de jefatura múltiple, su ambiente "empresarial" y su mandato laxamente definido y abierto— al presentar planes en 1933 para una Tennessee Valley Authority. Pocos años después, su propuesta de que las ciudades crearan autoridades locales para la construcción de vivienda también se basó en el modelo de la administración del puerto (Walsh, 1978; Doig, 1983).

Mientras tanto, Robert Mases, uno de los ayudantes del gobernador Sníth, había estado observando durante los veinte, mientras el gobernador y Julius Henry Cohen inventaban maneras de extender el alcance de la administración del puerto y crear dependencias estatales para la construcción de vivienda y la generación de energía hidroeléctrica a semejanza de ella. Mases había visto cómo la esforzada criatura había crecido en 10 años para convertirse en un saludable mozalbete, que utilizaba su vago mandato y su potencial ingreso de peajes para buscar nuevas oportunidades. A comienzo de los años treinta, Mases ya estaba listo para aplicar lo que había aprendido, y durante los siguientes decenios empleó el modelo de la autoridad como medio decisivo para construir carreteras y centros de recreo, y para realizar otras actividades por toda la ciudad de Nueva York y en gran parte del estado homónimo (Kaufman, 1952; Caro, 1974, pp. 627-630).

En retrospectiva, podría decirse que la decisión de la administración del puerto de llevar a cabo la construcción del puente George Washington y los puentes de Staten Island se fijó en una trayectoria que exacerbaría los problemas de planeación y desarrollo en la ciudad y su región. Los puentes y túneles de la autoridad animarían a viajeros de los suburbios del oeste a llegar a Manhattan por automóvil, y miles que trabajaban en el centro de la ciudad buscarían, en décadas siguientes, alojamiento en los alrededores escasamente urbanizados de la metrópoli, lejos de la red de las líneas férreas para los abonados al ferrocarril. Con el tiempo, el resultado sería el crecimiento suburbano informe, un mayor uso de los automóviles para transportarse a la parte central de la región, el deterioro de los servicios ferroviarios, y mayor congestión de tránsito en el distrito central de negocios y sus alrededores (Wood, 1961; Danielson y Doig, 1982).

Pero durante los años veinte, el George Washington y muchas otras mejoras de las carreteras regionales fueron vistos bajo una luz más positiva. El número de automóviles y camiones que entraba en la región biestatal aumentó marcadamente durante la década, y al personal del Plan Regional y otros les pareció benéfica esa expansión al estimular el desarrollo económico a través de la metrópoli. Al facilitar esta pauta favorable, los cruces del río Hudson se convirtieron en proyectos esenciales. Como argumentaron los jefes del Plan Regional, en 1923:

No puede dudarse de la urgente necesidad de contar con más puentes y túneles a través del Hudson [...] La prosperidad de cinco condados de Nueva Jersey se vería inmensamente favorecida, y su prosperidad repercutiría de la manera más útil sobre la isla de Manhattan —y también sobre el Bronx, el bajo condado de Westchestery el condado de Queens— si la mejora de la circulación [de vehículos de motor] a través del río se combina con una planeación general de las zonas no fraccionadas de Nueva Jersey, que con ello se pondrían en contacto físico directo e íntimo con Manhattan [Adams, 1923, pp. 10, 17].

En realidad, el puente de Fort Lee sería especialmente útil, pues fomentaría el desarrollo suburbano en los condados no urbanizados del noroeste, mientras proporcionaba otra vía de paso a camiones y automóviles que salían del congestionado centro.

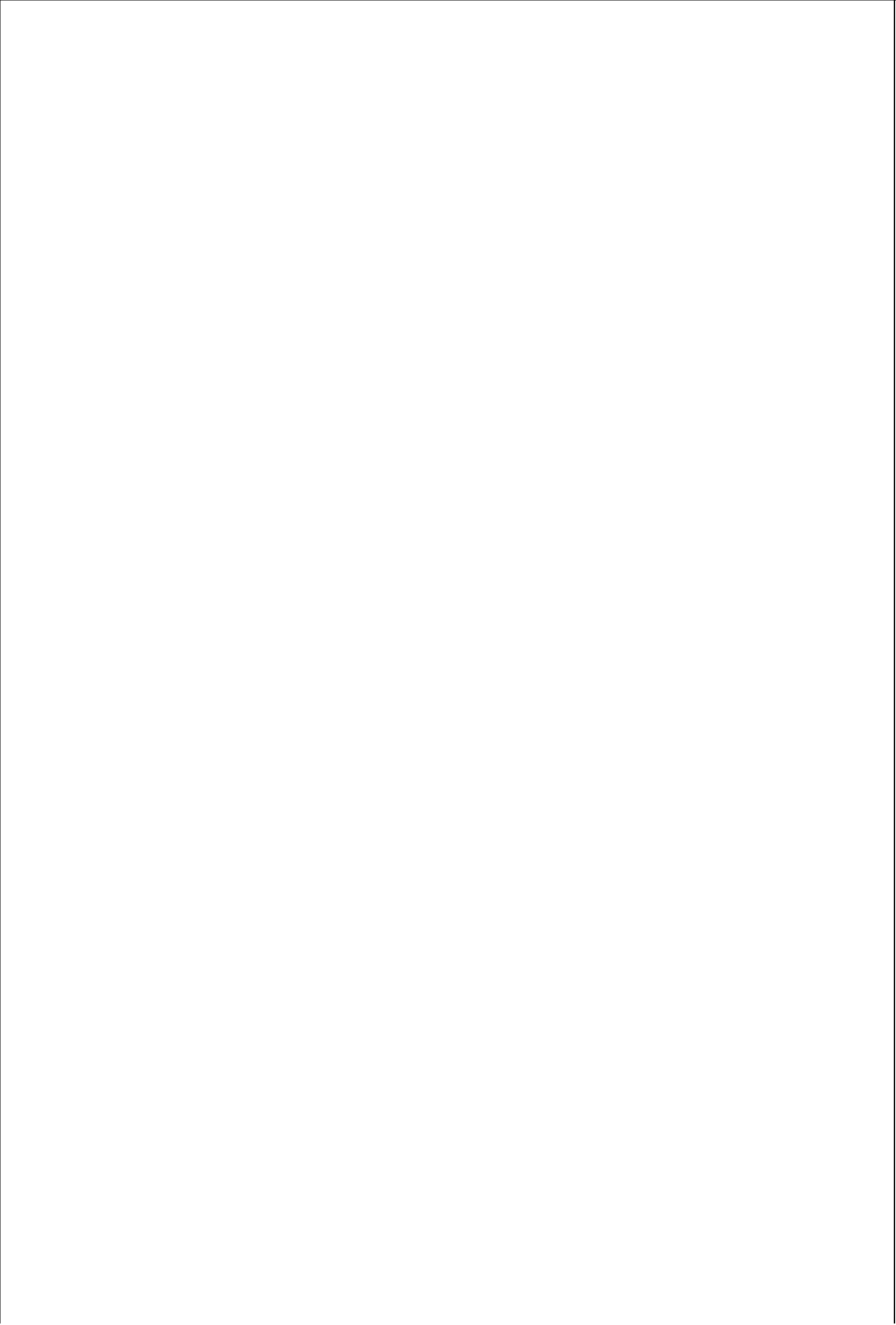
Para Ammann y los planificadores de la administración del puerto y para los expertos del Plan Regional, el futuro no sólo llegaría sobre neumáticos de caucho; antes bien, parecía requerir una mezcla armoniosa de instalaciones ferroviarias y camineras, que estimularía y serviría a una creciente y próspera economía regional. De este modo, el puente George Washington se diseñó de tal manera que pudiera añadirse a una cubierta inferior una pista para una vía férrea ligera; si entonces las autoridades 10-

cales aceptaban, el servicio ferroviario por el puente podría conectarse con el sistema de tranvías del norte de Jersey y con el sistema del metro de Nueva York. Mientras tanto, la administración del puerto continuó su campaña por mejorar la eficiencia de las operaciones de carga por ferrocarril, y durante el periodo 1927-1931 desempeñó un papel importante en un esfuerzo regional por optimizar las operaciones de tránsito suburbano de las vías férreas (Bard, 1942).

Estos planes de ferrocarril naufragaron en las olas de la Gran Depresión, la intransigencia de los ferrocarriles y el amor del estadounidense al automóvil. Así, la administración del puerto se quedó con la mitad de la tajada: su "planeación hábil y científica" tuvo que plegarse a las demandas de la era del automóvil. Sin embargo, durante los años treinta y aún más, esa tajada parcial pareció mejor que nada; no sólo permitió prosperar a la dependencia, sino que el puente George Washington y sus otros puentes y túneles parecieron ayudar a la eficiencia del transporte y al desarrollo económico de la vasta metrópoli biestatal. Al menos ésa fue la esperanza de los planificadores de la región y del público en general en aquellos primeros años de la revolución automovilística.

LA NARRATIVA Y LA INTERPRETACIÓN CAUSAL

En la tajada de historia y de experimentación de organizaciones que hemos considerado en este capítulo, parecen haberse realizado las expectativas de Gertrude Himmelfarb: al crearse instituciones políticas y ser revisados y reconstruidos sus propósitos, las personas adoptaron papeles decisivos, se comportaron en forma racional y deliberada, tratando de pesar más que las fuerzas braudelianas. Y esas personas fueron motivadas por una imagen de la buena vida, así como por preocupaciones más estrechas. En la región de Nueva York de aquellos años, como en otras partes del mundo en que las acciones de las dependencias públicas establecen una diferencia, una primera interpretación sugerirá a menudo una inevitabilidad histórica en el ascenso y la decadencia de la técnica, la estructura y el programa, o al menos del efecto de una muchedumbre sin rostro de funcionarios de las instituciones. Pero una ojeada más detallada, aplicando la "historia antigua", mostrará con frecuencia la repercusión de dirigentes individuales con sus prioridades distintivas. Si, tal como lo arguye Dwight Waldo (1980, p. 17), "la administración pública es una fuerza creadora poderosa", una buena parte de esa creatividad puede depender de las ideas y habilidades estratégicas de líderes que ocupen los puestos decisivos. La historia narrativa es un instrumento útil para separar ese elemento causal de la tradición burocrática, del deseo de supervivencia de las organizaciones, y del mar Mediterráneo de Braudel.



SEXTA PARTE

LA INNOVACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA TECNOLOGÍA

Resulta apropiado que la única sección de este libro que tiene sólo dos capítulos sea la que ofrece estudios cuantitativos de la gestión pública. Reconocemos que un objetivo de este texto es la inclusión de piezas más extensas, y la mayoría de los estudios cuantitativos tienen un enfoque un tanto más estrecho; pero la proporción de este tipo de investigaciones incluidas en el volumen constituye un reflejo razonablemente preciso de la proporción en la bibliografía sobre la gestión pública.

Los temas que se estudian en los dos capítulos de esta sección -informática, tecnología e innovación- parecen invitar al análisis cuantitativo, pero no existe una relación necesaria entre el tema y el método. Daniel T. Bugler y Stuart Bretschneider tratan de comprender los determinantes de la adopción de nueva tecnología de información por los administradores públicos. Razonan que un interés en tal tecnología o en la innovación es anterior a la adopción de la misma y, por ello, enfocan los factores relacionados con dicho interés. Su estudio, como muchos otros estudios cuantitativos de la gestión pública, se basa en respuestas dadas a encuestas; en este caso, se utilizó un cuestionario enviado por correo a más de mil administradores de procesamiento de datos y a casi tres mil administradores de programas de gobiernos estatales. Los autores supusieron que los administradores de sistemas de información administrativa (MIS) estarían más interesados en las nuevas tecnologías de información que los administradores de programas, pero esta suposición resultó errónea. A menudo, la búsqueda de nuevas soluciones técnicas es impulsada por la necesidad que tienen los administradores de programas de resolver problemas, lo cual aumenta su interés y los obliga a contarse entre los primeros que adoptan una tecnología. Por contraste, administradores más experimentados de MIS (y tal vez más escépticos) -los que tendrían que enfrentarse a los problemas tecnológicos creados por los sistemas nuevos- suelen preferir las tecnologías probadas y, por tanto, menos probablemente propondrán nuevas adopciones.

James L. Perry, Kenneth L. Kraemer, Debora E. Dunkle y John Leslie King se interesan también por los administradores y los usuarios de los sistemas informativos; e igualmente, enfocan las motivaciones que rodean toda innovación. Utilizando el "análisis del juicio social", los autores tratan de determinar los criterios subyacentes de los administradores al decidir las aplicaciones de la computadora. Su hipótesis fue que los enfoques y criterios de los administradores diferirían como resultado de las funciones diversas que hay en las jerarquías de las organizaciones y las diferencias de orientación profesional. Los autores ofrecieron 25 paquetes hipotéticos de *software*, junto con criterios para evaluarlos, a los participantes, a quienes se les pidió calificar la probabilidad de que compraran el *software* de acuerdo con los pesos relativos asignados a los criterios. Los administradores calificaron la mejora de productividad y servicios como criterios importantes; en cambio no dieron tanta importancia a la innovación y el aumento del reconocimiento profesional. Es de interés especial el que las pautas de calificación dadas por los administradores superiores varían poco en relación con las de otros administradores.

XVIII. EL IMPULSO DE LA TECNOLOGÍA O LA REALIZACIÓN DEL PROGRAMA: EL INTERÉS EN NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS*

DANIEL T. BUGLER
y STUART BRETSCHNEIDER

LAS DEPENDENCIAS gubernamentales están gastando cada vez mayores cantidades de dinero público en nueva tecnología de información, tratando de mejorar sus capacidades de comunicación, coordinación y control (Huber, 1990). Dado que estas funciones administrativas son fundamentales, la adopción y el control de una nueva tecnología de información tiene grandes influencias sobre las operaciones de las organizaciones y las estructuras de poder. Dichas organizaciones pueden tratar de adoptar estas tecnologías para mejorar su desempeño; pero tal adopción sirve, asimismo, para avivar políticas de control y acceso (King, 1982). Por tanto, puede esperarse que diferentes grupos dentro de una misma organización tengan distintos niveles de interés en adquirir nueva tecnología de información. Los administradores de la tecnología pueden ver la adquisición de ésta como medio de mantener el poder y la autoridad dentro de un grupo, mientras que los administradores de programas pueden considerar el valor de tales innovaciones tan sólo en función de los posibles beneficios programáticos. Reconociendo que tanto el poder como el desempeño programático pueden influir sobre el interés en las nuevas tecnologías informativas, he aquí una pregunta básica de este ensayo: ¿Es más probable que quienes administran la tecnología de información inicien el proceso de adquisición que los administradores de programas?

Para considerar la influencia del papel o de la posición de las organizaciones, es necesario que el enfoque tradicional de adoptar cambie hacia el proceso que precede a la decisión de actuar. En este capítulo se enfoca una pregunta anterior, contemplando los factores que afectan las decisiones

* Esta investigación fue apoyada por Bell South, Bell Worldwide Information Systems, Digital Equipment Corporation, Electronic Data Systems, IBM Corporation, NCR Corporation, NYNEX Corporation, Plexus Computers y U.S. West Communications. La investigación también recibió respaldo parcial de la School of Information Studies y el Technology and Information Policy Program of Syracuse University, junto con la National Association for State Information Systems.

previas a la decisión de adoptar. El propósito de este capítulo es desarrollar una teoría acerca del inicio del proceso de adopción de innovaciones, basada en la teoría de la acción razonada (Fishbein y Ajzen, 1975; Ajzen y Fishbein, 1977, 1980; Davis, Bagozzi y Warshaw, 1989). Así, empleamos este modelo para desarrollar hipótesis que puedan ponerse a prueba, en torno de los factores que afectan el interés en las nuevas tecnologías de información. Se prueban empíricamente las hipótesis con datos provenientes de encuestas de administradores de programas y administradores de sistemas informáticos a nivel estatal. En las últimas secciones del capítulo, analizamos los resultados y ofrecemos algunas conclusiones.

LA INICIACIÓN DEL PROCESO DE ADOPCIÓN DE INNOVACIONES

Se ha definido la innovación como un "invento, sistema, política, programa, proceso, producto o servicio que es nuevo para la organización que lo adopta" (Darnanpour, 1991). El proceso de adopción de innovaciones se ha definido, a menudo, en términos de "etapas" (Tornatzky y Fleischer, 1990). Desde la perspectiva del usuario de una innovación, tales "etapas" son: conciencia, ajuste, adopción, aplicación y sistematización (*idem*). Aunque los modelos de etapas sugieren que la innovación consiste en sucesos ordenados naturalmente, en realidad el proceso de adopción no es lineal, sino iterativo, lleno de ciclos de retroalimentación, y se caracteriza por su complejidad y sus retrocesos (*id.*). Más vale pensar en los modelos como descripción de los aspectos centrales de la conducta orientada a la adopción de innovaciones.

En lugar de tratar de definir los pasos específicos del proceso de adopción de innovaciones, Darnanpour (1991) nos remite a dos etapas generales: inicio y aplicación. La primera consiste en todas las actividades que conducen a la verdadera decisión de adoptar innovaciones, e incluye la percepción del problema, la recabación de informes, la generación de una actitud y la evaluación; la segunda consiste en el uso inicial y continuo de una innovación, además de las modificaciones necesarias para el despliegue de la misma (*idem*).

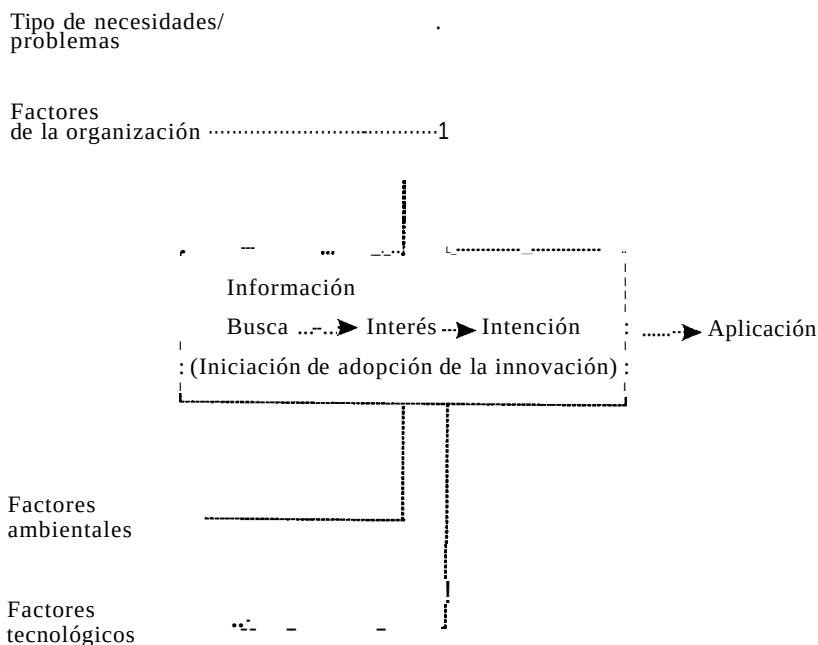
Se definen dos etapas porque diferentes atributos de las organizaciones afectan el resultado de cada una (*id.*). Darnanpour ha analizado los resultados de 23 estudios empíricos de adopción de innovaciones. De ellos, sólo tres tratan de la iniciación de la innovación (Aiken, Bacharach Y French, 1980; Hull y Haige, 1982; Zmud, 1982). En este capítulo tratamos de ensanchar la base de nuestro conocimiento acerca de la iniciación del proceso de adopción de innovaciones.

El inicio de la adopción de innovaciones no es necesariamente un pro-

ceso racional por el cual se define el problema, se buscan soluciones y se selecciona la mejor opción entre varias (Tornatzky y Fleischer, 1991; Feldman y March, 1981). Las dependencias deciden adoptar procesos y tecnologías innovadores por muy diversas razones (Bingham, 1976; Bozeman y Loveless, 1983; Baldridge y Burnham, 1975; Danzinger y Dutton, 1977; Feller, 1980; Lambright, Teich y Carroll, 1977; Perry y Danziger, 1980; Perry y Kraemer, 1978; Yin, 1977). Bien se tenga una solución en busca de problema, o un problema en busca de solución, una buena investigación de información producirá interés por una o muchas innovaciones. El nivel de interés por una tecnología o un proceso nuevos entre actores de organizaciones afecta la intención de adoptar esa innovación. Por ello, el interés en una innovación antecede a la intención de adoptarla, y la intención de adoptarla precede a la decisión real de la adopción misma de una innovación. Este modelo de interés-intención-adopción replantea la teoría de Fishbein y Ajzen (1975) de la acción razonada, y el modelo de Davis, Bagozzi y Warshaw (1989) de aceptación de tecnología, y se extiende hasta el proceso de iniciar la adopción de innovaciones.

La teoría social y psicológica de la conducta, de Ajzen y Fishbein (1975), sugiere que las actitudes respecto de una conducta anteceden a la intención de involucrarse en ella. La intención de ejecutar una conducta puede servir, a su vez, para predecir el desempeño real. La teoría de la acción razonada ofrece una base para modelar la adopción innovadora. En suma, esto plantea la teoría de que las actitudes acerca de una conducta particular están influidas por las creencias acerca del resultado probable de dicha conducta. Las actitudes, moderadas por la preocupación por los valores normativos, afectan a su vez la intención de realizar (o no) la acción. Mathieson (1991) ha descubierto pruebas de sobra que apoyan un nexo entre la intención y la conducta.

Davis, Bagozzi y Warshaw (1989) han aplicado la teoría de la acción razonada a la instalación de computadoras, para desarrollar un modelo de aceptación de la tecnología. Las actitudes acerca de utilizar una nueva tecnología computacional están influidas por la percepción de la utilidad y la facilidad de uso del nuevo sistema. Se descubrió que los posibles usuarios de una tecnología nueva mostraban actitudes más positivas acerca de utilizarla cuando parecía útil y relativamente fácil de emplear. A su vez, las actitudes positivas se asociaron con una intención más decidida de utilizar la tecnología y con un uso real mayor. En ambos modelos, las actitudes inciden en las intenciones, las cuales afectan la conducta real. Moore y Benbasat (1991) apoyan los hallazgos de Davis, Bagozzi y Warshaw, y descubren que las actitudes hacia el empleo de una tecnología también son afectadas por la determinación de uso, la compatibilidad de los sistemas existentes, los efectos del uso sobre la imagen, la demostrabi-

FIGURA XVIII.1. *Teoría de la adopción de innovaciones*

lidad de los resultados del uso, la visibilidad de la tecnología y si ésta es de carácter experimental.

Aplicados al proceso de innovación, estos modelos producen otro ligeramente más complejo. Para que los actores de las organizaciones hagan juicios acerca de la percepción de la utilidad y facilidad de empleo de una nueva tecnología y evalúen los resultados probables de adoptar esa misma tecnología, tienen que hacer predicciones acerca de su uso, su organización y el medio en que ellos mismos operan.

En la primera etapa de adopción de innovaciones, los actores de las organizaciones buscan información acerca de los problemas y las posibles soluciones (Bozeman y Loveless, 1983). Las decisiones acerca de las nuevas tecnologías se considerarán a la luz de las preocupaciones organizacionales y ambientales, así como de los atributos percibidos de la propia tecnología. El interés en esa tecnología produce esfuerzos por lograr mayor información acerca de ella y empezar a evaluar el resultado probable de adoptarla como innovación en la organización.

La figura XVIII.1 presenta un modelo de toma de decisiones que conduce a la adopción de innovaciones, el cual pone de relieve las etapas de iniciación del proceso de innovación. El proceso depende de la interrelación

de los factores de la tecnología, la organización y el ambiente. En aras de la simplicidad, el modelo se representa en forma lineal, pero todo el proceso es desordenado, repetitivo y lleno de ciclos de retroalimentación (Tornatzky y Fleischer, 1990). Lo importante aquí es que las necesidades y problemas de las organizaciones conducen a la búsqueda de información (Feldman y March, 1981). Al descubrirse las posibles soluciones y oportunidades, el interés antecede a la intención de adoptar, la cual a su vez debe preceder a la adopción auténtica de una innovación, si llega a ocurrir.

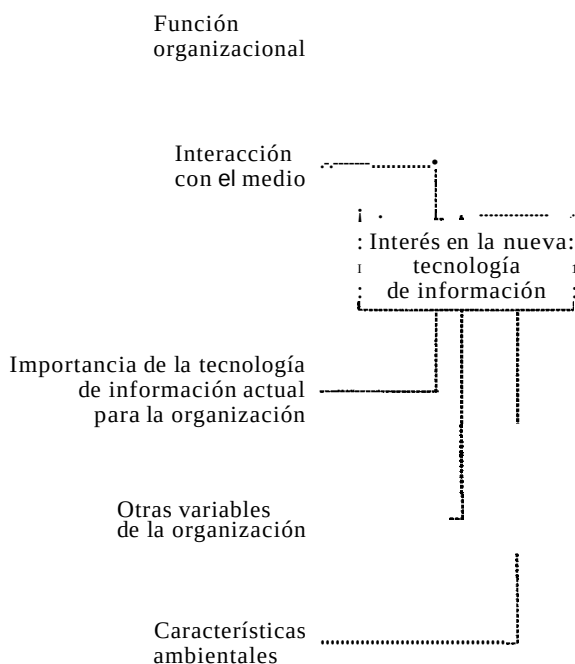
EL INTERÉS EN LA NUEVA TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

La bibliografía actual acerca sistemas de información administrativa (MIS) trata de comprender los efectos de la tecnología de las computadoras sobre las organizaciones que la adoptan (Danziger y Kraemer, 1986; Kraemer, King, Dunkle y Lane, 1989). Gran parte de la bibliografía sobre el uso de las computadoras en las organizaciones subraya el carácter político de la tecnología. Downs (1967a), Laudon (1974) y otros han sugerido que las tecnologías de información desvían el poder hacia los administradores de alto nivel. Según otros, la computadora refuerza las estructuras de poder existentes y se le puede adoptar tanto por sus aumentos potenciales de productividad como por el aumento de poder que recae en quienes controlan los recursos (Attewell y Rule, 1984; Kraemer y King, 1986; Yin, 1977; Feller, 1980; Kraemer, King, Dunkle y Lane, 1989).

Una teoría que intenta diferenciar entre los diversos tipos de administradores fue planteada por Kraemer, King, Dunkle y Lane (1989). La teoría de los estados administrativos presenta un modelo político de organizaciones de cómputo basada en la sede del control de la organización de cómputo y el interés al que ésta sirve. Saber quién controla los recursos de computación y quién se beneficia de ellos tiene un poder de predicción sobre cómo se empleará el sistema. De este modo, un administrador de MIS encargado de los recursos de cómputo de una organización subrayará más probablemente las necesidades técnicas cuando considere las nuevas tecnologías de información. Un administrador de programas o un administrador de alto nivel, con autoridad sobre los recursos de cómputo de una dependencia, es casi seguro que ponderará más las metas de servicio o estratégicas al considerar la adquisición de tecnologías nuevas. El sistema de cómputo se convierte en un medio para aumentar el poder y el prestigio del área de responsabilidad básica de ese administrador.

Baldrige y Burnham (1975) han descubierto que las características in-

FIGURA XVIII.2. *Factores que afectan el interés en la nueva tecnología de información*



dividuales son malas para predecir una conducta innovadora dentro de las organizaciones; pero las funciones o puestos administrativos sí son buenos predictores de la participación en los esfuerzos innovadores. Los estudios de la innovación también han sugerido la importancia del contacto con gente de fuera de la organización para cobrar conciencia de una innovación y aplicarla (Tornatzky y Fleischer, 1990; Bozeman, 1982; Bozeman Y Loveless, 1983). Los porteros saltan los límites de la organización para traer información nueva. Los administradores sirven de porteros, transfiriendo a los usuarios internos información de fuentes externas a la organización, y su interés en la innovación es importante para producir cambios (Damanpour, 1991; Tornatzky y Fleischer, 1990).

Por este análisis, y por nuestro modelo de iniciación del proceso de adopción de innovaciones, podemos esperar que ciertos factores influyan sobre el nivel de interés en las nuevas tecnologías de información. La figura XVIII.2 presenta un modelo de esos factores. En este modelo, el interés por las nuevas tecnologías de información es afectado por las funciones organizacionales asignadas a los administradores que toman las decisiones acerca de la adquisición de tecnología, por las interacciones de la

organización con grupos externos y las barreras puestas a estas interacciones y, por último, podemos esperar que el interés en las nuevas tecnologías de información sea afectado por las características de la organización y su medio.

Dada la ventaja del administrador de MIS en conocimientos acerca de los aspectos técnicos de la nueva tecnología de información, es probable que el papel de defensor y paladín de la producción sea ocupado por él mismo (Tornatzky y Fleischer, 1990). De esta manera, el interés del administrador de MIS en las nuevas tecnologías de información probablemente sea mayor que el nivel de interés del administrador de programas, porque el primero tiene mayor acceso a información técnica, mayor conocimiento y apreciación de las capacidades de las nuevas tecnologías, y mayor interés en mantener el control sobre la función del Sistema de Información Administrativa.

Ésta no es una preocupación trivial desde la perspectiva administrativa. La preocupación de que las élites tecnológicas replacen a los jefes de programas son comunes, pese a claros testimonios en sentido contrario. Si la pericia técnica llega a controlar el interés en nuevas tecnologías, de ahí se sigue que tal pericia influirá sobre la tecnología y estructura del sistema de información organizacional. Esto es de particular interés en el gobierno, donde muchas funciones clave (como la regulación y supervisión) requieren, por necesidad, mucha información. De este análisis surge la hipótesis principal de este capítulo:

H1: Es probable que los administradores de MIS atribuyan mayor importancia a las nuevas tecnologías de información que los administradores de programas.

Aunque un administrador particular que desempeñe una función organizacional pueda actuar como guardián del conocimiento, las organizaciones tienen a menudo muchas vías de comunicación con organizaciones externas. La comunicación con grupos externos aumenta grandemente la posibilidad de que una organización cobre conciencia de las innovaciones potenciales. Esto es importante porque se ha descubierto que la probabilidad de adoptar una innovación se incrementa con su notoriedad (Perry y Danziger, 1980; Moore y Benbasat, 1991). La necesidad de comunicarse con organizaciones externas aumenta, a su vez, la necesidad de descubrir modos mejores, más baratos y más rápidos de comunicar y transmitir información. Por ello, la comunicación externa conducirá a niveles de interés más altos en las nuevas tecnologías de información, aumentando la conciencia acerca de las innovaciones y la demanda de mejores instrumentos de comunicación:

H2: Las dependencias que tienen niveles más altos de información compartida con grupos externos probablemente subrayarán más la importancia de las nuevas tecnologías de información que las dependencias de niveles más bajos de comunicación externa.

Los administradores buscan continuamente innovaciones como respuesta a los problemas que perciben (Huber, 1990; Bozeman y Loveless, 1983). El creciente uso y la popularidad de instrumentos de administración en el gobierno son prueba de que los administradores buscan soluciones (Poister y Streib, 1989). Los problemas mismos engendran sus procesos normales de investigación tendientes al desarrollo de soluciones. De hecho, diferentes tipos de problemas requerirán distintos tipos de soluciones. Un administrador trata de unir ambos niveles para producir el mejor resultado. Es probable que un administrador muestre interés en una tecnología o proceso específicos cuando "conviene" al problema que tiene entre manos. De este modo, un administrador en dificultades financieras puede buscar nuevos métodos de control financiero. Aquel que se enfrente a obstáculos en el procesamiento de información o transmisión de la misma, probablemente busque una nueva tecnología de información para superarlos.

H3: Es más probable que las dependencias que informen niveles más altos de barreras para compartir información con grupos externos que hagan énfasis en la importancia de las nuevas tecnologías de información que las dependencias con niveles más bajos.

Kraemer y King (1986), y Northrop, Dutton y Kraemer (1982) han descubierto que la variable más importante para determinar el éxito de la aplicación de las computadoras es el compromiso de la dependencia con una tecnología avanzada. Tal compromiso se mostraría por el nivel de importancia que una dependencia atribuyera al procesamiento de datos (DP) y la administración de la base de datos, y por la participación de los altos administradores en la coordinación de MIS y actividades de DP.

H4: Las dependencias que atribuyen un nivel de importancia alto al procesamiento de datos y la administración de la base de datos probablemente pondrán más atención en la importancia de las nuevas tecnologías de información que las dependencias que atribuyan niveles más bajos de importancia a estas actividades.

Esta última hipótesis refleja también la estructura de la organización. Además es más probable que las organizaciones de MIS relacionadas directamente con la administración superior tengan *status* e influencia organizacional superior que las que se encuentren abajo en la cadena de mando.

LA RECABACIÓN DE DATOS

Los datos para este estudio se obtuvieron gracias a un diseño de muestreo de encuestas estratificadas. Las encuestas fueron parte del Estudio Nacional de Administración de Recursos de Información en el Gobierno Estatal, efectuado en la Universidad de Syracuse, en cooperación con la National Association of State Information Systems (NASIS; véanse Caudle y otros, 1989). Los datos se recabaron de administradores públicos en unidades de MIS y de programa. La unidad de análisis es el departamento de programa o la organización de procesamiento de datos.

Con las bases de datos de NASIS y otros directorios publicados, se compilieron listas separadas de administradores de programas y de procesamiento de datos, que representan 40 estados con un total de 1 361 administradores de procesamiento de datos y 2 988 administradores de programas. Se hicieron encuestas separadas para las dos poblaciones, después de extensas revisiones de la bibliografía.

Un comité de la Universidad de Syracuse redactó y depuró múltiples borradores de estas encuestas. Los instrumentos se probaron previamente, empleando una muestra aleatoria de 100 administradores en ambas listas de correo. Se enviaron cartas de "alerta" una semana antes de la encuesta de preprueba, y a quienes no respondieron tres semanas después se les enviaron cartas y cuestionarios de seguimiento. En el diseño final de la encuesta se incluyeron los resultados de la preprueba. Para la encuesta final se empleó el mismo procedimiento de envíos por correo de cartas de "alerta" y seguimiento.

En total, se devolvieron 2 259 cuestionarios que representan una tasa de respuesta de 51.9%. De éstos, 622 fueron de administradores de MIS, para una tasa de respuesta de 44.5%, y 1 637 fueron de administradores de programas, que representan una tasa de respuesta de 54.8%. Se descubrió que las muestras diferían geográficamente del marco del muestreo. Esto podría ser un problema si las innovaciones y el interés en ellas tuviesen alguna relación espacial (los estados innovadores tienden a agruparse). Para controlar las diferencias de distribución geográfica se incluye, en el análisis que se hace a continuación, una variable para el estado de quien respondió a la encuesta.

DATOS DE MEDICIÓN Y UN MODELO FORMAL

Las variables dependientes

Las variables dependientes calcularon la importancia de las nuevas tecnologías para la dependencia investigada. Se pidió a los interrogados que indicaran la importancia de cada miembro dentro de un grupo de nuevas tecnologías relacionadas con la información para las operaciones de la dependencia en los tres años siguientes. Se empleó una escala de Likert (1 = muy importante; 5 = sin importancia) para medir ocho tecnologías de información. Éstas incluían dispositivos para ingresar información (*seanners* ópticos), aparatos para rescatar información (impresoras láser), tecnología de usuario final (publicaciones de escritorio, computadoras personales portátiles, facsímiles), servicios de comunicación (teleconferencias, textos de video, correo electrónico), tecnología de telecomunicaciones (teléfonos celulares, satélites, fibra óptica), tecnología de voz (PBX [telefonía privada] voceo, manejo de llamadas), configuración de sistemas de información (sistemas de procesamiento distribuido y departamental) y sistemas de información geográfica.

Se sumaron entonces las ocho calificaciones de Likert para dar una medida acumulada de la importancia total de las nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones para la dependencia (SUMTECH). Dado que, desde el punto de vista organizacional, comunicaciones y telecomunicaciones son a menudo independientes del procesamiento de datos, se formaron escalas acumulativas separadas las cuales sólo incluyeran las tecnologías relacionadas con las comunicaciones (SUMCOMM), y otra para la tecnología tradicional de procesamiento de datos (SUMDP). Luego, se hicieron análisis de las tres variables dependientes compuestas, así como de cada una de las ocho medidas particulares de interés en las tecnologías de información.

Las variables de control

Este grupo de variables refleja los factores que se espera influyan sobre el interés en las nuevas tecnologías de información, los cuales se derivan de factores distintos de los ya identificados en las hipótesis principales. Dos variables reflejan diferencias en los antecedentes de los administradores que puedan representar requerimientos de sus funciones, mientras que el resto enfoca diferencias organizacionales obvias.

El nivel de un administrador en la jerarquía de una dependencia puede surtir un efecto considerable sobre el interés en las nuevas tecnologías de

información (Bretschneider, 1990). El nivel en la organización determina la importancia del papel de cada quien dentro de ella. Por ejemplo, una unidad de procesamiento de datos que sólo sirva a una función de personal desempeñará un papel distinto en una dependencia que tenga *status* de administración de línea (Kraemer, King, Dunkle y Lane, 1989). Tales organizaciones pueden carecer de autoridad para tomar decisiones, lo que limita su nivel de interés dada la falta de control sobre las decisiones finales. De este modo, el número de niveles entre el administrador de una organización y los niveles ejecutivos más altos de la administración debe considerarse como sustituto de la importancia y autoridad internas en la organización. La variable NIVEL cuenta el número de niveles entre la administración superior y el entrevistado en particular.

Los administradores que tienen antecedentes científicos o técnicos pueden estar más interesados en las nuevas tecnologías porque las comprenden mejor que los administradores que carecen de esa formación, y es más probable que desempeñen papeles que exijan pericia técnica. Dados los mismos requerimientos de educación, se espera que los administradores que desempeñen funciones en MIS muestren un mayor interés en las nuevas tecnologías. Por ello, esta variable se incluye como variable de control. El CAMPO es una variable categórica que diferencia los antecedentes educativos: suple las diferencias de capacidades técnicas personales entre los interrogados.

Varios atributos de la organización también afectan a las hipótesis. El tamaño de una dependencia puede afectar muchos aspectos de su operación relacionados con las hipótesis (Bozeman y Bretschneider, 1986; Gooding y Wagner, 1985; Tornatzky y Fleischer, 1990; Baldrige y Burnham, 1975). Las organizaciones más grandes pueden tener mayores recursos para dedicarlos a nuevas tecnologías, mientras que las pequeñas tal vez no cuenten con recursos para considerar siquiera las tecnologías nuevas. Para controlar los efectos del tamaño se hizo una lista del número total de empleados (LSIZE), pues se espera que la dimensión tenga efectos decrecientes.

La tarea o función central de una dependencia afecta el grado en que depende de la tecnología para cumplir su misión. Una dependencia de transporte dedicada a enviar desechos peligrosos o a controlar el desplazamiento de grandes números de vehículos puede necesitar computadoras muy avanzadas para planear sus rutas de transporte. Por otro lado, una oficina de licencias puede necesitar sólo una pequeña base de datos de sus clientes. La variable FUNCIÓN se incluye para controlar los diferentes efectos de la misión de la organización sobre la tecnología de cómputo e información. Es una variable categórica que enumera las actividades básicas de la dependencia. (Para un resumen de esta variable, véanse los cuadros XVIII.1 y XVIII.2.)

CUADRO XVIII. 1. *Estadística descriptiva de variables categóricas pertinentes, basada en el subconjunto de datos para el cual se miden constantemente todas las variables modelo*

<i>Distribución de muestreo para la variable SUMTECH</i>		
	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Administradores de MIS	413	27
Administradores de programa	1 119	73
<i>Distribución de muestreo de administradores de MIS por área de responsabilidad^a</i>		
	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Comunicaciones de voz	270	65
Telecomunicaciones	371	90
Correo electrónico	82	20
Sistemas de oficina	23	06
Impresión y exhibición de información	215	52
<i>Distribución de muestreo por función</i>		
	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Comercio	239	16
Educación	64	4
Empleo	119	8
Ambiente	273	18
Salud	106	7
Humana/socia!	257	17
Seguridad/delito	269	18
Transporte	144	9
Otra	61	4
<i>Distribución de muestreo para niveles entre director e interrogado</i>		
	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
0	476	31
1	674	44
2	270	18
3	77	5
4	22	1
5	8	1
6	3	
Más de 6	2	

^a Suma más de 100% pues algunas personas pueden tener responsabilidades múltiples.

CUADRO XVIII.2. *Desviaciones media y estándar para variables cuantitativas pertinentes*

<i>Variable</i>	<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínima</i>	<i>Máxima</i>
LSIZE	2 196	5.29	2.01		11.06
INOUT	2 166	19.38	5.15	8.00	40.00
INFBAR	2 155	23.08	6.34	6.00	42.00
SUMEFFCT	1 888	24.48	6.93	10.00	50.00
PHILOS	2 106	18.47	5.29	4.00	28.00
SUMTECH	2051	19.12	5.60	8.00	40.00
SUMCOMM	2 169	8.12	2.76	3.00	15.00
SUMDP	2 160	8.34	2.78	4.00	20.00

Las dependencias que experimentan niveles superiores de control externo pueden tener menor discrecionalidad sobre las decisiones de innovar y pueden mostrar escaso interés en las nuevas tecnologías de información en relación con las dependencias que tengan bajos niveles de control externo. Este último se relaciona asimismo con la formalización entre las organizaciones públicas (Damanpour, 1991). Se preguntó a los interrogados cuánto del control sobre diversas áreas de decisión se encontraba sometido a influencia externa. Para cada pregunta, los interrogados indicaron una calificación en una escala de cinco puntos, que iba desde principalmente control interno hasta principalmente control externo. La variable compuesta SUMEFFCT suma 10 calificaciones: control sobre políticas de programas, procedimientos administrativos, estructura de la organización, calificación del cliente, prestación de servicios, selección de proveedores, personal, procesamiento de datos, procedimientos de planeación y requerimientos de información.

Una última variable de control utilizada fue el ESTADO en que se localiza una dependencia. El control de la ubicación asegura que el interés de la dependencia en las nuevas tecnologías no esté sometido a variaciones regionales. También controla las diferencias de distribución geográfica entre los interrogados en la encuesta y el marco original del muestreo.

Las variables de tratamiento

El término *variable de tratamiento* indica aquellas variables explicativas que se relacionan directamente con nuestras hipótesis. La primera es el

PAPEL. Esta variable identifica al interrogado como alguien que desempeña el papel de administrador de MIS o de administrador de programa en una organización. Una dificultad de emplear una dicotomía sencilla consiste en que no se tiene en cuenta por completo la mezcla de tecnologías dentro de MIS. Para que el PAPEL pudiese hacer una mejor discriminación entre los administradores de programas y los técnicos, se hicieron distinciones adicionales, diferenciando aún más a los administradores de MIS. Específicamente se creó una serie de variables binarias adicionales, con objeto de indicar niveles extensos de responsabilidad para administradores de MIS. Si un administrador de MIS era responsable de los sistemas de comunicación de voz (como el teléfono y el correo de voz), entonces la variable VOICEC tomaba el valor 1; de otra manera era calificada en 0. De manera similar, se incluyó la responsabilidad por sistemas de telecomunicaciones mediante la variable binaria TELECOMC, la responsabilidad por el correo electrónico fue captada por EMAILC, los servicios de automatización de oficinas por OFFICEC, y la responsabilidad de servicios de imprenta y gráficos por PRINTC.

Estas cinco variables binarias adicionales controlan los niveles existentes de responsabilidad dentro de MIS para algunas de estas áreas. Por ejemplo, al comparar dos administradores de MIS -uno de ellos con responsabilidad por los servicios de imprenta y gráficos, y el otro sin esas funciones-, parece razonable que el que tenga estas responsabilidades adicionales se muestre más interesado -siendo otras cosas iguales- en los dispositivos que permitan la exhibición gráfica de información que el que no tiene tales funciones. La inclusión del PAPEL y las cinco variables binarias adicionales controlan las comparaciones del papel así como el nivel de responsabilidad técnica dentro de un departamento de MIS.

Una segunda variable de tratamiento intenta medir el nivel de información compartida entre la dependencia que respondió y las organizaciones externas. Se pidió a los interrogados que indicaran con qué frecuencia compartían información con la legislatura del estado, otras dependencias de la misma área, otras dependencias distintas, el gobierno local, los medios informativos, el gobierno federal, empresas privadas y clientes de la dependencia; para ello se utilizó una escala de Likert (1 = muy frecuente; 5 = nunca). Se sumaron las ocho respuestas para obtener una medida de la intensidad con que se comparte información externa, llamada INOUT.

La tercera variable de tratamiento mide el nivel de percepción de barreras que impiden compartir información con dependencias externas; es decir, los problemas con la administración de la información. El nivel de acuerdo de los interrogados (en que 1 indicaba "en total desacuerdo" y 7 "en total acuerdo") mostró que cada barrera era un problema. Altos niveles de acuerdo indican que la dependencia se enfrenta a barreras considerables para compartir información con dependencias externas. La varia-

ble independiente INFBAR consiste en un compuesto de calificaciones de siete declaraciones sobre las barreras a las que se enfrenta la dependencia para compartir información con dependencias externas. Las siete barreras consistieron en: alto costo de aportar información, falta de autoridad, requerimientos de privacidad, pérdida de integridad de los datos, obstáculos técnicos, dificultades con las definiciones de datos y otros aspectos.

La última variable de tratamiento mide el nivel de importancia atribuido a los datos y a las actividades de procesamiento de datos. Los que contestaron a la encuesta calificaron su acuerdo o desacuerdo sobre una escala de Likert de siete puntos, con cuatro declaraciones sobre las políticas de datos y de procesamiento de datos de la dependencia: "El procesamiento de datos responde a nuevas aplicaciones", "Las normas de procesamiento de datos se aplican vigorosamente", "Las bases de datos se mantienen por medio de una administración de procesamiento de datos" y "La administración de la dependencia y el procesamiento de datos fijan las políticas". La variable PHILOS es una medida de las puntuaciones de estas cuatro declaraciones. Un nivel de acuerdo alto sugiere que los datos y el procesamiento de datos son muy importantes para la dependencia, y que los administradores de procesamiento de datos participan de manera activa en las políticas de cómputo e información. El cuadro XVIII.2 nos ofrece resúmenes de las principales variables categóricas, y el cuadro XVIII.3 resume las variables cuantitativas recién descritas.

El modelo formal

El análisis de covarianza se utilizó para estimar el modelo formal (Neter, Wasserman y Kutner, 1989). Las variables independientes son una mezcla de variables categóricas y continuas. Los cuadros XVIII.3 y XVIII.4 ofrecen los resultados de estimación de este modelo, a partir de datos de encuesta, en términos de coeficientes de regresión individual para variables cuantitativas y binarias independientes, así como de estadísticas F para las variables categóricas con niveles cualitativos múltiples. Estos cuadros también ofrecen estadísticas de la coincidencia del modelo general con los datos. Aunque se recibieron 2 259 cuestionarios, solamente un subconjunto de estos datos tuvo mediciones consistentes para las numerosas variables utilizadas en este modelo. Aproximadamente de 68 a 71% de las respuestas de la encuesta se utilizaron en el proceso de estimación, dependiendo del modelo particular. No surgieron problemas importantes en la tendencia de selección en las comparaciones entre las encuestas utilizadas en la estimación y la muestra general de casos.

CUADRO xvm.3. Resultados de la estimación modelo para el interés general en nuevas tecnologías, interés en la tecnología de comunicaciones e interés en nuevas tecnologías de procesamiento de datos

<i>Fuente</i>	<i>DF</i>	<i>Suma de todos</i>		<i>Suma de comunicaciones</i>		<i>Suma de técnica</i>	
		<i>Coeiciente</i>	<i>Pr > ITI</i>	<i>Coclicicnte</i>	<i>Pr > ITI</i>	<i>Coeficiente</i>	<i>Pr > ITI</i>
INTERCEPCIÓN	1	19.496	0.0001	8.020	0.0001	9.444	0.0001
PAPEL	1	4.090	0.0002	2.066	0.0001	1.208	0.0247
VOICEC	1	-0.353	0.5181	-0.441	0.1028		
TELECOMC	1	-2.025	0.0151	-1.075	0.0093		
EMAILC	1	-3.067	0.0001	-1.881	0.0001		
OFFICEC	1	-1.015	0.3735	--	—	-1.153	0.0323
PRINTC	1	0.301	0.5440	—		-0.224	0.3707
LSIZE	1	-0.555	0.0001	-0.221	0.0001	-0.312	0.0001
NIVEL	1	0.162	0.1982	0.077	0.2198	0.019	0.7622
INOUT	1	0.253	0.0001	0.103	0.0001	0.097	0.0001
INFBAR	1	-0.074	0.0004	-0.034	0.0009	-0.031	0.0039
SUMEFFECT	1	0.012	0.5219	0.008	0.4007	0.005	0.6007
PHILOS		-0.070	0.0050	-0.030	0.0174	-0.036	00046

<i>FUNCIÓN</i>	8	4.92	0.0001	9.08	0.0001	1.42	01827
<i>CAMPO</i>	7	2.98	0.0042	2.18	0.0334	1.66	0.1147
ESTADO	55	1.47	0.0148	1.58	0.0046	1.38	0.0351
RMSE		4.81		2.45		2.50	
R^2		0.2522		0.2295		0.1841	
R^2 ajustada		0.2099		0.1887		0.1412	
Estadística F		5.96		5.62		4.30	
Casos		1 532		1 588		1 583	

<i>Fuente</i>	<i>DF</i>	<i>Valor F</i>	<i>Pr>F</i>	<i>Valor F</i>	<i>Pr > F</i>	<i>Valor F</i>	<i>Pr> F</i>
FUNCIÓN	8	1.22	0.2840	1.80	0.0736	1.67	0.1019
CAMPO	7	0.84	0.5541	1.12	0.3460	0.58	0.7748
ESTADO	55	0.90	0.6863	1.87	0.0001	1.27	0.0891
RMSE		1.21		0.93		0.99	
R^2		0.1189		0.1570		0.1635	
R^2 ajustada		0.0734		0.1137		0.1204	
Estadística F		2.64		3.62		3.79	
Casos		1 594		1595		1 592	

CUADRO XVIII.4. *Resultados de la estimación modelo para intereses en nuevas tecnologías individuales (continuación)*

<i>Fuente</i>	<i>DF</i>	<i>Tecnología de comunicaciones</i>		<i>Comunicaciones de voz</i>		<i>Tecnología del usuario final</i>	
		<i>Coefficiente</i>	<i>Pr > ITI</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Pr > ITI</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Pr > ITI</i>
INTERCEPCIÓN	1	3.008	0.0001	2.983	0.0001	1.896	0.0001
PAPEL	1	0.092	0.3058	0.395	0.0001	-0.114	0.0356
VOICEC	1	-	-	-0.563	0.0001		
TELECOMC	1	-0.646	0.0007				
EMAILC							
OFFICEC							
PRINTC							
LSIZE	1	-0.110	0.0001	-0.076	0.0001	-0.034	0.0011
NIVEL	1	0.045	0.1352	0.050	0.0651	-0.015	0.4131
INOUT	1	0.043	0.0001	0.036	0.0001	0.023	0.0001
INFBAR	1	-0.017	0.0007	-0.014	0.0021	-0.001	0.7628
SUMEFECT	1	0.002	0.6061	0.007	0.0961	-0.003	0.3678
PHILOS	1	-0.014	0.0234	0.011	0.0513	-0.013	0.0006

<i>Fuente</i>	<i>DF</i>	<i>Valor F</i>	<i>Pr>F</i>	<i>Valor F</i>	<i>Pr> F</i>	<i>Valor F</i>	<i>Pr> F</i>
FUNCIÓN	8	13.82	0.0001	5.08	0.0001	2.18	0.0264
CAMPO	7	2.38	0.0203	1.62	0.1265	1.96	0.0578
ESTADO	55	1.63	0.0028	1.55	0.0063	1.29	0.0799
RMSE		1.18		1.07		0.73	
R^2		0.2006		0.1663		0.1129	
R^2 ajustada		0.1594		0.1233		0.0678	
Estadística F		4.87		3.87		2.51	
Casos		1 593		1 590		1593	

<i>Fuente</i>	<i>DF</i>	<i>Valor F</i>	<i>Pr> F</i>	<i>Valor F</i>	<i>Pr> F</i>
FUNCIÓN	8	1.85	0.0635	13.21	0.0001
CAMPO	7	3.14	0.0027	3.25	0.0020
ESTADO	55	1.48	0.0137	1.24	0.1147
RMSE		0.78		1.16	
R^2		0.114		0.2059	
R^2 ajustada		0.0685		0.1643	
Estadística F		2.50		4.95	
Casos		1 591		1 548	

CUADRO XVIII.5. *Resumen de quién tiene niveles más altos de interés en la nueva tecnología de información*

	Administradores de programas	Sin diferencia	Administradores de MIS
Suma de todos	XX ^a →	-rr- EE ^d	
Suma de comunicaciones	XX →	TT EE	
Suma de la técnica	XX →	Ooe ppf	
Tecnología para ingresar información	XX		
Tecnología de comunicaciones	XX →	EE	
Configuraciones de sistema		XX	
Tecnología de telecomunicaciones		XX	→ TT
Comunicación de voz	XX →	VV ^b	
Tecnología de usuario final	XX		
Tecnología para exhibir información		XX	→ pp
Tecnología GIS		XX	

^a Resultados de nivel de base de estimación del modelo (a un nivel de importancia de 0.05). Los resultados fueron ajustados después de controlar las responsabilidades adicionales de MIS.

^b Tecnología de telecomunicaciones por voz.

^c Tecnología de telecomunicaciones.

^d Correo electrónico.

^e Sistemas de oficina.

^f Tecnología de impresoras y productos para exhibir información.

^g Indica un cambio en el efecto después de la estimación con controles.

ANÁLISIS

El cuadro XVIII.5 resume los resultados, un tanto complejos, obtenidos al estimar el modelo respecto a la primera hipótesis. En todas las comparaciones *indiferenciadas* entre los administradores técnicos de MIS y sus equivalentes programáticos, estos últimos, después de controlar las demás variables del modelo, mostraron característicamente un nivel de interés superior en la nueva tecnología de información. Esto es verdad en las tres medidas acumuladas y en cuatro de las ocho tecnologías individuales. Las cuatro tecnologías individuales restantes no experimentaron esencialmente una diferencia de nivel de interés entre los administradores de MIS y los de programas.

Entre los administradores de MIS con una gama más vasta de responsabilidades (como comunicaciones, automatización de oficinas y exhibición de información), se modificaron los niveles de interés. Los administradores de MIS con responsabilidades de telecomunicaciones y correo electrónico mostraron niveles de interés comparables al administrador de programas típico cuando se consideraron todas las nuevas tecnologías, la

medida acumulada de las tecnologías de comunicaciones y cada una de las tecnologías de comunicaciones en sí misma. Resultados similares dieron las comunicaciones de voz y la medida acumulada de sistemas técnicos MIS más tradicionales. Cuando se tienen en cuenta todas las correcciones, dos tecnologías -telecomunicaciones y aparatos para exhibir información- son de mayor interés para los administradores técnicos, mientras que los dispositivos para ingresar información y tecnologías de uso final son importantes para los administradores de programas.

Estos resultados son un tanto complejos; pero un producto general es que, característicamente, los administradores de programas muestran niveles más altos de interés en las nuevas tecnologías de información que los administradores de MIS tradicionales. La mayoría de las veces es nueva la expansión de responsabilidades de un administrador de MIS a esferas como el correo de voz, los sistemas de radio y la automatización de oficinas. Al asignárseles nuevas áreas de responsabilidad, dichos administradores pronto deben empezar a formarse una comprensión básica de estas tecnologías. Este cambio reciente en la tecnología fundamental actúa como estímulo en el corto plazo del interés en las tecnologías.

Los descubrimientos señalados también confirman la teoría de Kraemer, King, Dunkle y Lane sobre los estados administrativos (1989). Tanto los administradores de MIS como los de programas se interesan en las tecnologías que apoyan su control en sus áreas de responsabilidad. De este modo, se buscan nuevas tecnologías que refuercen o extiendan las áreas tradicionales de responsabilidad. Los resultados indiferenciados también reflejan un cambio en el control de la computación como recurso de las organizaciones, apartándose de los técnicos centralizados en favor de la administración general. Los administradores de programas están más interesados en las tecnologías nuevas porque tratan de obtener mayor control sobre los recursos de computación.

Hay otras explicaciones del interés de los administradores de programas en las nuevas tecnologías. Kraemer, King, Dunkle y Lane (1989) sugieren que los administradores de MIS se muestran más escépticos ante las nuevas tecnologías. Aunque siguen la pista de las innovaciones, suelen aguardar y ver cómo resultan. Tal vez también estén más conscientes de los problemas relacionados con las nuevas tecnologías y su mantenimiento (Edwards, 1984). Lederer y Mendelow (1990) han descubierto que a los administradores de MIS les gusta permanecer tras la vanguardia de la tecnología para evitar los problemas asociados con su aplicación temprana (o prematura).

Por contraste, los administradores de programas podrían estar respondiendo a los informes del uso exitoso de las computadoras y buscando rendimientos similares (Northrop, Dutton y Kraemer, 1982; Northrop, Kraemer, Dunkle y King, 1990). Acaso respondan a una investigación que

les sugiera que se cree que los usuarios de computadoras son más inteligentes, más dinámicos y de mayor categoría (Safayeni, Purdy y Higgins, 1989; Kraemer y King, 1986). Una explicación más probable es que los administradores de programas están intentando encontrar soluciones innovadoras a problemas reales (Huber, 1990; Bozeman y Loveless, 1983). Las tecnologías en las que están interesados -la tecnología para ingresar información y la de usuario final- son sistemas de apoyo directo a los servicios de programas. Por ello, el interés en las nuevas tecnologías de información refleja la preocupación por lograr que se hagan las cosas.

La segunda hipótesis fue importante en cada modelo. Confirma investigaciones anteriores: mayores flujos de información, dentro y fuera de la organización; probablemente generarán un creciente interés en las nuevas tecnologías de información (Bozeman, 1982; Bozeman y Loveless, 1983; Perry y Danziger, 1980; Tornatzky y Fleischer, 1990). El aumento del número de grupos con los que una dependencia comparte información se ha relacionado con un mayor interés en las nuevas tecnologías de información. El incremento de los contactos con dependencias externas aumentará la necesidad de una mejor tecnología de información y despertará la conciencia de lo que esta área significa en otras organizaciones.

La tercera hipótesis -que el interés en la nueva tecnología está impulsado, en parte, por percepciones de barreras más altas para compartir información- resultó importante para dos tipos de tecnologías: las que intensifican las comunicaciones y aquellas que aumentan las capacidades de información. Por ello, se descubrió que las percepciones de barreras más altas para compartir información se relacionan con niveles más altos de interés en todas las tecnologías de comunicaciones, telecomunicaciones, y de voz; y se descubrió que se asocian con un gran interés en las tecnologías de procesamiento de datos, tecnologías para exhibir información y sistemas de información geográfica.

Estos descubrimientos indican que las organizaciones públicas buscan nuevas tecnologías de comunicación para superar las barreras técnicas que hacen a las comunicaciones lentas, costosas o difíciles. Al mismo tiempo, buscan nuevas tecnologías que mejoren sus capacidades de informar a dependencias externas. Por ello, el deseo de bajar los costos motiva la búsqueda de nuevas tecnologías asociadas a la recabación de datos para mejorar la integridad y confidencialidad de los mismos, y mejorar la capacidad de hacer análisis precisos. Las organizaciones públicas suman su interés en las nuevas tecnologías (soluciones potenciales) con las percepciones actuales de los problemas que tienen para compartir información.

Los resultados de la cuarta hipótesis no fueron los que se esperaban. Las tres medidas acumuladas y cuatro de los modelos individuales contienen efectos considerables al nivel de 0.10 o mejor. Cuando las organiza-

ciones públicas atribuyen altos niveles de importancia al procesamiento de datos y a la administración de la base de datos, se interesan *menos* en las nuevas telecomunicaciones, los sistemas de comunicación de voz, las tecnologías de usuario final y los sistemas para exhibir información.

Una posible explicación de esto es que la variable PHILOS no refleja el compromiso de una dependencia con la tecnología avanzada, sino que en realidad es una medida del compromiso de la dependencia con la integridad de los datos. Las organizaciones públicas que aplican políticas destinadas a mantener datos precisos, y donde la administración superior se preocupa por las políticas del procesamiento de datos, es más probable que busquen mejores políticas y prácticas de administración de datos para preservar la integridad de éstos. Las nuevas tecnologías no pueden asegurar por sí solas datos mejores y más precisos si no se aplican buenas políticas para su manipulación y almacenamiento.

Otra interpretación es que la variable PHILOS mide hasta qué grado está centralizado el procesamiento de datos. Esto parece sugerir que, en medios más centralizados, la información acerca de las nuevas tecnologías de información y sus prontas evaluaciones se manejan centralmente. Con ello baja el nivel de interés en dichas tecnologías, sobre todo entre los administradores de programas.

Este análisis controla un buen número de variables en de la organización, incluyendo tamaño, función, control externo y ubicación. Con excepción del nivel de control externo, se descubrió que estas variables eran importantes en el modelo general y en muchos de los modelos de tecnologías individuales. El tamaño de la dependencia resultó importante en todos los modelos, lo cual confirma la necesidad de incluirlo en el modelo general. Esto no es de sorprender; las dependencias más grandes pueden tener mayores recursos para dedicarlos a la innovación.

No se encontró que el nivel de control externo sobre una dependencia fuese un factor significativo (más allá del nivel de 0.05) en cualquiera de los modelos. Esto sugiere que el interés de una dependencia en las nuevas tecnologías no es una función de quién controla a aquélla; antes bien, es una función de las necesidades de la dependencia.

CONCLUSIONES

Los resultados de las pruebas de la hipótesis muestran que la iniciación del proceso de innovación para nuevas tecnologías de información entre organizaciones públicas puede explicarse parcialmente por los papeles, comunicaciones, barreras a la comunicación y compromiso con la integridad de los datos en la organización. Cuando la tecnología parece satis-

facilitar las necesidades (ya sean de motivación política, o relacionadas con el desempeño) de un administrador público, aumenta el interés en esa tecnología. Cuando las tareas de la organización exigen altos niveles de contacto con dependencias externas, se incrementa el interés en la nueva tecnología de información. Si se perciben muchas barreras a la comunicación externa, aumenta el interés en las nuevas tecnologías que las libren. Si la dependencia del gobierno concede gran importancia a la integridad de los datos y a una toma de decisiones compartida acerca de MIS, atribuirá menor importancia a las nuevas tecnologías de información.

Para un determinado administrador, el tipo de necesidad influye sobre su interés en el tipo de tecnología de información. Por ello, los administradores de programas están más interesados en la tecnología para ingresar información y la de uso final; los administradores de MIS muestran mayor interés en las tecnologías para exhibir información y de comunicaciones. Estos resultados pueden compararse favorablemente con otra obra empírica, la cual sugiere que la computación tiende a reflejar las relaciones y la influencia ya existentes en las organizaciones públicas en vez de modificarlas (Kraemer, King, Dunkle y Lane, 1989). Las computadoras son una inversión grande y costosa. El control de este recurso aumenta el poder de cualquier administrador egoísta en una dependencia.

Así, el papel de la administración tiene un poder de predicción para determinar el interés en las nuevas tecnologías de información. El área de responsabilidad de un administrador sugiere aquellos problemas programáticos que tal vez enfrentará, así como el tipo de tecnología de información que posiblemente controlará. A la vez, los resultados de las pruebas de la hipótesis sobre compartir información, las barreras a ese compartir y la filosofía de la dependencia muestran que los administradores responden a necesidades, oportunidades y estrategias internas al buscar nuevas tecnologías de información. Ello nos sugiere que los administradores responden a las condiciones con la búsqueda de soluciones nuevas para problemas viejos. El interés de un administrador público en la nueva tecnología de información es impulsado por las necesidades de la organización y por su área de responsabilidad.

Estos descubrimientos sirven para apoyar, en parte, el modelo de aceptación de la tecnología (Davis, Bagozzi y Warshaw, 1989). En este modelo, el interés de un administrador en emplear una nueva tecnología de información se ve influido por la percepción de utilidad y facilidad de uso del nuevo sistema. La tecnología que se relaciona directamente con el área de responsabilidad de un administrador parece ser la más útil para él. De este modo, un administrador mostrará pronto interés en las tecnologías que enfocan el área de sus preocupaciones.

XIX. MOTIVACIONES PARA INNOVAR EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS"

JAMES L. PERRY, KENNETH L. KRAEMER,
DEBORA E. DUNKLE y JOHN LESLIE KING

LA MOTIVACIÓN es cuestión central de muchas teorías de la conducta de los funcionarios públicos (véanse, por ejemplo, Downs, 1967b; Ostrom y Ostrom, 1971; Perry y Wise, 1990; Miller, 1991). Una controversia importante sobre los esfuerzos para modelar las motivaciones de los funcionarios públicos consiste en saber hasta qué punto su conducta es impulsada por un interés egoísta y no por altruismo (Mansbridge, 1990). Según algunas teorías, la conducta de los funcionarios públicos se puede interpretar como manifestación de egoísmo; otras afirman que gran parte de la conducta observada en el ámbito público sólo se puede comprender si los ciudadanos y quienes formulan las políticas son impulsados por consideraciones altruistas.

En este capítulo investigamos empíricamente las motivaciones de los funcionarios públicos en un contexto de decisiones particular: la decisión de innovar. Aunque las motivaciones de los funcionarios públicos parezcan importantes para comprender las elecciones que se hacen acerca de la innovación (Nelson y Winter, 1977, 1982), los investigadores se han limitado a inferir motivos de las decisiones de innovar, en lugar de medirlos de manera más directa. En este estudio examinamos varios motivos que se han identificado como importantes en el proceso de adopción de innovaciones, los cuales se han asociado con diversos grados de interés personal. Utilizamos una metodología de captura de políticas para identificar la estructura subyacente en estos motivos y para descubrir cómo difieren éstos entre funcionarios de gobiernos locales que toman decisiones acerca de aplicaciones de la computadora.

* Ésta es una versión revisada de un ensayo que se presentó en la Conferencia Nacional de Investigación de la Gestión Pública en septiembre de 1991. Los autores desean agradecer a David Anderson y John Rohrbaugh sus útiles comentarios a un borrador anterior.

REVISIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA

La investigación de las innovaciones ha ocupado la atención de gran número de científicos sociales en muchas disciplinas. Rogers (1983, p. XV) hace notar, sagazmente, que "casi no hay otro campo de la ciencia de la conducta que represente más esfuerzo de más especialistas en más naciones". En este estudio enfocamos una dimensión importante de la bibliografía sobre la innovación: la *motivación para innovar*. Nelson y Winter (1977, 1982) sugieren que la motivación para innovar es un elemento importante del proceso de innovación. Sostienen que la innovación tiene un propósito, pero que es esencialmente estocástica. Aplican el concepto de *medio de selección* para organizar los diferentes factores que determinan cómo cambia, con el tiempo, el uso relativo de distintas tecnologías. En ambientes ajenos al mercado, el medio de selección consiste sobre todo en tres elementos básicos: las motivaciones de las organizaciones en el sector; los modos en que los consumidores (por lo general los votantes) y los financieros (por lo general los legisladores) limitan la conducta de las dependencias, y los mecanismos para compartir información y valores entre organizaciones en el proceso de inversión e imitación.

Según Nelson y Winter (1977), el medio de selección en ambientes ajenos al mercado es muy distinto del que se encuentra en el mercado, y una razón de ello es que la separación de intereses entre empresas y clientes no está tan delimitada. Esto, a su vez, reduce la aplicabilidad de la competencia entre los proveedores como mecanismo de control, por una parte, y la utilidad de la ganancia como motivador, por la otra. Si la ganancia no motiva a las organizaciones en el sector ajeno al mercado, entonces, ¿qué lo hace?

Feller (1980, 1981) distingue entre dos motivaciones potenciales. Una de ellas incluye el grado en que una innovación aumenta la eficiencia de la producción (es decir, reduce el costo de llegar a un determinado nivel de producción). La otra motivación contrastante es la eficiencia en el servicio; esto es, se adopta una innovación porque, sin reducir los costos, mejora o intensifica los servicios y, potencialmente, los incrementa. Esta última motivación está fundamentada en el modelo de conducta burocrática de Niskanen (1971) y en el modelo burocrático de interés egoísta de Yin y de otros (1976). Feller sostiene que los burócratas prefieren las innovaciones que aumenten el servicio: éstas también aumentan los presupuestos de la dependencia (con los cuales están en una correlación positiva los emolumentos burocráticos), extienden la clientela a la que atiende la dependencia y oscurecen los costos de producción mientras, al mismo tiempo, alteran las mezclas de insumos y los servicios prestados. Feller

concluye que aun cuando las burocracias públicas pueden tener más aversión a los riesgos, las innovaciones que adoptan pueden mejorar los servicios más que la eficiencia.

Otros han dado a entender que algunas innovaciones incluyen intercambios entre los intereses de los ciudadanos y el control burocrático. Resumiendo la investigación efectuada sobre computación en los gobiernos federal, estatal y local, Kraemer y Kling (1985) identifican dos modelos para la adopción de sistemas de computadora. Según el modelo racionalista, la tecnología computacional sirve a los ciudadanos ofreciéndoles más servicios en forma más equitativa. Según el modelo de la política de refuerzo, las computadoras son instrumentos para los intereses más poderosos. De acuerdo con este modelo, los sistemas computarizados se utilizan sobre todo para operaciones de rutina y control general. Por ello, otra dimensión de la motivación para innovar es la toma de decisiones y el control. Kraemer y Kling convienen con Feller en que la adopción de tecnologías no es impulsada básicamente por consideraciones de eficiencia, sino que sugieren que la eficiencia en el servicio resulta menos importante que el reforzamiento de las disposiciones de poder existentes.

La investigación del crecimiento burocrático hecha por Hannaway (1987), en la que se examina a los administradores de oficinas centrales en un gran distrito escolar, da nuevo apoyo a la idea de que la eficiencia en la producción es secundaria y que el control es la motivación básica para innovar. Hannaway sostiene que el crecimiento se debe más a la atención de los administradores hacia las preocupaciones inmediatas que a cualquier maximización de la utilidad. Afirma que el administrador está "tratando de lograr que se haga una tarea casi ilimitada sin comprender claramente las relaciones de medios y fines que intervienen, o el significado de gran parte de la retroalimentación recibida, y sin correr muchos riesgos personales" (p. 129).

Mohr (1969) identifica una cuarta motivación potencial para innovar en las organizaciones públicas: el *status* profesional. En un estudio de organizaciones de salud, Mohr arguye que los grandes departamentos deciden adoptar un gran número de programas, en lugar del menor número de éstos que sería apoyado en los niveles superiores. Infiere que esta elección refleja una innovación motivada por el status, y razona que esa pauta de adopción refleja "una innovación motivada en gran medida por el afán de prestigio y *status* profesional, de parte del funcionario y de otros miembros del departamento de salud" (p. 122).

Una quinta motivación para innovar, que puede residir en la novedad de un proceso o producto, es el simbolismo de la innovación. Las personas pueden favorecer un nuevo producto o proceso simplemente porque *es* nuevo y representa un modo alternativo de hacer las cosas. Una innova-

ción puede atraer la preferencia por la "modernidad de las cosas" o el "cambio por el cambio mismo".

HIPÓTESIS

Debido a sus diferentes papeles en la jerarquía y sus diversas orientaciones profesionales, habíamos esperado que los distintos administradores seleccionaran aplicaciones que reflejaran diferentes mezclas de valores. Aunque todos los administradores puedan tener en común ciertos valores, habíamos esperado que los administradores de nivel superior se interesaran más en las aplicaciones que favorecieran la toma de decisiones y el control, pues a ellos les concierne la dirección general de la organización. De manera similar, habíamos esperado que los administradores de departamento se preocuparan especialmente por las aplicaciones que promovieran la productividad y aumentaran los servicios, dada su responsabilidad por las operaciones cotidianas de gobierno y la prestación de servicios a los ciudadanos. Por último, habíamos esperado que los administradores de sistemas de información fueran los más interesados en las aplicaciones que parecieran innovadoras o incrementaran el profesionalismo, porque su propio *status* profesional se vería mejorado con aplicaciones de computadoras de vanguardia.

Los MÉTODOS

Se aplicó el análisis de juicio social (véanse Hammond, McClelland y Murnpower, 1980; Milter y Rohrbaugh, 1988; Whorton, Feldt y Dunn, 1988-1989) para determinar los criterios subyacentes que utilizaron los administradores en sus decisiones acerca de las aplicaciones de la computadora. En el análisis del juicio social, una decisión (mencionada como *juicio*) es función de 1) el *peso* relativo que una persona atribuye a las dimensiones del asunto que está considerando; 2) la *forma* de la relación de las dimensiones (llamadas *claves*) con la decisión final, y 3) el método utilizado para *organizar* estas relaciones. La medición de las decisiones requiere tres tareas: identificación de la decisión que va a tomarse, identificación de las dimensiones pertinentes para tomar la decisión, y creación de perfiles de decisión en que se varían las dimensiones (es decir, se presentan diferentes mezclas -presencia, ausencia; positiva, negativa- de las dimensiones). En esta investigación, la tarea asignada a los administradores consistía en realizar una evaluación general de la probabilidad de que se seleccionara para su uso una aplicación específica de *software*, dado un resumen de los efectos que tendría el uso de los cinco criterios si

se escogiera esa aplicación. Los cinco criterios, basados en nuestra revisión de la bibliografía, fueron *productividad*, *mejora de servicios*, *toma de decisiones y control*, *profesionalismo* e *innovación*. La descripción de cada criterio (dimensión) en el instrumento de encuesta fue precedida por la siguiente declaración:

Estamos interesados en los tipos de criterios que emplean los administradores para hacer evaluaciones de las inversiones en computación. Supongamos que su departamento revisara 26 paquetes y calificara cada uno con base en los cinco criterios que se emplean a menudo para evaluar las aplicaciones de las computadoras: sus contribuciones a la productividad, mejora de servicios, profesionalismo, toma de decisiones y control, e innovación. El costo de esos paquetes es esencialmente el mismo, por lo cual este aspecto no entra en consideración.

A quienes respondieron a la encuesta se les propuso la siguiente descripción de los criterios:

Productividad, es decir, el grado en que una aplicación reduce los recursos requeridos para prestar un servicio o aumenta los servicios que pueden prestarse con los mismos recursos. Una aplicación que reduzca el personal o disminuya el costo tendrá una calificación alta de acuerdo con este criterio. Por el contrario, una aplicación que requiera mayor personal o aumente el costo recibirá una calificación baja.

Mejora de servicios, es decir, el grado en que una aplicación mejora la capacidad de operación de un departamento para satisfacer las necesidades de sus clientes. Una aplicación que haga posible que los departamentos aceleren la prestación de servicios, adapten mejor los servicios a las necesidades de los clientes o faciliten la interacción con éstos recibirá una calificación alta según este criterio. Por contraste, una aplicación que aumente la complejidad de la prestación de servicios o incremente la dificultad de interacción con los clientes recibirá una calificación baja.

Toma de decisiones y control, es decir, el grado en que una aplicación ayuda a la toma de decisiones y el control sobre las operaciones del gobierno. Una aplicación que aporte información pertinente para la toma de decisiones y que supervise el rendimiento de las operaciones recibirá una calificación alta. En tanto una aplicación que no produzca información para la toma de decisiones ni la supervisión del desempeño recibirá una calificación baja.

Profesionalismo, es decir, el grado en que una aplicación aumenta el reconocimiento profesional de usted o de su organización. Una aplicación que traiga publicidad y prestigio considerables en los niveles local, regional o nacional recibirá una calificación alta. Una aplicación que no genere publicidad ni prestigio recibirá una calificación baja.

Innovación, es decir, el grado en que una aplicación promete una nueva

y mejor manera de hacer las cosas, pero que incluya algún riesgo. Una aplicación sumamente prometedora aunque riesgosa recibirá una calificación alta. Una aplicación menos prometedora aun de bajo riesgo recibirá una calificación baja.

A cada interrogado se le dio un total de 25 paquetes hipotéticos de *software*, en que los cinco criterios variaban para cada paquete. Se pidió a cada interrogado hacer una evaluación general sobre la probabilidad de hacer su compra con base en la importancia relativa que atribuyeran a cada uno de los criterios. Por ejemplo, para un perfil de *software* se pidió al interrogado que calificara, en una escala de 1 (baja probabilidad de compra) a 10 (alta probabilidad de compra), si la aplicación sería seleccionada para su uso si fuera de alta productividad (1a) e innovación (9), baja en profesionalismo (1), y toma de decisiones y control (2), y neutra en la mejora del servicio (5). Cada uno de los interrogados tomó 25 decisiones respecto a las aplicaciones, con un total de 25 ponderaciones para cada uno de los cinco criterios.

El análisis de regresión lineal múltiple se utilizó para obtener las descripciones de juicio. Se supuso que la forma del juicio era una función lineal y acumulativa. La evaluación general de la probabilidad de compra del *software* (decisión) es la variable dependiente, y las calificaciones ponderales preasignadas (claves) para los criterios son las variables independientes. Las ponderaciones beta obtenidas del análisis de regresión reflejan el sopesamiento relativo a cada una de las cinco claves. La *R* múltiple nos da una indicación de lo bien que el modelo de regresión puede predecir las decisiones observadas.

Este análisis emplea datos obtenidos durante un estudio intensivo del uso de computadoras en 46 ciudades y un condado durante 1988. Los investigadores pasaron de una a dos semanas-persona efectuando investigación de campo en cada lugar, recabando datos acerca de las condiciones locales, de los sistemas políticos y administrativos, y de los sistemas de información. Los métodos de recopilación de datos incluyeron entrevistas semiestructuradas con altos administradores, profesionales de sistemas de información (SI) y personal de los departamentos. Además, se distribuyeron cuestionarios de usuario a casi cinco mil empleados. Tales cuestionarios enfocaron preguntas acerca de 25 perfiles de aplicaciones y los usos y efectos de la computarización. En este capítulo sólo utilizaremos las respuestas de los 464 administradores superiores (alcaldes o subalcaldes, administradores de ciudad o ayudantes de administradores de ciudad), jefes de departamento y administradores de SI que respondieron a la sección de valores del cuestionario del usuario. Las tasas de respuesta a dicha sección variaron según el tipo de funciones: 75% de altos administradores, 68% de jefes de departamento, y 85% de administradores de SI.

Como se esperaba que no todos los interrogados se mostraran uniformes en sus juicios o comprendieran la tarea, se efectuó el análisis de regresión lineal múltiple de los 25 juicios en cada interrogado. Para los análisis subsiguientes, aceptamos una R múltiple de 0.80 o más como prueba suficiente de congruencia en la respuesta en el nivel individual. Según este criterio, se consideró que 43 de los 464 que respondieron fueron demasiado incongruentes al responder a los 25 perfiles, y se les excluyó de todo análisis. Por consiguiente, la muestra consiste en 421 personas que respondieron; o, más precisamente, en 10 525 juicios.

Una inspección de las ponderaciones beta producidas por cada persona interrogada indicó que era muy probable que se pudieran identificar distintos grupos de personas (que compartieran formas similares de función). Para identificar los subgrupos se dieron tres pasos. Primero, se hizo un análisis del factor de componentes principales, con rotación de máxima variación, de los 25 juicios. El resultado fue una solución de seis factores (de valor característico 1.0 o mayor), lo cual explicó 65.5% de la varianza encontrada en los 25 juicios. Se generaron calificaciones de factor. Segundo, para identificar los subgrupos se efectuó un análisis de grupo de las calificaciones de los seis factores, utilizando el método de varianza mínima de Ward. Se efectuó el análisis de grupo utilizando SAS. Se empleó una estadística pseudo- t^2 para evaluar el número óptimo de grupos. Los resultados indicaron que la solución óptima era la de cuatro grupos. Por último, se hizo el análisis de regresión lineal múltiple de los juicios individuales para cada uno de los cuatro grupos, con objeto de obtener las ponderaciones relativas y la organización de las decisiones del grupo.

LOS RESULTADOS

Los análisis de regresión de los juicios individuales se efectuaron en 1) todos los administradores; 2) los altos administradores; 3) los jefes de departamento y de división (excluyendo los administradores de SI), y 4) los administradores del sistema de información. Véase el cuadro XIX.1.

Todos los administradores

Los resultados indican que, en toda la muestra, la productividad y la mejora del servicio se ponderaron casi en forma similar como los criterios utilizados para la selección de aplicaciones. La innovación y el profesionalismo no se emplearon como criterios de selección: las ponderaciones beta cercanas a cero indican que estos dos criterios no tuvieron ningún

CUADRO XIX. 1. *Ponderaciones relativas de los cinco criterios*

<i>Criterios</i>	<i>Todos los administradores (N = 421)</i>		<i>Altos administradores (N = 4J)</i>		<i>Administradores de SI (N = 76)</i>		<i>Jefes de departamento (N = 304)</i>	
	<i>Beta</i>	<i>Beta estandarizada'</i>	<i>Beta</i>	<i>Beta estandarizada'</i>	<i>Beta</i>	<i>Beta estandarizada'</i>	<i>Beta</i>	<i>Beta estandarizadd'</i>
Productividad	0.51	36%	0.55	38%	0.55	41%	0.49	34%
Mejora del servicio	0.45	32%	0.44	30%	0.44	32%	0.46	32%
Toma de decisiones y control	0.28	20%	0.30	21%	0.27	20%	0.28	19%
Innovación	0.10	7%	0.12 ^a	8%	0.06	4%	0.11	8%
Profesionalismo	0.09	5%	0.04	3%	0.04	3%	0.10	7%
Múltiple R (medida de acuerdo)	0.75		0.79		0.76		0.70	
Total de juicios en el grupo	10525		1025		1 900		7600	

^a La beta estandarizada se calculó como (beta/suma de betas) x 100.

CUADRO XIX.2. *Ponderaciones relativas de los cinco criterios: cuatro subgruposa*

<i>Criterios</i>	<i>Beta</i>	<i>Beta estandarizada</i>
GRUPO 1 (<i>N</i> = 231)		
Dominantes de productividad y mejora del servicio		
<i>Mejora del servicio</i>	0.51	33%
<i>Productividad</i>	0.49	32%
Toma de decisiones y control	0.22	14%
Innovación	0.18	12%
Profesionalismo	0.12	8%
<i>R</i> múltiple = 0.78 (medida de acuerdo)		
GRUPO 2 (<i>N</i> = 75)		
Controladores de la organización		
<i>Mejora del servicio</i>	0.55	37%
<i>Productividad</i>	0.46	31%
<i>Toma de decisiones y control</i>	0.35	24%
Innovación	0.08	6%
Profesionalismo	0.03	2%
<i>R</i> múltiple = 0.80 (medida de acuerdo)		
GRUPO 3 (<i>N</i> = 74)		
Dominante de eficiencia		
<i>Productividad</i>	0.66	46%
Mejora del servicio	0.33	23%
Toma de decisiones y control	0.29	20%
Innovación	0.07	5%
Profesionalismo	0.07	5%
<i>R</i> múltiple = 0.80 (medida de acuerdo)		
GRUPO 4 (<i>N</i> = 40)		
Los que evitan riesgos		
<i>Productividad</i>	0.53	35%
Mejora del servicio	0.43	29%
<i>Toma de decisiones y control</i>	0.30	20%
<i>Innovación</i>	-0.18	12%
Profesionalismo	0.04	3%
<i>R</i> múltiple = 0.76 (medida de acuerdo)		

a Grupos basados en el método de varianza mínima de Ward (distancias euclidianas al

efecto sobre el proceso de toma de decisiones. No se descontó por completo el grado en que una aplicación podría ayudar a la toma de decisiones y al control, pero sí fue calificado considerablemente más bajo en las decisiones finales que la productividad y el mejoramiento del servicio.

Altos administradores. Este grupo no mostró una pauta distinta de la de todos los administradores. Se atribuyó gran peso a la productividad y la mejora del servicio; a la primera se le dio una importancia moderadamente mayor que a la segunda.

Administradores de sistemas de información (5). También este grupo hizo gran hincapié en consideraciones de productividad. Una mayor proporción de administradores de SI fue influida por consideraciones de productividad que la de los altos administradores, e hicieron menor énfasis en la innovación.

Jefes de otros departamentos y divisiones. Estos administradores mostraron una pauta un tanto distinta de las de los altos administradores y administradores de SI. Atribuyeron un peso casi igual a la productividad y a la mejora del servicio.

Subgrupos

El análisis anterior indica que las pautas de juicio fueron muy constantes a través de los tipos de funciones. Todas las variaciones en las pautas de toma de decisiones pasaron a través de las funciones en los gobiernos locales. Para identificar las variaciones, se efectuó un análisis de grupo.

El análisis de grupo, presentado en el cuadro XIX.2, indica que entre los administradores hubo cuatro subgrupos. El grupo 1, al que llamaremos las *dominantes de productividad y mejora del servicio*, fue motivado igualmente por consideraciones de eficiencia y eficacia; a otros valores, incluido el control burocrático, se les atribuyó un nivel de importancia bajo; el grupo 2, los *controladores de la organización*, se preocupó tanto por las implicaciones sobre el control de la organización como por las consecuencias relacionadas con la eficiencia y la eficacia. Este grupo de administradores fue el más numeroso de la muestra. El grupo 3, las *dominantes de eficiencia*, fue impulsado por preocupaciones respecto a la productividad por encima de todos los demás factores; sólo una proporción relativamente pequeña de la muestra cayó en este grupo. El grupo 4, los *evitadores de riesgos*, no sólo intentó maximizar la eficiencia, la eficacia y el control, sino también evitar las innovaciones que parecieran muy riesgosas.

En los cuadros XIX.3 y XIX.4 aparece una evaluación de las diferencias entre los miembros de los cuatro grupos. Se computaron los análisis de varianza para una serie de características y factores en que se esperaba que difirieran los grupos: medio gubernamental, características de los

CUADRO XIX.3. *Análisis de varianza por grupos sobre el medio, las características de los servicios de información y las variables individuales*

	<u>Grupo 1</u>	<u>Grupo 2</u>	<u>Grupo 3</u>	<u>Grupo 4</u>	<i>Razón de F</i>	<i>Importancia de F</i>
<i>Medio gubernamental</i>						
Población de la ciudad, 1980	314547	246971	395239	294174	2.43	0.065
Gastos totales de operación (en millones de dls.)	\$394.7	\$263.0	\$450.4	\$364.7	1.95	0.121
Total de empleados en la ciudad	5300	3897	6434	5652	1.50	0.214
Proporción en ciudades que tienen un administrador del consejo	0.67	0.53	0.64	0.61	1.58	0.193
Proporción en ciudades que utilizan objetivos escritos para los servicios	0.57	0.52	0.72	0.56	2.33	0.074
Proporción en ciudades que usan medidas de desempeño para alcanzar objetivos	0.46	0.41	0.55	0.46	1.06	0.367
Proporción en ciudades que emplean procedimientos de contabilidad de costos	0.56	0.49	0.55	0.41	1.24	0.293
Proporción en ciudades que utilizan estrategia de administración en grupo	0.48	0.51	0.51	0.63	1.02	0.384
<i>Características de los servicios de información</i>						
Total de aplicaciones operativas en la ciudad	133.46	128.16	142.05	123.78	2.24	0.083
Total de funciones automatizadas en la ciudad	16.37	15.85	17.07	14.90	2.22	0.085

CUADRO XIX.3. *Análisis de varianza por grupos sobre el medio, las características de los servicios de información y las variables individuales (conclusión)*

Número de empleados por terminal en la ciudad	8.41	9.01	8.64	8.18	0.29	0.832
<i>Características individuales</i>						
Proporción masculina	0.88	0.81	0.87	0.82	0.84	0.472
Proporción con un grado profesional	0.53	0.53	0.42	0.36	1.94	0.123
Proporción que asistió a reuniones profesionales	0.83	0.83	0.78	0.65	2.52	0.058
Edad promedio	46.07	47.03	45.21	44.04	1.103	0.380
Años de experiencia en computación	10.94	9.89	11.03	10.54	0.45	0.715
Proporción con preparación en programación	0.24	0.17	0.28	0.14	2.24	0.084
Proporción con labor de curso en computadoras	0.81	0.75	0.80	0.75	0.48	0.696
Frecuencia de uso de información basada en computadoras en los informes"	5.10	5.11	4.93	0.63	0.595	
Frecuencia de uso directo de computación en el trabajo"						

a Calificaciones en el índice: 1 =nunca, 2 =al menos una vez al año, 3 =varias veces al año, 4 =varias veces al mes, 5 =varias veces a la semana, y 6 = diariamente. El índice se calculó tomando el máximo (lo más frecuentemente hecho) de las actividades siguientes: solicitar a otros que obtengan información de archivos computarizados o recibir informes que contengan datos de esos archivos.

b Calificaciones en el índice: 1 =nunca, 2 =al menos una vez al año, 3 =varias veces al año, 4 =varias veces al mes, 5 =varias veces a la semana, y 6 = diariamente. Se calculó el índice tomando el máximo (lo más frecuentemente hecho) de las actividades siguientes: usar una microcomputadora, usar una microcomputadora como terminal de una computadora más grande, emplear una microcomputadora en una red de área local, o utilizar una terminal de computadora.

CUADRO XIX.4. *Análisis de varianza de actitudes de grupo hacia la computación*

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Razón de F	Importancia de F
<i>Actitudes hacia la computación</i>						
Las computadoras permiten que los departamentos manejen un mayor volumen de servicio sin los correspondientes aumentos de costo"	3.42	3.18	3.20	2.93	4.91	0.002
Carezco de una buena comprensión de lo que pueden hacer las computadoras"	1.79	2.25	1.70	1.97	4.61	0.004
Durante los próximos cinco años, las computadoras mejorarán mucho el modo en que se hace mi trabajo"	3.38	3.34	3.00	3.14	3.58	0.014
Calidad del servicio del departamento a los clientes ^b	4.54	4.29	4.53	4.26	3.66	0.013
Las computadoras me ahorran tiempo al buscar Información"	3.09	2.90	2.75	2.67	3.80	0.011
En general, las computadoras me han permitido ser más eficiente en el desempeño de mi trabajo"	3.09	2.84	2.72	2.59	4.16	0.007

^a Escala de cuatro puntos (1 =desacuerda; 4 =acuerdo).

^b Escala de cinco puntos (1 =reducido; 5 =aumentada).

^c Escala de cuatro puntos (1 = casi nunca es cierto; 4 =casi siempre es cierto).

NOTA: Las cifras en negritas significan diferencias estadísticamente importantes entre grupos.

servicios de información, características individuales y actitudes hacia la computación. Como lo muestra el cuadro XIX.3, ninguna de las medias de grupo fue significativamente distinta del nivel de 0.05 para los tres primeros. Por contraste, el cuadro XIX.4 muestra diferencias significativas entre los grupos, en cada una de las medidas y actitudes hacia la computación. En general, los individuos del grupo 1 tendieron a ser los más experimentados en la computación y tener la mayor confianza en el potencial de la tecnología para alterar en forma positiva la productividad y la prestación de servicios. Los administradores de los grupos 2 y 3 tienden a encontrarse en medio de estas medidas, mientras que los administradores del grupo 4 -los que prefieren evitar riesgos- tienen generalmente una menor comprensión de lo que pueden hacer las computadoras y mucho menos confianza en los resultados positivos de su uso. Las diferencias de actitudes que aparecen en el cuadro XIX.4 podrían atribuirse a un problema de métodos comunes; pero las diferentes maneras en que se derivaron los juicios sociales y actitudes hacia las computadoras -por medio de clasificaciones de paquetes hipotéticos y mediante el uso de escalas de Likert, respectivamente- hacen improbable que el uso de métodos comunes pueda explicar este resultado.

ANÁLISIS

El análisis reveló que la eficiencia en la producción y la mejora del servicio fueron los factores predominantes que influyeron en la decisión de aplicar la computadora. Sin embargo, la ponderación de los criterios en el análisis de grupo indicó que pocos de los administradores públicos habían sido motivados exclusivamente por consideraciones de productividad. En cambio, la mayoría de los administradores fueron motivados casi en forma similar por la productividad y por la mejora del servicio. Si los juicios movidos por consideraciones de mejora del servicio se interpretan como egoístas, entonces los resultados indican que casi todos los administradores actúan por motivos decididamente mixtos.

Habíamos esperado que diferentes administradores seleccionaran las aplicaciones sobre la base de distintas mezclas de valores. En particular, esperábamos que los altos administradores seleccionaran las aplicaciones por razones de toma de decisiones y control, que los administradores de departamento seleccionaran aplicaciones para productividad y mejora del servicio, y que los administradores de sistemas de información seleccionaran las aplicaciones por cuestiones de innovación y profesionalismo. Pero sólo los resultados de los administradores de departamento concor-daron con lo previsto. El acuerdo general sobre los criterios a través de las funciones organizacionales indicó que los valores relacionados con las in-

novaciones de la computación eran compartidos de manera amplia entre los administradores de todos los niveles.

También fue claro que la innovación y el profesionalismo no fueron factores importantes en las decisiones de los administradores acerca de la computación, en ningún nivel. En realidad, entre quienes deseaban evitar riesgos se manifestó incluso una aversión a la novedad como consideración en la selección de paquetes de cómputo.

¿Qué factores explicaron las diferencias en valores que emplearon los administradores al elegir las innovaciones? Identificamos cuatro grupos distintivos, relacionados con los criterios de decisión; pero no fueron significativos muchos de los factores de antecedentes que pudiesen explicar tales diferencias. Las únicas variables que podrían explicar las diferencias entre los grupos fueron las relacionadas con las actitudes hacia la computación. Los resultados sugieren que el determinante más poderoso de la motivación de una persona en este contexto puede ser su experiencia relacionada con la tecnología. Por ejemplo, los resultados indicaron en forma clara que la mayor parte de los administradores no temían correr riesgos, pero que un pequeño subgrupo de la población rechazaría probablemente las innovaciones arriesgadas. La aversión de este subconjunto de administradores al riesgo, como en los otros subconjuntos que respondieron a diferentes criterios (como la productividad o el control), acaso fuese producto del aprendizaje social, de modo que las respuestas a claves particulares pudieron ser una función de experiencias pasadas en situaciones similares. La falta de importancia de variables como la función y el contexto de las organizaciones sugiere que la motivación no es determinada exclusiva y ni siquiera básicamente por factores ambientales; en cambio, puede ser resultado de interacciones más complejas entre el medio, la experiencia y la personalidad. Estas relaciones merecen nuevas investigaciones, utilizando metodologías capaces de identificar tales interacciones.

Si la motivación para innovar es producto de un proceso de aprendizaje social, ¿encontraremos pautas de motivación similares para otras tecnologías? Muy posiblemente, no. La computación es una tecnología administrativa relativamente bien conocida, que ha crecido de manera continua en casi todas las organizaciones públicas. Si la motivación es función del aprendizaje social, entonces podríamos esperar variaciones a través de diferentes tecnologías. Una nueva tecnología discreta y específica de los servicios acaso pudiera revelar pautas motivacionales radicalmente distintas; y esta conjetura también merece más investigación.

SÉPTIMA PARTE

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

Los tres capítulos de esta última sección presentan reflexiones acerca de grandes cuestiones de la gestión pública. Desde el "ahuecamiento" del Estado hasta las fórmulas para compartir el poder y la especulación acerca de la gestión pública en el próximo siglo, estos capítulos abarcan los desarrollos que han venido a alterar las tradiciones de la gestión pública.

H. Brinton Milward, Keith G. Provan y Barbara A. Else examinan las implicaciones de la subcontratación y del "gobierno por interpósita persona". Los autores intentan determinar el funcionamiento del proceso de "ahuecamiento", analizando un sistema de salud mental de una comunidad y contrastando luego el "ahuecamiento" del sector público con lo que ocurre en una organización del sector privado, Nike, que ha pasado por una transformación similar. Los autores identifican un conjunto de variables al parecer asociadas con el "ahuecamiento" y sugieren que en estudios futuros se midan esas variables, lo cual podría revelarnos cómo tal "ahuecamiento" varía entre diversos ámbitos políticos, estados, naciones y niveles de gobierno.

John M. Bryson y Barbara C. Crosby presentan un marco ideado para ayudar a que planificadores y analistas de las políticas operen con mayor eficiencia en "situaciones de poder compartido, en que nadie en particular está al mando". Para mostrar su marco, se basan en un estudio de caso de la creación del Consejo Metropolitano de Ciudades Gemelas y sus efectos ulteriores sobre la coordinación y planeación de políticas regionales.

Por último, Mark A. Emmert, Michael M. Crowy y R. F. Shangraw, Jr., utilizan la literatura de estudios de futuro como "datos secundarios" para llegar a conclusiones respecto del probable ambiente venidero de la gestión pública y hacer algunas prescripciones acerca de respuestas eficientes de la gestión pública a tendencias probables en el futuro. Este enfoque es importante porque, como lo indican sus autores, la teoría de la gestión pública se basa en tecnología y conceptos caducos. Los temas examinados por los autores incluyen la complejidad social y organizacional, la privatización y la interacción entre los sectores público y privado, el cambio tecnológico, la diversidad de la fuerza de trabajo, la escasez, el individualismo, el ambientalismo y los procesos de transición. Como en los otros dos capítulos de esta sección, los autores centran su análisis en el estudio de un caso: el Programa de Restauración Ambiental y Desechos del Department of Energy de los Estados Unidos. Las alentadoras prescripciones de los autores incluyen el diseño organizacional. Sostienen que los diseñadores de organizaciones que traten de enfrentarse al porvenir e incorporen en sus diseños las probables tendencias futuras podrían mejorar de manera considerable la calidad de la gestión pública.

XX. ¿QUÉ ES EL "ESTADO HUECO"?*

H. BRINTON MILWARD, KEITH G. PROVAN
y BARBARA A. ELSE

HACE varios años, la revista *Business Week* presentó un importante reportaje acerca de la "corporación hueca" eSpecial Report", 1986). Los editores creyeron que había surgido una nueva forma de organización y que Nike, compañía fabricante de zapatos para atletismo, era el modelo de este nuevo tipo de organización. La corporación hueca consistía en una operación con una pequeña instalación central que tuviera sólo cuatro departamentos: investigación y desarrollo, diseño, mercadeo y control financiero. Lo exclusivo de Nike es que no tenía capacidad de producción propia. Los zapatos Nike se fabricaban por todo el mundo bajo contrato con varias empresas manufactureras.

Un tipo aún más extremo de corporación hueca fue introducido por el maestro de la administración, Tom Peters. En un artículo reciente, él propone dar a subcontratistas absolutamente todo: "La subcontratación no es nueva. Lo nuevo es que grandes empresas [MCI, Apple y Boeing] están viendo la subcontratación como modo de vida. En realidad, se conciben a sí mismas como 'nada más' que una red de subcontratistas (retienen las 'habilidades de integración de sistemas', para emplear el término de Boeing)" (Peters, 1990, p. 13). Lo que está en debate es si este tipo de organización es eficiente. Peters sin duda piensa que lo es; Bettis, Bradley y Hamel (1992) creen que los testimonios son mixtos respecto a la empresa, y dañinos para la economía.

Anosotros nos parece que la "corporación hueca" es el análogo del "Estado hueco", concepto que capta muchos de los desarrollos estructurales recientes en la prestación local de servicios humanos y de salud en los Estados Unidos. Específicamente en muchas comunidades, aunque los servicios humanos y de salud reciben fondos de las dependencias públicas, la distribución de estos fondos es controlada y supervisada por terceras partes no gubernamentales, las cuales determinan con qué agencia se debe subcontratar para la prestación real de los servicios. Por ello, la participación del Estado es indirecta y muy limitada. El "Estado hueco" resulta de varias tendencias distintas. El gobierno federal siempre ha dependido

* La investigación que aparece en este capítulo recibió fondos del subsidio ROIMH43783 del National Institute of Mental Health.

de los gobiernos estatales y locales para prestar servicios pagados por él. Los fondos gubernamentales para agencias no lucrativas aumentaron durante la gran explosión de subsidios durante los años sesenta y los setenta, y continuaron durante los gobiernos de Reagan y Bush bajo el estandarte de la "privatización". Además, la contratación de tales servicios, como las obras públicas y la defensa, llevan en este país muy largo tiempo. En años recientes, los especialistas en organización han tratado de describir, volver operativas y modelar las nuevas formas organizacionales – a menudo llamadas *organizaciones de red* o *redes de aplicación de servicios*– en los sectores público, no lucrativo y privado (Chisholm, 1989; Landau, 1991; Lawless y Moore, 1989; Miles y Snow, 1986; Provan y Milward, 1991; Wise, 1990). Sin embargo, por lo general no se han examinado con detalle las fuentes de fondos de esos sistemas basados en redes, así como su efecto sobre la prestación de servicios. El concepto de "Estado hueco" es particularmente útil para dar un sentido al caso específico que hemos investigado para este capítulo: el rediseño de la red de salud mental comunitaria de un área metropolitana para enfrentarse a los múltiples problemas creados por el número creciente de adultos con enfermedades mentales graves.

No podemos arrogarnos derechos intelectuales de autor sobre el "Estado hueco" porque es similar a un conjunto de conceptos que se han empleado para describir el mismo fenómeno. Wolch (1990) utiliza la frase "Estado de sombra" para referirse al papel cada vez mayor que las asociaciones no lucrativas desempeñan en la prestación de servicios humanos a los clientes. Kettl (1988) y Smith (1990), respectivamente, describen los contratos del gobierno con terceras partes como "gobierno por interpósita persona" y "el régimen del contrato". Mosher (1980) llama nuestra atención hacia el creciente fenómeno del "gobierno de una tercera parte", y Salamon (1981) intenta clasificar y predecir la repercusión de los "instrumentos" que gobiernan la aplicación de políticas públicas por terceras partes. Todos estos autores o bien han hecho descripciones generales del alcance del problema, o bien han ofrecido conjuntos de ejemplos de las características de la metáfora utilizada para describirlo. Lo que nosotros nos proponemos hacer es tratar de unir el concepto de "Estado hueco" con un modelo organizacional más general, y determinar un conjunto de dimensiones de la "oquedad" que varíe y, por tanto, tenga el potencial para usarse en la investigación empírica. Tratamos de hacer esto en el contexto de un estudio detallado del rediseño de un sistema de salud mental comunitario, en gran parte administrado por terceras partes.

LA APLICACIÓN POR ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES

El control de los agentes en un sistema federal como el de los Estados Unidos siempre es difícil, lo cual constituye una de las virtudes de la "república compuesta" de James Madison. Diferentes niveles de gobierno comparten la autoridad para la aplicación de áreas de políticas como la salud, el bienestar, la educación y muchas otras. El problema tradicional del control en un sistema federal consiste en cómo aplicar y controlar eficazmente las políticas, cuando las relaciones entre los estratos de gobierno se basan en la negociación y no en la jerarquía (Ingram, 1977).

Un problema distinto es la aplicación de políticas públicas por entidades privadas. Ya sea que participen organizaciones lucrativas o no lucrativas, el problema está en cómo controlar la conducta de personas que no son servidores públicos y cuya lealtad, además de servir a sus clientes, está comprometida con la prosperidad de sus propias empresas o con sus vocaciones altruistas.

Brudney (1990) ha encontrado pruebas que apoyan el ahuecamiento del Estado. Específicamente, menos de 15% del presupuesto del gobierno federal se gasta en programas que él mismo administra; algunos departamentos federales mantienen a cuatro trabajadores indirectos por cada uno que haya en sus nóminas. El "Estado hueco" no consiste simplemente en que el gobierno federal confíe la prestación de servicios a estados y ciudades; también los gobiernos de estos últimos están creando sistemas "huecos" de servicio al entregar hospitales y centros de salud mental, parques, tratamiento de aguas, prisiones e instalaciones de transporte a entidades lucrativas o no lucrativas.

Desde la rebelión de los contribuyentes a finales de los años setenta, se han aplicado grandes limitaciones al gasto gubernamental en todos los niveles. Además, un *zeitgeist* (espíritu de la época) en contra del gobierno, que se reflejó durante los dos periodos del presidente Ronald Reagan, ha cambiado notablemente el modo en que se pueden aplicar las políticas. Respecto a la privatización, casi todos los analistas de las políticas recomendarían que el gobierno sopesara de manera racional los costos y beneficios de la prestación directa de un servicio contra la prestación del mismo servicio por una o varias empresas bajo contrato con el gobierno. Debido a las limitaciones de recursos y de capacidad a que hoy se enfrentan muchos gobiernos, esta elección tiene a menudo poca relación con los méritos de los argumentos en favor o en contra de la privatización. Se trata sencillamente de encontrar algún modo de hacer el trabajo sin costos directos para el contribuyente.

Tan grandes son las barreras puestas a todo aumento de ingresos, y tan

poderoso el afán de privatización, que el gobierno encarga la prestación de servicios a terceras partes, y a veces también el control financiero y la determinación de elegibilidad, por la sencilla razón de que le quedan pocas opciones: "La meta es la supervivencia" ("Cash-Strapped Cities...", 1991, p. A8).

Por ejemplo, en el caso del programa Superfondo de la EPA, en realidad los contratistas han realizado el trabajo básico de la dependencia. Por causa de severas limitaciones técnicas y de mano de obra, los contratistas

participaron literalmente en cada fase del programa, pues casi ninguna tarea importante de la EPA dejó de darse por contrato. Los contratistas investigaron las peticiones de la Ley de Libertad de Información recibidas por la dependencia. Redactaron memorandos a los altos funcionarios de la EPA. Prepararon testimonios para el Congreso. Escribieron regulaciones y redactaron acuerdos internacionales en nombre de la EPA. Prepararon y escribieron declaraciones de trabajo para otros contratistas y luego evaluaron su desempeño. Inclusive escribieron el informe anual para el Congreso del programa Superfondo [Kettl, 1991, p. 12].

Aún no sabemos cuáles serán, a la larga, los efectos de la prestación no gubernamental de servicios públicos; pero las consecuencias de semejante sistema plantean serias interrogantes sobre si se están prestando de manera adecuada los servicios, y si se está supervisando y controlando eficazmente el gasto de los dólares de los contribuyentes.

Para comprender mejor la eficacia del "Estado hueco" y cómo trabaja tal sistema, hemos decidido analizar en profundidad un sistema comunitario de salud mental. No afirmamos que sea representativo de todos esos sistemas. Sin embargo, a la luz del estado subdesarrollado de la teoría en este ámbito, nos pareció muy apropiado el estudio de un caso. Pensamos que necesitábamos conocer, ante todo, mucho más acerca del nuevo panorama de la prestación no gubernamental de servicios públicos antes de que pudiéramos tratar de generalizar los efectos del "Estado hueco" sobre la prestación de servicios y producción de bienes públicos.

UN SISTEMA COMUNITARIO DE SALUD MENTAL "HUECO"

Este caso analiza la reestructuración de un sistema comunitario de salud mental en una ciudad del oeste de los Estados Unidos que, en 1990, tenía una población de poco más de 600 000 habitantes. (La información acerca de este sistema procede del análisis de documentos públicos, entrevistas personales, relatos periodísticos y observaciones de los participantes.) El caso

demuestra cómo los prestadores locales de servicios trataron de reestructurar un conjunto laxo de agencias, casi todas ellas no lucrativas, las cuales atendían entre otras clientelas a adultos con padecimientos mentales graves. (Los enfermos mentales graves son personas que, como resultado de trastornos mentales, muestran un funcionamiento emocional o conductual tan dañado que afecta de manera considerable su capacidad de permanecer en la comunidad sin un tratamiento de apoyo, o servicios de largo plazo o de duración indefinida. En esas personas, la incapacidad mental es grave y persistente, lo que da por resultado en el largo plazo de sus capacidades limitaciones para el desempeño de las actividades básicas de la vida diaria.) En cualquiera de estos sistemas es importante la atención al paciente, pero las agencias que prestan estos servicios tienen intereses y agendas propios.

En un intento inicial por coordinar la atención a la salud mental de la comunidad, el gobierno estatal había creado "entidades" administrativas regionales para canalizar dinero del estado a quienes prestaban servicios a adultos con enfermedades mentales graves. En esta comunidad, el estado encargó a una organización no lucrativa ya existente, el control de la mayor parte del dinero que la comunidad gastaba en salud mental. "Entidades" no lucrativas como ésta controlan el flujo y distribución de los dólares que se gastan en salud mental en el nivel comunitario de este estado.

Una característica de cierta organización pública es que recibe fondos públicos (Perry y Rainey, 1988; Wamsley y Zald, 1973). En el sistema de salud mental de esta comunidad, los fondos eran en gran parte públicos; pero se habían hecho pocos intentos por coordinar los servicios que prestaban las diversas agencias. La agencia de servicio local recibía fondos de la "entidad", la cual a su vez recibía dinero del estado. Cada agencia, después de consultar a la entidad, determinaba en gran parte los servicios que prestaría a sus clientes. Una característica fundamental de este sistema fue que no obstante las agencias que prestaban los servicios recibían fondos públicos, el estado o su agente, la entidad, había hecho pocos intentos por controlar cómo se gastaban los fondos o por verificar si éstos se empleaban con eficiencia. A menudo se supone que las organizaciones que reciben la mayor parte de sus fondos de una sola fuente serán muy sensibles a ella. Ésta es la esencia de las teorías del intercambio (Emerson, 1962) y de la dependencia de recursos (Pfeffer y Salancik, 1978). Sin embargo, la dependencia es una calle de dos sentidos. Las organizaciones que dependen mucho de los fondos de una sola fuente pueden recibir esos fondos porque desempeñan funciones importantes para la agencia que los aporta, o pueden reflejar el hecho de que no hay otros prestadores de un servicio importante. Una explicación de por qué el estado ejerció tan poco control sobre la entidad -y, a través de ella, sobre el prestador local

no lucrativo- es que no había otras opciones para prestar servicio a la población con enfermedades mentales graves. No había barreras al ingreso en el mercado de la salud mental. Si alguna nueva organización deseaba entrar en este campo, ciertamente habría podido hacerlo y competido por los contratos con los prestadores ya existentes. El estado también carecía de capacidad para determinar si el sistema estaba funcionando correctamente. En respuesta a una auditoría del sistema hecha por el estado, el departamento de servicios de salud, que canaliza los fondos a las entidades, declaró que era incapaz de ejercer una supervisión eficaz de éstas por falta de capacidad administrativa. Por ello, un efecto adicional del ahuecamiento puede ser la pérdida de capacidad para evaluar el desempeño de los contratistas.

Por esa época, el sistema tenía una estructura bastante compleja. El departamento estatal de servicios de salud mental contrató a la entidad no lucrativa para que prestara servicios de salud mental a la comunidad. Posteriormente, la comunidad contrató a proveedores locales. Dos de estos últimos operaban programas piloto para poner a prueba la eficacia de la atención administrativa de casos. Ambos recibían fondos del estado, aunque no por medio de la entidad. Además, el estado proporcionaba fondos de manera directa a una agencia de salud mental de la comunidad, la cual ofrecía una gama de servicios, pero que no desempeñó un papel activo en la coordinación del sistema. El gobierno del condado también aportó fondos para poner en operación y dotar de personal a una sección psiquiátrica en el hospital propiedad del condado. Éste pagaba los servicios, pero el hospital era regentado por una cadena lucrativa de atención a la salud, y la sección de salud mental estaba a cargo de un prestador no lucrativo.

La coordinación fue un problema en este sistema privatizado en gran parte, como lo ha sido en los sistemas administrados públicamente. Hubo dificultades de coordinación de la atención a los pacientes, así como entre las agencias. El nivel de insatisfacción por el desempeño del sistema aumentó con el transcurso de los años, ya que las familias de personas con enfermedades mentales graves vieron cómo sus hijos e hijas caían por las grietas de un sistema mal coordinado. Las familias organizaron un grupo local muy eficiente de la National Alliance for the Mentally Ill (Alianza Nacional en pro de los Enfermos Mentales). Junto con uno de los prestadores, empezaron a presionar a los otros prestadores locales y al estado para que crearan un sistema de salud mental comunitario bien coordinado y administrado de acuerdo con los casos. Este esfuerzo fue favorecido por el hecho de que uno de los dirigentes del capítulo local de la alianza fue elegido para la Cámara Estatal de Representantes. La insatisfacción generalizada con el sistema se intensificó cuando el estado fue catalogado en los últimos lugares en varias encuestas de la calidad de la atención a las enferme-

dades mentales, y por un proceso que desafió todo el sistema de cuidados a los enfermos en el condado más grande del estado. Había muchas razones para desear un cambio en el sistema. Un factor que facilitó las cosas fue la decisión del gobierno del condado de transferir al departamento de servicios de salud del estado sus responsabilidades y recursos para dar servicio a los enfermos mentales indigentes. Esto se logró mediante un acuerdo intergubernamental. El estado se convirtió, así, en la única fuente de fondos del sistema. Con ello comenzó un periodo de planeación y negociación intensas sobre las maneras de reestructurar el sistema de salud mental de la comunidad.

Este esfuerzo produjo un sistema rediseñado de atención a la salud mental. La entidad siguió contratando proveedores locales; mas el estado también creó una agencia nueva no lucrativa para atender y administrar cada caso sobre una base per cápita que permitiera la adquisición de los servicios necesarios, en el conjunto ya existente de proveedores de salud mental. Los sistemas de capitación y de administración de casos controlan los fondos por medio de un programa anticipado de pagos, con el cual se dispone de una suma definida de fondos sobre una base per cápita para un conjunto de clientes fijo. La administración de casos significa que un cliente se asigna a un grupo que incluye a un administrador del caso clínico, un médico, una enfermera y una trabajadora social. Los servicios los adquiere el grupo según las necesidades específicas del cliente. De acuerdo con la administración de casos, los servicios incluyen todo el *continuum* de la atención: medicamentos, tratamiento diario, estabilización de crisis, transporte, servicios residenciales, continuidad, servicios móviles para crisis y terapia.

Con la creación de la agencia de administración de casos, hubo dos instituciones no lucrativas patrocinadas por el estado. La entidad daría guía y control generales tanto en la utilización de los servicios por los pacientes como en la adquisición de servicios con fondos públicos. La agencia de administración de casos determinaría exactamente cuáles servicios necesitaba un cliente de los proveedores locales. Éste era un sistema con poca responsabilidad pública. La entidad era responsable ante una división del departamento estatal de servicios de salud. La agencia de administración de casos era responsable ante la entidad. El centro comunitario de salud mental, "propiedad" del estado, quedaba ahora como responsable ante la entidad, así como los demás proveedores locales. De esta manera, todo el control de quién recibía qué servicios, a qué diente se atendía, y cómo se gastaban exactamente los dólares de los contribuyentes quedó en manos de una agencia que no era directamente responsable ante la autoridad pública. Ésta es la esencia del "Estado hueco".

La idea de una agencia que administrara caso por caso para ayudar a coordinar los servicios prestados a los enfermos mentales graves fue de-

sarrollada por un grupo de profesionales y partidarios importantes de la salud mental comunitaria, ninguno de los cuales trabajaba en el gobierno del estado. De hecho, pocos trabajaban para el estado. Característicamente, los sistemas estatales se rediseñan cuando los que aportan los fondos para los servicios tratan de "corregir" la conducta de quienes los prestan. Aquí la situación era totalmente distinta: un grupo de proveedores y partidarios de los servicios se movilizó para rediseñar un sistema que recibía fondos del estado.

Todos los proveedores locales y la entidad reconocieron la necesidad del cambio; pero varias partes dieron largas y trataron de aprovechar su influencia en el estado para limitar el alcance de los cambios. Hubo un conflicto sobre si el sistema necesitaba, a la vez, una entidad y una agencia de administración de casos. El plan original sólo pedía una agencia que se encargara al mismo tiempo de la administración y de los fondos. Este plan fue abandonado, aun cuando esta acción aumentó la complejidad administrativa del sistema. La agencia de administración de casos tropezó con la oposición de los *proveedores* locales, dada la incertidumbre acerca de cuántos servicios serían adquiridos por los grupos de la agencia. En el pasado, la entidad había dado contratos a los proveedores para que prestaran cierta cantidad de servicios a los clientes. El concepto de la adquisición de servicios "al menudeo" por un administrador de casos, en contraste con la compra "al mayoreo" de un número fijo de unidades de servicio al comienzo del año fiscal, creó gran incertidumbre entre los proveedores. El presupuesto del estado tenía fondos asignados específicamente a la adquisición de los servicios que la entidad controlaba, y los *proveedores* tuvieron poca influencia en la distribución y la administración de esos fondos. La entidad responsable de evaluar, supervisar y aplicar, controlaba la asignación de fondos a las agencias *proveedoras*. Asumió toda la responsabilidad fiscal, así como la de supervisión de la calidad y de las actividades de utilización entre las agencias que recibían sus fondos. La entidad se comportó como un cuasiestado o una organización pública, pero sin responsabilidad pública. Otras agencias del sistema la consideraron como renuente a correr riesgos, y se preocuparon mucho por cómo la prensa interpretaría sus acciones. Tanto ésta como algunos legisladores habían dado gran importancia a la falta de responsabilidad pública.

ESPÍRITU DE EMPRESA, DEFENSA Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA

La necesidad de administrar los casos de población con enfermedades mentales graves fue el punto central al rediseñar el sistema de salud men-

tal de la comunidad. Sin embargo, la cuestión no surgió por sí sola. La administración de casos brotó a causa de la actividad de un empresario que enfocó hacia ella la atención como mecanismo para crear un sistema de servicios más eficiente y responsable. Los empresarios de las políticas desempeñan papeles clave en los sistemas de servicios descentralizados. A menudo forjan nexos informales que mantienen unido el sistema (o al menos partes de él), o bien aportan la energía y las ideas necesarias para conseguir que el sistema adopte innovaciones (Hull y Hjern, 1987; Milward y Laird, de próxima aparición; Roberts y King, 1991). El empresario de las políticas comprometido en este sistema se había esforzado durante mucho tiempo por lograr un sistema per cápita administrado caso por caso, mientras fue jefe de la sección de salud mental del hospital del condado. Trabajó con otros en el sistema para hacer que el estado aportara fondos a dos programas piloto que tenían por objeto probar si un sistema administrado caso por caso producía más resultados benéficos que el sistema existente. Era un hombre de gran energía, reconocido en los círculos nacionales de salud mental y en la legislatura del estado. Gracias a sus conexiones formales e informales, se encontraba en condiciones de influir sobre la aplicación de un sistema de salud mental más humano y eficiente, en un estado que no tenía tradición en ninguna de las dos cosas. Al hacerlo, trató de influir sobre la reforma de un sistema fragmentado. Por ejemplo, uno de sus logros principales consistió en desempeñar un papel clave en la fundación del grupo local de la alianza en pro de los enfermos mentales. Sin embargo, al actuar como defensor de tales enfermos, se echó en contra a muchos proveedores locales, quienes a veces consideraron que sus críticas al sistema eran ataques personales a sus agencias.

Este empresario de las políticas y el grupo local de la alianza fueron las fuerzas que impulsaron la creación de la nueva agencia de administración de casos. Se formó como organización privada no lucrativa, encargada de prestar servicios de administración de casos a la población de enfermos mentales graves de la comunidad. No obstante, las preguntas sin respuesta acerca de los fondos alteraron repetidas veces el alcance de los servicios de la organización.

La nueva institución tuvo un principio tormentoso. Varios meses después de formada, el director ejecutivo renunció, seguido dos semanas más tarde por el empresario de las políticas, quien se había ido del hospital del condado para ocupar el cargo de director médico en la organización. Ostensiblemente, ambas renunciaciones fueron el resultado de desacuerdos entre ésta y los apartadores de fondos: la entidad y, a la postre, el departamento de servicios de salud del estado.

La pregunta clave consistía en saber si se utilizaría plenamente un modelo de capitación de fondos. La institución de administración de casos

sostuvo que el sistema sólo podría alcanzar esta meta si los fondos se relacionaban directamente con el número de clientes al que atendía. Por otra parte, el estado dijo sencillamente que todo lo que tenía era un presupuesto de cerca de 13 millones de dólares para servicios de administración de casos. Subyacente en esta disputa, había un desacuerdo sobre cuántos enfermos mentales graves residían en la comunidad. El cálculo del estado arrojó una población de casi 1 600 personas, mientras que las proyecciones preliminares de la administración estimaron esta cifra entre 2 200 y 3 500 (dependiendo de la definición de enfermedad mental grave). Aunque funcionarios del estado revisaron su estimación de la población y la incrementaron a 1 800, siguieron sosteniendo que el presupuesto ya estaba fijo y no se podía aumentar.

La organización "aceptó" el cálculo de 1 800 del estado, limitando las admisiones a ese tope: la idea era seguir admitiendo, con el tiempo, a todos los adultos locales gravemente enfermos, y luego hacer presión sobre el estado para que aprobara más fondos. Esto obligó a la comunidad profesional a enfrentarse a la realidad de quiénes serían atendidos por la agencia de administración de casos. En este punto, el problema consistió en seleccionar los primeros 1 800 clientes a quienes atendería la institución. En el momento en que se publicaron las listas de clientes, se informó a los otros proveedores locales que la población residual no ingresaría en las mismas y, por tanto, se quedaría fuera del sistema de capitación y administración de casos hasta que el estado aportara más fondos. Esta decisión causó oleadas de indignación en toda la comunidad de la salud mental: los proveedores locales, comparando sus listas de clientes con la lista de la dependencia administrativa, observaron que muchos de sus clientes se habían quedado fuera.

Puesto que casi todos los funcionarios locales de salud mental parecían estar de acuerdo en que el papel adecuado de dicha institución de administración de casos era prestar servicios y supervisarlos, y como en general se convino en que hacer pasar a los clientes de una agencia a otra no era, ni con mucho, lo óptimo, se tomó una importante decisión estratégica sobre la carga de clientes. En negociaciones entre la entidad y la agencia de administración de casos, ésta aceptó asumir la responsabilidad por los cerca de 1 800 clientes catalogados formalmente como enfermos mentales graves, mientras continuaba atendiendo a un número considerablemente mayor.

ANÁLISIS

Nuestra pregunta original era: "¿Qué es el 'Estado hueco'?" Por nuestro examen de este sistema de salud mental comunitario, podemos definir la oquedad como el grado en que las dependencias del gobierno están separadas de su producción. Ciertos aspectos de la oquedad incluyen el grado en que el trabajo de una dependencia gubernamental se cede mediante contrato a terceras partes, el grado de competencia por contratos entre las terceras partes, el grado de control ejercido sobre éstas, el grado en que las terceras partes reciben facultades de administrar el sistema, el grado de coordinación entre dichas terceras partes, y el grado en que se evalúa el desempeño de las mismas.

La contratación

En el sistema de salud mental comunitario que hemos analizado en este capítulo, el grado de contratación fue muy alto. Todos los dólares para tratamiento fueron del estado a la entidad, que luego subcontrató a los proveedores y a la agencia de administración de casos. El personal del centro de salud mental de la comunidad estuvo formado por empleados del estado, y el centro era "propiedad" del estado. Sin embargo, en lo tocante al tratamiento, todos los reembolsos procedieron de contratos con la entidad o por servicios prestados a los clientes.

La competencia por contratos

La competencia entre los probables contratistas ocupa un lugar importante en el argumento en favor de la privatización. La competencia es la mano oculta que crea una asignación eficiente de recursos en pautas similares a las del mercado. En el mercado de servicios de salud mental en la comunidad que hemos examinado, la competencia simplemente no existía. El contrato original con la entidad fue negociado en 1985. Los contratos entre los proveedores locales y la entidad se negociaban cada año. Durante los dos años en que observamos el sistema, no se dio por terminado ningún contrato. La agencia de administración de casos fue añadida a la lista de contratistas, y surgieron otros varios proveedores. Fue difícil determinar el grado de competencia por los servicios entre los proveedores locales. Al principio del caso, hubo cierta competencia entre los proveedores, ya que varios ofrecieron servicios similares. La competencia pudo ser

menor de lo que pareció, pues las grandes dimensiones del área y la diversidad étnica acaso hayan producido cierta especialización por geografía o etnicidad. En el rediseño del sistema comunitario de salud mental pareció existir un intento por mantener bajo el nivel de competencia, otorgando nichos específicos a cada *proveedor* local. Esto fue verdad respecto a la admisión de clientes, al tratamiento de pacientes externos y al resto del *continuum* de la atención. Aunque el nivel de competencia entre los proveedores acabó por ser bajo, hubo mucho conflicto entre éstos durante el rediseño del sistema. Pero el nivel de conflicto se redujo al entrar en operación el *nuevo* sistema.

El control

Fue muy bajo el grado de control ejercido por el departamento estatal de servicios de salud. Desde 1985, cuando la entidad ganó el contrato para prestar servicios de salud mental al condado, no han vuelto a ponerse en subasta los asuntos del estado. El departamento de servicios de salud de la entidad no hizo ningún intento por controlar la conducta de la entidad o la de los proveedores locales, *salvo* del modo más general. El control no residió en una jerarquía gubernamental. Hubo un control indeterminado tanto de la responsabilidad como del desempeño respecto de la relación del sistema con el gobierno del estado. La cooperación y una débil forma de control dependieron de cierto sentido de las normas profesionales, basado en el hecho de que los proveedores dominaban el sistema y deseaban que éste trabajara mejor que en el pasado (Provan y Milward, 1991; Weiss, 1990). El estado y la entidad no lucrativa aprovecharon su control de los fondos para influir sobre la conducta de los proveedores locales y la agencia de administración de casos, pero la dependencia fue recíproca. Ni el estado ni la entidad tenían la capacidad para encargarse de la administración de casos o prestar servicios de tratamiento.

La delegación

El grado de delegación de poder a terceras partes fue muy alto en este sistema de salud mental comunitario. En él, simplemente no había funcionarios públicos electos ni nombrados. Era un sistema dominado por los proveedores. Al ser débil la autoridad pública, mucho poder quedó en manos de los profesionales de la salud mental. Al no haber jerarquía, hubo poca responsabilidad general ante funcionarios electos. En el sistema, los clientes estuvieron representados por el grupo local de la alianza en pro de los enfermos mentales, y hubo puestos de "abogado público" con fondos

de la entidad; pero esta representación también sirvió a los intereses del proveedor, ya que tenía un elocuente grupo de abogados que pedían aumentar el nivel de fondos para el sistema.

La coordinación

El grado de coordinación en el sistema fue razonablemente alto. Tras la reestructuración del sistema comunitario de salud mental, y con la suma de la institución de administración de casos, el grado de coordinación entre los proveedores locales se intensificó cuando la administración de casos y la capitación crearon incentivos para ello. Como a los proveedores locales se les rembolsaba cada vez más el gasto por el tratamiento proporcionado a los clientes, esto centró su atención en la gama de servicios que aquéllos necesitaban. Los directores de las agencias locales y de la entidad se esforzaron por crear funciones diferenciadas para cada uno de los proveedores, lo cual sirvió para reducir la competencia entre los que habían ofrecido servicios similares.

Casi todos los funcionarios de salud mental desean la coordinación de los servicios; éste es el modo en que todo el *continuum* de atención puede prestarse a los clientes por agencias múltiples, cada una de las cuales ofrece alguna parte del *continuum* de servicios. Quienes observan los sistemas de servicios dominados por profesionales, a menudo notan otro tipo de coordinación: la que se da entre proveedores contra los intentos de quienes aportan los fondos de reducirles el presupuesto. Lo único que tiende a unir grupos contenciosos en un dominio de políticas es una amenaza externa a su existencia continua (Warren, Rose y Bergunder, 1974).

En este sistema se hizo un intento concertado de parte de la entidad, la oficina de administración de casos y todos los proveedores locales para trabajar de consuno y presentar un frente unido en oposición al intento del estado de reducir el presupuesto de los servicios de salud mental o de rediseñar aún más el sistema. Ahora, las instituciones se reúnen varias veces al mes, y se han unido con los proveedores locales de medicamentos, alcohol y servicios para niños y con los que prestan servicios generales de salud mental para crear una coalición que cabildee en favor de sus necesidades ante la legislatura del estado.

La coordinación es la piedra de toque de la prestación de servicios en salud mental, así como en otras áreas de servicios humanos. Desde los años sesenta, los profesionales de esta actividad han buscado la coordinación, porque los servicios humanos siempre han sido prestados por proveedores múltiples en el nivel local, ya sean dependencias gubernamentales locales, asociaciones no lucrativas o empresas lucrativas. La creencia común ha

sido que eficacia y eficiencia fluyen de un sistema coordinado de servicios. La coordinación parece incongruente con la intensificación de la competencia para ganar contratos. Las organizaciones que compiten ferrozmente por contratos pueden tener dificultades para dejar a un lado esa realidad y cooperar. Ya sea que la coordinación y la competencia sean antitéticas o no, existe un deseo de ambas entre los partidarios de la privatización y de la prestación altruísta de servicios.

Evaluación de terceras partes

El grado de evaluación del desempeño resultó muy bajo, casi inexistente. El departamento estatal de servicios de salud no hizo ningún intento por supervisar el desempeño de los proveedores locales. Tal departamento declaró que no tenía capacidad administrativa suficiente para dedicarse a dicha tarea.

EL ESTADO HUECO Y LA CORPORACIÓN HUECA

Hemos presentado una descripción extensa de un sistema de salud mental comunitario que, según creemos, es similar a muchos otros sistemas de prestación de servicios en una variedad de áreas de políticas. La incapacidad de prestación de servicios de parte de los gobiernos federal, estatal o local, nos llevó a denominar "Estado hueco" a este tipo de sistema. La "corporación hueca" carece, por su parte, de capacidad de producción —en realidad, éste es su principal rasgo—; pero retiene la responsabilidad del control financiero, la investigación y el desarrollo, el diseño, y el mercadeo. La cuestión que ahora enfocaremos es hasta qué punto el "Estado hueco" muestra las mismas funciones.

El control financiero

En este caso, el estado ejerció cierto control sobre las finanzas del sistema, mediante una serie de contratos emitidos a la entidad y luego a los proveedores locales. El estado se valió de persuasión y ocasionalmente de amenazas para tratar de influir sobre el diseño del sistema o la conducta de las organizaciones que lo integraban. El estado pudo ejercer esta influencia mediante su control de la mayor parte del financiamiento para el sistema. En contraste con la situación en la "corporación hueca", este control financiero no procedió de lo específico de los contratos con las organizaciones proveedoras. En la medida en que el estado pudo ejercer

control, éste se derivó de una intervención informal en el sistema, mediante el control de recursos escasos.

La aportación de fondos del gobierno a las instituciones no lucrativas transfiere el control de las juntas voluntarias de la comunidad a empleados asalariados. A menudo, los fondos del gobierno son mucho mayores de lo que una asociación no lucrativa había recibido en el pasado y, por tanto, ésta tiene mucho mayor necesidad de administración profesional que antes. La función de los voluntarios y las juntas comunitarias se reduce con frecuencia después de transferir los fondos del gobierno. Las organizaciones no lucrativas también quedan atadas al ciclo presupuestario del estado y a la política legislativa y burocrática. Con el paso del tiempo, surgen organizaciones que probablemente estarán más atadas a la política estatal que a las comunidades a las que sirven (Lipsky y Smith, 1989-1990; Smith, 1990). El resultado es que los sistemas de esta índole quedan dominados por el "productor". En la red de directores, personal y funcionarios del estado llegan a verse unos a otros como los miembros "principales" del sistema.

En este caso, el grupo local de la alianza para enfermos mentales intentó mantener el sistema enfocado en las necesidades de los clientes. Esta organización defensora fue necesaria porque la aportación de fondos del gobierno a instituciones no lucrativas reduce la función tradicional de mediación y defensa entre clientes y gobierno que tales instituciones suelen desempeñar (Smith, 1990). El hecho de que la entidad que recibe fondos "defienda" puestos también es prueba de esta tendencia.

Investigación y desarrollo

Una segunda función de las "corporaciones huecas" es la de investigación y desarrollo. Aquí hubo un equivalente funcional en los programas piloto, financiados por el estado a instancia del empresario de las políticas, para poner a prueba la viabilidad del enfoque de administración de casos. Aunque los resultados *no* fueron claros, estos programas proporcionaron el modelo y parte de la justificación para que el sistema adoptara dicho enfoque y se creara una organización de administración de casos patrocinada por el estado. Aquí, la investigación y el desarrollo fueron distintos que en Nike, donde se realiza una función corporativa; aquí se inició y se llevó a cabo en el nivel local, no en el estatal.

El mercadeo

El mercadeo se controla desde el centro por las "corporaciones huecas", pero esto no es algo que el gobierno haga en circunstancias habituales. Las oficinas gubernamentales de asuntos públicos son muy eficientes para justificar las acciones y aumentar los fondos, pero el mercadeo es ajeno a los sistemas de prestación de servicios con fondos del gobierno. La razón es clara: característicamente, esos sistemas tienen fondos insuficientes. Esto se comprobó en este estado, que se encontraba clasificado en los últimos lugares de asignación de fondos per cápita para salud mental (Torrey, Wolfe y Flynn, 1988). En un sistema con fondos escasos, el incentivo es no mercadear. Cuanto más aumenta la carga de clientes, más se deterioran los servicios. Aquí, el "descubrimiento" de un número de clientes superior al esperado casi condujo al desplome del sistema nuevo. Por ello, el mercadeo es un área que difiere mucho entre los sectores.

El diseño

En la "corporación hueca", el diseño resulta decisivo. Si la corporación no posee capacidad de producción, deberá tener mucho cuidado de inventar especificaciones para aquello que desee producir. Tal es, precisamente, el problema que enfrentan los administradores del "Estado hueco". En este caso, la diferencia no habría podido ser más notable. En el rediseño del sistema que examinamos, el diseño procedió de los propios productores. La administración de casos ya era un método bien aceptado de prestación de servicios de salud mental en toda la nación, pero en el sistema que estudiamos no era el estado sino, antes bien, un empresario dentro del sistema el que promovía tal método (junto con el grupo que defendía los derechos y las necesidades de los clientes y sus familias). Originalmente, el sistema de la entidad se había creado para canalizar dinero a los proveedores. El hecho de que el sistema tuviera que ser rediseñado sólo cinco años después demuestra cómo el diseño de un sistema de arriba abajo a menudo no logra alcanzar sus propósitos.

La calidad y la cantidad de los servicios que el sistema debía producir quedaron mal especificadas. Un rasgo ausente en el sistema estatal de atención a la salud mental fue la capacidad de producir información que le permitiera elevar su nivel de desempeño. Esta carencia bien pudo deberse a los cambios en el gobierno, a la rigidez burocrática o a años de recortes presupuestarios que simplemente socavaron la capacidad y la eficiencia de las dependencias gubernamentales. **E**l sistema de información estatal fue inútil para el sistema de salud mental de la comunidad con propósitos

de administración o evaluación; por ello, la entidad, la institución de administración de casos y los proveedores locales, intentaron crear un sistema de información administrativa para su propio uso.

Lo que hace tan interesante este caso es que el estado no tuvo la capacidad necesaria para producir un rediseño del sistema, pero sí la tuvieron terceras partes. Hubo un aprendizaje local; y un conjunto interdependiente de proveedores, con ayuda de un empresario y de defensores locales, logró producir cambios significativos en el sistema. El caso también plantea varias cuestiones normativas relacionadas con la repercusión de los sistemas "huecos" de servicios sobre la capacidad de los ciudadanos para influir sobre las políticas públicas. El empleo de organizaciones no lucrativas para prestar servicios públicos pagados por el contribuyente hace menos rígida la conexión entre el ciudadano y el Estado, ya que aquéllas pueden ser menos sensibles a las demandas públicas. Desde la perspectiva del prestador de servicios, ésta es, en realidad, una de las virtudes del sistema "huevo". No son claros los efectos en el largo plazo sobre la ciudadanía y sobre la disposición de los contribuyentes a mantener estos sistemas. Los fondos del Estado y el patrocinio estatal de dichas organizaciones pueden dañar el papel mediador que éstas desempeñan entre el ciudadano y el Estado. Esto puede decirse, ciertamente, si las organizaciones no lucrativas empiezan a comportarse como si fueran dependencias del gobierno: renuentes a correr riesgos, obstruidas por el papeleo y más preocupadas por quién aporta los fondos que por sus clientes. Ambas cuestiones -los efectos de los fondos del estado y el aislamiento de todo control de los ciudadanos- son importantes, y necesitarán atención normativa y empírica si continuamos valiéndonos del "Estado huevo" para prestar servicios públicos.

CONCLUSIONES

¿Qué es el "Estado huevo"? Hemos tratado de contrastarlo con la "corporación hueca". Gran parte de la bibliografía sobre las organizaciones públicas trata de las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas, y nosotros hemos contrastado un sistema comunitario de salud mental con Nike, compañía a la que tomamos como modelo de la "corporación hueca". El control financiero, la investigación y el desarrollo, el mercadeo, y el diseño fueron las dimensiones en que comparamos el sistema comunitario de salud mental con Nike.

Si pueden tornarse operativas y medirse las variables que hemos identificado como asociadas con la "oquedad", podremos empezar a determinar cómo varía esta cualidad a través de arenas de políticas, estados y naciones, y entre niveles de gobierno. Si esto puede hacerse, lograremos

formar un modelo que relacione las características de la "oquedad" con el conjunto de variables dependientes (eficiencia, eficacia, sensibilidad, responsabilidad y equidad) que se utilizan para juzgar el desempeño gubernamental. El resultado sería sumamente importante, ya que podríamos pasar el debate por la prestación pública o privada de servicios con fondos públicos a un terreno mucho más sólido.

XXI. LA PLANEACIÓN DE POLÍTICAS Y EL DISEÑO Y USO DE FOROS, ÁMBITOS Y TRIBUNALES*

JOHN M. BRYSON
y BARBARA C. CROSBY

EN EL mundo actual, interdependiente, de poderes compartidos, y en que nadie específico está al mando, los problemas y asuntos públicos se desbordan de las fronteras de las organizaciones e instituciones. Muchas personas se ven afectadas por problemas como el calentamiento global, el SIDA, la falta de hogares, el consumo excesivo de drogas, la delincuencia, la creciente pobreza entre los niños y el embarazo de las adolescentes; pero no hay persona, grupo ni organización que tenga el poder o la autoridad necesarios para resolver estos problemas. En cambio, organizaciones e instituciones deben compartir objetivos, recursos, actividades, poder o algo de su autoridad para obtener ganancias colectivas o minimizar pérdidas (Bryson y Einsweiler, 1991).

A través de la historia, la literatura sobre administración pública, teoría de la planeación y análisis de políticas había prestado atención particular a enfoques procesales para formular problemas, crear políticas, planes o recomendaciones para hacer frente a estos problemas y supervisar la aplicación de las soluciones aprobadas. En años recientes, la atención se ha enfocado de manera directa en los diversos contextos y medios institucionales en que ocurren los aspectos procesales de la planeación de políticas (Mandelbaum, 1985; Friend y Hickling, 1987; Lynn, 1987; Bryson, 1988; Healey, McNamara, Elson y Doak, 1988; Brandl, 1988; Forester, 1989; Alexander, 1990; Eden y Radford, 1990; Krumholz y Forester, 1990). En este capítulo nos proponemos edificar sobre dichos esfuerzos, de modo que ayudemos a los planificadores y analistas de las políticas a enfocar con mayor eficiencia aquellos problemas y asuntos públicos importantes que rebasan los límites de las organizaciones e instituciones.

Presentamos un marco descriptivo que, según creemos, podrá ayudar a planificadores y analistas de las políticas a ser más eficientes en situa-

* Este capítulo fue originalmente un ensayo preparado para la Conferencia Nacional de Investigación de la Gestión Pública, patrocinada por la Maxwell School de la Syracuse University. Se presentó una primera versión en el Congreso Internacional Conjunto de la Association of Collegiate Schools of Planning y la Association of European Schools of Planning, Oxford, Inglaterra, julio de 1991.

ciones en que se comparte el poder y en que nadie en particular está al mando. El capítulo se divide en varias secciones. Empezamos con un ejemplo ilustrativo sobre el cual nos explayaremos y elaboraremos en todo el capítulo, para indicar cómo se puede utilizar el marco para comprender y mejorar la planeación de políticas.

Luego, analizamos la acción pública y las tres "dimensiones" del poder. También identificamos tres tipos básicos de acciones relacionadas con las políticas públicas.

Después, mostramos cómo están vinculadas íntimamente la acción relacionada con las políticas y las estructuras sociales subyacentes. Luego, combinando las dimensiones del poder con los tres tipos básicos de acciones relacionadas con las políticas públicas, desarrollamos una concepción del poder triplemente tridimensional y holística. Ésta nos permitirá, en las tres secciones siguientes, describir con detalle los principales medios y prácticas sociales que se vinculan con cada tipo de acción relacionada con las políticas: a saber, el diseño y el uso de foros, ámbitos y tribunales. Estos medios forman la base estructural de la acción relacionada con las políticas públicas, y su diseño y uso nos ofrece los modos principales en que los planificadores y analistas de las políticas pueden afectar a éstas o a los planes públicos y su aplicación.

En las situaciones en que se comparte el poder, los dirigentes públicos, planificadores y analistas de las políticas dependen de los foros para la discusión, de los ámbitos para la formulación y aplicación de políticas, y de los tribunales para que se encarguen de las disputas residuales y apliquen las normas subyacentes en el sistema. El diseño y el uso de estos medios tendrán profundos efectos sobre la forma en que se planteen y resuelvan las cuestiones públicas, y hondas repercusiones sobre cómo se puede abordar con mayor utilidad la planeación de políticas. De hecho, para los fines de este capítulo, definimos la *planeación de políticas* como el diseño y uso intencional de foros, ámbitos y tribunales para formular y alcanzar los resultados deseados de las políticas.

La sección final del capítulo presenta varias conclusiones. El marco ayuda a establecer el argumento de que en medios en que se comparte el poder y en que nadie está al mando, planificadores y analistas de políticas podrán ejercer su mayor influencia prestando atención indirecta y enfocando las ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos que vinculan la acción y la estructura en foros, ámbitos y tribunales. Por fortuna, dado que el diseño y uso de estos tres últimos puede ser extremadamente complejo, los planificadores tienen innumerables oportunidades de ejercer una influencia benéfica sobre la estabilidad y el cambio en los sistemas sociales.

CREACIÓN DEL TWIN CITIES METROPOLITAN COUNCIL

El caso que utilizaremos en este capítulo para ilustrar nuestro marco es la creación del Twin Cities Metropolitan Council y su efecto ulterior sobre la planeación y coordinación de actividades que tuvieron importancia regional.

Después de la segunda Guerra Mundial, el área que rodea a las ciudades gemelas de Minneapolis y Sto Paul experimentó el mismo tipo de crecimiento rápido que caracteriza a muchos otros centros urbanos de los Estados Unidos de esa época. Una población en aumento continuo encontró empleo en las crecientes empresas comerciales e industriales. Las zonas residenciales nuevas proliferaron en los suburbios que rodeaban a las dos ciudades centrales, conforme la constante construcción de carreteras hacía que zonas que antes eran rurales fueran accesibles a quienes ahora iban y venían del trabajo.

Al llegar los años sesenta, el crecimiento había empezado a poner a prueba las capacidades de los funcionarios suburbanos para ofrecer los servicios e instalaciones recreativas que exigían sus votantes. Carentes de sistemas adecuados de alcantarillado, muchas comunidades se vieron plagadas por fosas sépticas rebosantes que contaminaban pozos y cañerías. Tierras labrantías y potenciales tierras para parques estaban siendo devoradas por subdivisiones, mientras los distritos escolares se quejaban de tener atiborradas sus aulas y agotados sus presupuestos.

Mientras tanto, los funcionarios de las ciudades centrales se enfrentaban a otro conjunto de problemas, relacionado con el anterior. Cuando los suburbios se volvieron lugares atractivos para vivir, las ciudades centrales empezaron a perder familias de altos y medianos ingresos. Como otras ciudades de los Estados Unidos, Minneapolis y Sto Paul se volvieron cada vez más los hogares de los pobres, ancianos y obreros no calificados y semicalificados. Se estaban socavando las bases del impuesto a la propiedad, pero en cambio crecía la demanda de servicios.

A mediados de los años sesenta, varios dirigentes del área de Minneapolis y Sto Paul sugirieron que se necesitaba alguna forma de gobierno metropolitano que hiciera frente a los problemas que abrumaban el área de las ciudades gemelas. Entre ellos estaba Verne Johnson, director de la Citizens League, un grupo de dirigentes empresariales y cívicos que estaba en pro de un "buen gobierno", el cual se había organizado inicialmente para enfocar los problemas de Minneapolis. Bajo su dirección, la liga fue adoptando cada vez más un enfoque metropolitano e inició estudios generales de los problemas metropolitanos. Otra precursora de la perspectiva regional fue Ann Duff, activista de la League of Women Voters y residente

de un suburbio del oeste de Minneapolis. Ann creyó que debía hacerse algo para asegurar que las comunidades metropolitanas tuviesen suficientes ingresos fiscales para educar a los jóvenes y prestar otros servicios básicos, como atención a la salud y vivienda, a personas necesitadas.

Otro de los primeros dirigentes fue Robert Einsweiler, jefe de planeación de la Twin Cities Metropolitan Planning Commission. Einsweiler comprendió que la MPC, que simplemente tenía facultades de asesoramiento, debía ser remplazada por una entidad que tuviera mayor autoridad real sobre el desarrollo del área.

Para estos y otros dirigentes y planeadores, era claro que cada uno de los problemas que afectaban los suburbios o las ciudades interiores era en realidad un problema regional, y que todos ellos estaban interrelacionados. Johnson, Duff, Einsweiler y muchos otros llegaron a la conclusión de que en la zona se necesitaba un nuevo conjunto de disposiciones institucionales. Estos dirigentes parecieron actuar implícitamente de acuerdo con la dinámica de nuestro marco de foros, arenas y tribunales cuando trataron de producir esos cambios. En particular, enfocaron la manera de usar varios foros, ámbitos y tribunales para crear el Metropolitan Council, el cual es, en sí mismo, un nuevo conjunto de foros, ámbitos y tribunales diseñado para afectar la planeación y coordinación de un desarrollo de importancia para toda la región.

LA ACCIÓN PÚBLICA Y LAS DIMENSIONES DEL PODER

Basándonos en parte en la obra de Giddens (1979, 1984), podemos identificar tres tipos básicos de acciones relacionados con las políticas públicas: comunicación; toma de decisiones, sobre todo cuando se relacionan con la adopción y aplicación de políticas; y fallo o, en términos más generales, resolución de conflictos residuales y aplicación de las normas subyacentes en el sistema. Cada uno de estos tipos de acción es forjado —e influido— por tres dimensiones de poder diferentes (véanse Lukes, 1974; Clegg, 1989).

La primera dimensión del poder la señalan los pluralistas (Dahl, 1961), quienes arguyen que el poder de los actores públicos en los Estados Unidos varía según las cuestiones, que hay varias bases de poder (como riqueza, posición social, conocimiento y capacidad), y que entre las bases de poder existe cierto carácter de sustitución. En otras palabras, vencedores y perdedores varían según las cuestiones y, por tanto, la sociedad es más pluralista que elitista. Los pluralistas enfocan la conducta observable (en nuestros términos, comunicación, toma de decisiones y fallo), las cuestiones clave y los intereses (definidos como preferencias de políticas reveladas por la participación política).

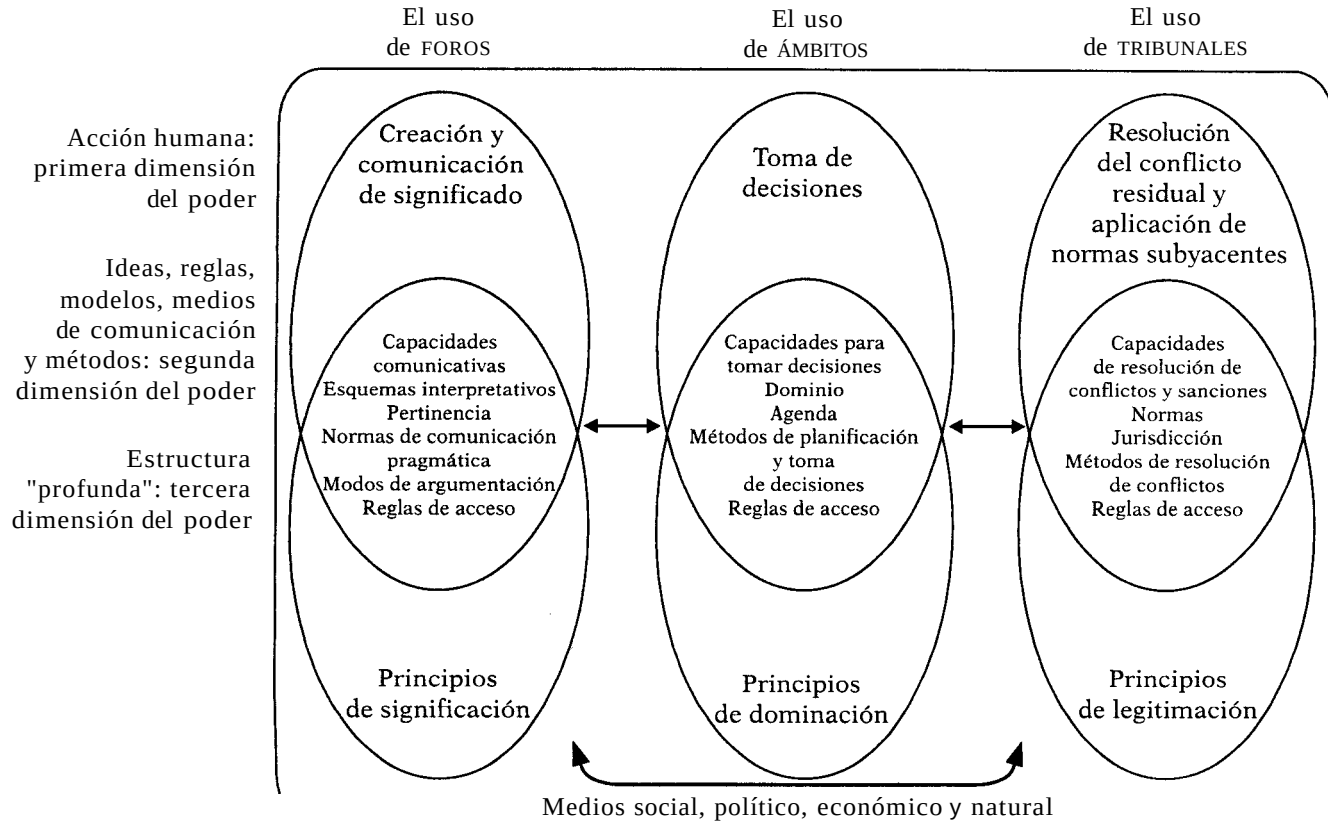
En la segunda dimensión, el poder se ejerce de manera más sutil, manipulando lo que se presenta para decisión y acción. Como lo han observado Bachrach y Baratz (1962, 1963, 1971), las personas tienen poder en la medida en que, consciente o inconscientemente, refuerzan las barreras que impiden que salgan a la luz pública los conflictos sobre políticas. Diversas ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos son las barreras principales que desvían la atención hacia algunos asuntos y la apartan de otros (Forester, 1989; Healey, McNamara, Elson y Doak, 1988).

La tendencia en todas las organizaciones (Schattschneider, 1960) se debe a reglas y recursos distribuidos en forma asimétrica (como el control de las agendas), que crean categorías de decisión y de "no decisión", y cuestiones "vivas" en oposición a las que deben permanecer, al menos durante un tiempo, como cuestiones "potenciales". En otras palabras, la tendencia tiene el efecto de crear reglas (concebidas en términos generales) en la segunda dimensión del poder, las cuales "proscriben" ciertas conductas que, por tanto, no se observarán (Bryson y Crosby, 1989; Crenson, 1971; Gaventa, 1980; Bromiley, 1981).

La tercera dimensión revela un ejercicio del poder aún más sutil: la formación de las necesidades experimentadas, o aun su conciencia misma (Gaventa, 1980). Las necesidades experimentadas están arraigadas profundamente en estructuras sociales, políticas y económicas "fundamentales". Estas estructuras aportan las reglas "generativas", los recursos y las relaciones de transformación que, para empezar, propician las relaciones humanas, las organizaciones y las coaliciones dentro y entre las corporaciones (Giddens, 1979). Las estructuras sociales, políticas y económicas fundamentales (o "profundas") de una sociedad constituyen la base para un conjunto potencial de cuestiones, conflictos, preferencias de políticas y decisiones, arraigados todos ellos en necesidades consciente o inconscientemente sentidas, que los actores públicos pueden enfocar. A su vez, ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos de la segunda dimensión influyen sobre la transformación de ese conjunto potencial en cuestiones, conflictos, preferencias de políticas y decisiones *reales*, a las que se hizo frente en la primera dimensión, y a las cuestiones que permanecen en la segunda dimensión como cuestiones potenciales, conflictos encubiertos, quejas o "no decisiones" (Bryson y Crosby, 1989).

Esta visión tridimensional del poder revela cómo las tendencias incluidas en las estructuras "estratificadas" de reglas, recursos y relaciones de transformación (en la segunda y tercera dimensiones del poder) pueden deformar severamente la comunicación, la formulación y aplicación de políticas y los fallos, de modo que se consideren importantes algunas de las cuestiones, pero no otras (Clegg, 1981). En particular, la acción lleva consigo la producción y reproducción consciente e inconsciente de estas tendencias.

FIGURA XXI.1. *Triple visión tridimensional del poder*



LA BASE ESTRUCTURAL DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Dentro de las organizaciones y entre ellas, la acción está vinculada con reglas, recursos y relaciones de transformación (o las dimensiones del poder), primordialmente por medio del diseño y uso de foros, arenas y tribunales. Éstos son los *medios sociales* básicos que utilizan los seres humanos en situaciones de poder compartido para comunicarse, tomar decisiones y emitir fallos, respectivamente. En estos medios, los seres humanos se basan en estructuras o relaciones sociales (reglas organizacionales e interorganizacionales, recursos y relaciones de transformación) para *producir* efectos instrumentales (como documentos de discusión, declaraciones de políticas o planes de acción), al mismo tiempo que *reproducen* relaciones y estructuras sociales organizacionales e interorganizacionales. La reproducción en este caso implica "continuar fortaleciendo, alterando o debilitando esas relaciones sociales sin las cuales no sería posible la producción de los resultados deseados (por ejemplo, planes, informes, recomendaciones)" (Forester, 1989, p. 71; véase también Giddens, 1979). En otras palabras, los actores se basan en reglas, recursos y relaciones de transformación, incluyendo las relaciones sociales, para crear acción, la cual después recrea las estructuras (reglas, recursos y relaciones de transformación) que, para empezar, hicieron posible la acción. Por tanto, las estructuras son reglas, recursos y relaciones de transformación, organizados como propiedades de sistemas sociales, y se caracterizan por la "ausencia del sujeto" (Giddens, 1979). Nuestra teoría de foros, ámbitos y tribunales pone de relieve el papel central desempeñado por ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos que gobiernan tanto la continuidad como la transformación de las estructuras y, por tanto, la producción y la reproducción —o la *estructuración*— de los sistemas sociales (Giddens, 1979).

Una apreciación de la estructuración implica que los planificadores ejercen su mayor influencia sobre la acción y los resultados si enfocan la segunda dimensión del poder; es decir, fortaleciendo, debilitando o alterando ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos que dividen lo que es teóricamente posible en lo que es posible en realidad y lo que no lo es.

En un mundo de poder compartido, los planificadores rara vez prescriben acciones y dictan condiciones a otros actores. De manera similar, no parece probable que los planificadores logren hacer cambios significativos en las estructuras sociales "fundamentales" subyacentes. No obstante, los planificadores pueden influir de manera significativa sobre ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos utilizados para vincular la acción con la estructura social fundamental —en parte, sencillamente por-

que otras personas acaso no presten tanta atención a estos asuntos-o Esta influencia tendrá a su vez una repercusión importante sobre lo que se presente a discusión, decisión y control, y acerca de lo que permanecerá en una especie de "tierra de nunca jamás" de las políticas públicas. En otras palabras, para plantear y resolver problemas públicos de manera constructiva, los planificadores deberán atender a la interacción humana que sea autorizada e influida por reglas, recursos y relaciones de transformación; a disposiciones institucionales de reglas, recursos y relaciones de transformación; y a cómo queden vinculadas la interacción humana y las estructuras sociales por medio de ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos.

UN ENFOQUE HOLÍSTICO DEL PODER

Una concepción holística del poder exige una comprensión de cómo están conectados los tres tipos básicos de acciones relacionadas con las políticas públicas -comunicación, toma de decisiones y aplicación, y fallo-, con las tres dimensiones del poder y cómo interactúan los tipos como parte de unas prácticas sociales recurrentes. En general, estamos de acuerdo con la opinión de Giddens (1979,1984) de que las prácticas sociales son vistas como la dinámica regular producida por la interacción **-en pauta-** de actores humanos autorizados e influidos por reglas, recursos y relaciones de transformación en situaciones específicas. Así, las prácticas sociales pueden verse como sistemas de interacción que tienen propiedades estructurales pero que, en sí mismas, no son estructuras.

Todas las prácticas sociales incluyen comunicación, toma de decisiones y la sanción de la conducta, al menos hasta cierto punto; pero ese punto depende de la práctica (véase Healey, McNamara, Elson y Doak, 1988). Esto nos llevará, en secciones ulteriores de este capítulo, a un análisis más detallado del diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales, prácticas que subrayan diferencialmente los distintos tipos de acciones relacionadas con las políticas.

Para aplicar el enfoque a situaciones reales, es necesario identificar y examinar aquellas prácticas sociales principalmente asociadas con cada tipo de acción relacionada con las políticas. A la práctica social que resulta sobre todo en la creación y comunicación de significado, la llamamos *el diseño y uso de foros*; a la práctica social que da por resultado fundamentalmente la adopción y aplicación de políticas y planes, *el diseño y uso de ámbitos*, y a la práctica social que da por resultado principalmente la *regulación normativa de la conducta*, *el diseño y uso de tribunales* (véase figura XXI.1).

En otras palabras, los seres humanos se dedican a la creación y comunicación de significado básicamente por medio de una práctica social: el diseño y uso de foros. Este proceso es forjado por lo que Giddens (1979, 1984) llama principios de "significación": principios fundamentales del uso del lenguaje y modos básicos de considerar el mundo. Los seres humanos se comunican en varios medios utilizando esquemas interpretativos basados en estos principios.

La toma de decisiones para la adopción y aplicación de políticas o planes es forjada por aspectos y principios de dominación encamados en (o racionalizados por) la desigual distribución de reglas generativas, recursos y relaciones de transformación (por ejemplo, posición social, capacidad, inteligencia, *status* o dinero). Asu vez, la desigual distribución de reglas y recursos genera capacidades individuales o de grupo para formular y aplicar políticas. Los seres humanos adoptan y ponen en marcha políticas mediante el uso de una práctica social particular: el diseño y uso de ámbitos.

Finalmente, los seres humanos se dedican a la regulación normativa de la conducta por medio de otra práctica social: el diseño y uso de los tribunales. Este proceso es posible gracias a los principios sociales de legitimación; es decir, por una moral fundamental o por reglas o lógicas evaluativas. Estas últimas generan entonces las normas que las personas emplean para sancionar la conducta.

Hemos elegido el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales como marbetes para las tres principales prácticas sociales, porque los significados genéricos de sentido común de *foro*, *ámbito* y *tribunal* los convierten en buenos descriptores para señalar y comprender estas prácticas en situaciones del mundo real. También llaman la atención hacia los medios donde se crea y se comunica el significado, donde se adoptan y aplican políticas y planes, y donde se sanciona la conducta. Y cuando a estas prácticas se las llama el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales, podemos identificarlas y analizarlas más fácilmente.

Aunque el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales son analíticamente separables, en realidad estos principios básicos se encuentran en interacción constante. Por ello, si queremos comprender la toma de decisiones y su aplicación, también deberemos entender la creación y la comunicación de significado, y la regulación normativa de la conducta. En realidad, es la interacción de estas tres prácticas básicas la que divide las decisiones potenciales, las cuestiones, los conflictos y las preferencias de políticas de una sociedad en dos conjuntos: los que serán considerados y los que no lo serán. Desde luego, el hincapié en cada actividad puede variar mucho en diversas situaciones hasta el punto en que tenga sentido emplear diferentes nombres para las prácticas que ponen de relieve distintos tipos de acción relacionada con la política (véase Healey, McNamara, Elson y Doak, 1988).

Por todo ello, resumimos, con objeto de llegar a una visión triplemente tridimensional del poder -es decir, la capacidad de afectar y efectuar el cambio- en situaciones reales en que se tiene que compartir el poder, debemos localizar foros, ámbitos y tribunales pertinentes, y comprender y explicar su operación. En la siguiente sección describimos con mayor detalle el diseño y el uso de estos tres elementos.

Los FOROS

En la sociedad actual abundan los foros. Por ejemplo, hay grupos de discusión y sesiones de "lluvia de ideas", debates formales, audiencias públicas, priorización de tareas, y conferencias; periódicos, televisión y radio; obras de teatro y otras formas de dramatización, y publicaciones populares o profesionales. Los foros pueden estar limitados a un lugar (audiencias públicas) o no limitados (periódicos, televisión, radio).

En el caso del Twin Cities Metropolitan Council, Verne Johnson, Ann Duff, Robert Einsweiler y otros organizaron múltiples foros a mediados de los sesenta para comprender y delinear los problemas que afectaban el área metropolitana y encontrar soluciones a los problemas. La liga de ciudadanos de Johnson organizó la priorización de tareas que produjo estudio tras estudio. Duff presidió el recién creado Council of Metropolitan Leagues of Women Voters, el cual estudió y analizó problemas como el de la contaminación del agua.

Desde 1962, la Metropolitan Planning Commission (MPC) emprendió el Programa Conjunto para Uso de la Tierra y Transportes, que recibía parte de sus fondos del gobierno federal. Los foros iniciales, que Einsweiler y su personal organizaron, reunieron a representantes de Minneapolis y Sto Paul; a funcionarios de caminos estatales, locales y federales; a funcionarios encargados de la vivienda, y a personal de la propia MPC para analizar los problemas públicos resultantes del crecimiento urbano en el área de las ciudades gemelas. Esas discusiones produjeron varios informes en que se demostraba que los aspectos esenciales de la vida urbana de alta calidad -vivienda al alcance de todos y transporte digno de confianza- escasearían si continuaban las pautas y prácticas actuales de desarrollo.

A finales de 1965, los participantes en el Programa Conjunto enfocaban las recomendaciones tendientes a minimizar los problemas que habían identificado. En esta etapa, los participantes en el programa trabajaron junto con el Elected Officials Review Committee (que consistía de cerca de trescientos funcionarios electos de toda el área metropolitana) y el comité asesor de ciudadanos (que comprendía a cerca de cien personas).

Otros grupos que patrocinaron los foros sobre problemas metropolita-

nos fueron el Upper Midwest Research and Development Council, las cámaras de comercio y organizaciones de funcionarios locales. Los foros facilitaron la formación de redes porque sus miembros coincidían entre las diversas organizaciones; es decir, muchos participantes en los foros de un grupo fueron invitados, a menudo, a foros de otros grupos. Con el tiempo, la mayor parte de los grupos que patrocinaban los foros formaron en realidad una coalición que pedía acciones específicas en el ámbito legislativo.

Otro foro importante fue el diario vespertino de Minneapolis. En el otoño de 1965, Ted Kolderie, editorialista del periódico, escribió una serie de artículos en que subrayaba la incapacidad de los gobiernos locales para enfrentarse a los problemas del desarrollo rápido. También informó acerca de un consenso creciente en el área de las ciudades gemelas, en el sentido de que debía establecerse algún tipo de agencia de toda el área para que hiciera frente en forma eficaz a los problemas de la zona: la eliminación de aguas negras, el abasto de agua, caminos y tránsito, y otros problemas (Kolderie, 1965).

La tarea de los foros es unir a los oradores y a su público -mediante discusión, debate y deliberación- para crear y comunicar un significado. Los foros distribuyen y redistribuyen el acceso a la creación y comunicación de significado y, con ello, ayudan a mantener o a modificar órdenes simbólicos y modos de discurso.

La manera como ocurre esto se vuelve más clara si aplicamos la visión tridimensional de la acción humana para el uso de los foros. En la primera dimensión (la acción), las personas se valen de símbolos para discutir, debatir y deliberar sobre diversas cuestiones. Su objetivo manifiesto (el resultado deseado) es plantear sus opiniones y crear un significado compartido (y tal vez unos valores compartidos) en las mentes de los públicos interesados en tomo de una cuestión de políticas. En la tercera dimensión se encuentran los principios básicos de significación (estructuras "fundamentales" de significación): el requerimiento de un orador y de un público (al menos de uno), más un conjunto al menos parcialmente compartido de reglas y recursos lingüísticos, así como una o más cosmovisiones básicas.

La segunda dimensión consiste en ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos utilizados para vincular las otras dos dimensiones. Estos factores incluyen capacidad de comunicación, esquemas interpretativos, pertinencia, normas de comunicación pragmática, modos de argumentación y reglas de acceso. A continuación analizaremos cada uno de ellos.

La *capacidad de comunicación* es sencillamente la capacidad de crear y comunicar significados. Por ejemplo, puede incluir una habilidad retórica, la capacidad de utilizar varios medios electrónicos y de imprenta, o el potencial para atraer a una multitud favorable y entusiasta en un momento dado.

Los organizadores de los foros que echaron las bases para establecer el Consejo Metropolitano tenían, sin duda, una gran capacidad de comunicación. Johnson, Duff, Einsweiler y otros contaban con una larga experiencia en la organización de priorización de tareas, y de comités, y la producción y publicación de informes en coyunturas críticas. Su *status* también les dio un mayor acceso a los medios de comunicación de masas.

Los *esquemas interpretativos* (Schutz, 1967) son marcos intersubjetivos de organización que los seres humanos utilizamos para estructurar la cognición, interpretación o comprensión de los hechos en formas que sean significativas y que nos permitan articular y evaluar los elementos de tales esquemas como los valores o intereses deseados detrás de nuestra comunicación práctica (Balan, 1980; Bartunek, 1988; Wildavsky, 1987). Estos esquemas incluyen las creencias, expectativas y reglas por medio de las cuales interpretamos nuestra experiencia personal y el conocimiento social que recibimos. De esta forma, la interpretación se basa en nuestra propia experiencia y en nuestro conocimiento de las experiencias de los demás. El conjunto de esquemas interpretativos de una persona queda estructurado por un conjunto de "pertinencias" determinadas por sus intereses (Schutz, 1967; Bernstein, 1976).

Dentro de un foro, los esquemas interpretativos competitivos, conflictivos o contradictorios, deben ser mediados, al menos parcialmente, como requisito indispensable para que surja alguna clase de acción concertada. Tanto las normas de pertinencia y de comunicación pragmática como los modos de argumentación y las reglas de acceso desempeñan funciones decisivas en la mediación entre esquemas interpretativos incompatibles.

Como ya hemos observado, hay un aspecto personal en la pertinencia; pero también existe sin duda un aspecto social, pues generalmente los foros particulares no están abiertos a la discusión de cualquier tema, sino más bien éste debe estar relacionado con la ocasión que motivó el uso del foro.

En los foros que condujeron a la creación del consejo, varios esquemas interpretativos dominaron la discusión:

1. "*Una comunidad*". Los creyentes en este esquema interpretativo argumentaron que los principales problemas de cualquier comunidad de las ciudades gemelas no podrían resolverse sin prestar atención a todas las comunidades de la región de siete condados, interpretados en el sentido de que constituían una sola unidad económica,

2. "*Responsabilidad*", En una democracia, el gobierno debe ser responsable ante "el pueblo" o ante algún organismo electo. Muchos partidarios de formar el consejo indicaron que el área de las ciudades gemelas ya tenía un gobierno regional en forma de sus diversos distritos, dependencias

y pactos de un solo propósito. El problema era que estas entidades eran en gran parte independientes, y la creación de su políticas se ocultaba a la vista del público.

3. *"Más gobierno no es la respuesta"*. Este esquema fue adoptado por los alcaldes suburbanos, quienes temían que la legislatura del estado respondiera a los problemas regionales creando más distritos de servicios independientes, como el que ya estaba encargado de los aeropuertos y la eliminación de las aguas negras. Las personas que defendían este esquema tendían a promover la cooperación del condado, o una MPC ligeramente fortalecida, como solución a los problemas de toda el área.

4. *"El gobierno local es el mejor"*. El gobierno debía mantenerse lo más cercano posible al "pueblo": cuanto más grande y más apartado queda un gobierno, más pone en peligro los derechos de los ciudadanos e invade su libertad. En armonía con semejante tema, quienes deseaban un mecanismo de gobierno regional más fuerte promovieron sus propuestas como manera de fortalecer el gobierno local y protegerlo de los caprichos de los gobiernos estatal y nacional.

5. *"Los fracasos del gobierno y el mercado"*. Los partidarios de este esquema subrayaron que el crecimiento impulsado por el mercado en las ciudades gemelas después de la segunda Guerra Mundial había causado ciertos efectos colaterales indeseables. La mayoría de estas personas no estaba en contra del mercado ni del crecimiento, sino del crecimiento desordenado y perturbador, que echaba cargas excesivas sobre los servicios públicos y amenazaba la calidad del ambiente de las ciudades gemelas. Para esas personas también era claro que los gobiernos locales, juntos o separados, eran incapaces de resolver los problemas regionales, especialmente la eliminación de las aguas negras.

Además de depender de esquemas interpretativos, las personas suponen que se cumplirán las normas de la comunicación pragmática en las interacciones comunicativas (Habermas, 1979; Forester, 1989). Forester, basándose en la obra de Habermas, sugiere que estas normas conducen a cuatro criterios prácticos para juzgar el discurso tendiente a influir sobre una acción ulterior: "En toda interacción, se espera que los oradores hablen más o menos 1) comprensiblemente; 2) sinceramente; 3) apropiada o legítimamente en el contexto de que se trate, y 4) con precisión. Asimismo, en cada interacción, el proceder ulterior del escucha dependerá en parte de cómo se cumplan esos cuatro criterios" (p. 36). Por tanto, la acción social se basa en una comunicación que es comprensible, sincera, legítima y precisa. Cuando se violan estos criterios, los escuchas sienten confusión, desconfianza, falta de consentimiento e incredulidad, o bien, "desconcierto, desconfianza, ira e incredulidad" (Forester, 1989, p. 280).

En general, es probable que se crea que los portavoces de los grupos que piden nuevas disposiciones de gobierno para las ciudades gemelas tienen preocupaciones legítimas y sinceras por los programas metropolitanos, en virtud de sus afiliaciones a organizaciones y su *status*. Además, su descripción de esos problemas probablemente coincida con las experiencias de quienes los escuchan, quienes vivieron con esos problemas.

La argumentación es otro aspecto importante de la mediación de diferentes esquemas interpretativos, tendiente a la creación de significado y valores al menos parcialmente compartidos en los foros. Dunn (1981, pp. 40-43), basándose en las obras de Toulmin (1958) y de Freeley (1976), afirma que los argumentos sobre políticas (argumentos relacionados con decisiones, problemas, conflictos o preferencias de políticas) tienen diversos elementos:

- J. Información pertinente a las políticas.
2. Una afirmación de políticas, que es la conclusión de un argumento sobre políticas.
3. Una justificación, la cual es una suposición que permite pasar de la información a la afirmación.
4. El respaldo de la justificación, que consiste en suposiciones o argumentos adicionales en apoyo de la justificación (a menudo, basado en leyes científicas, autoridad de expertos o principios éticos o morales).
5. Una réplica o una segunda conclusión, suposición o argumento, el cual indica las condiciones en que la afirmación original es inaceptable o necesita modificación.
6. Un calificador, el cual expresa el grado en que se está seguro de la afirmación de políticas.

El diseño y uso de foros influirá sobre la información que se ofrezca, las afirmaciones (junto con las réplicas) que se aceptarán sobre la base de cuáles justificaciones y apoyos, y cuánto peso se atribuirá a los calificadores (véase también Bozeman, 1986; Bozeman y Landsbergen, 1989).

Tal vez el modo más importante de argumentación basada en el foro que condujo a la creación del consejo fue la plétora de informes emitidos por las organizaciones que patrocinaron los foros. Estos informes contenían tal riqueza de información pertinente para las políticas, que apoyaba las afirmaciones de políticas. A menudo, los informes incluían diversas maneras de considerar los problemas y soluciones que estaban a discusión; pero, acumulativamente, encaminaron a quienes formulan las políticas y a los ciudadanos interesados hacia el consenso y la decisión.

Por último, las reglas que gobiernan el acceso a la participación en fo-

ros influyen poderosamente sobre quién dice qué, dónde, cuándo, por qué, y cómo y quién escucha. Al hacerlo, también influyen de manera poderosa sobre cuáles decisiones, conflictos, cuestiones y preferencias de políticas se discuten y cuáles no. Por ejemplo, hacer que las personas de mayor experiencia sean las primeras que hablen en una reunión podría inhibir a las personas más jóvenes; u obligar a la gente a hablar sólo de "la cuestión del momento" podría dificultar la redefinición de esa cuestión. Pero las reglas más poderosas son las que hacen que la gente se ausente de la discusión. Por ejemplo, celebrar reuniones en lugares o momentos, o a un costo que haga difícil o imposible la asistencia de las partes interesadas es algo que, sin duda, alterará las discusiones, los debates o la deliberación resultantes, al modificar el conjunto de personas entre quienes se desarrollará la comunicación.

En los foros en que se debatió la necesidad de nuevos mecanismos de gobierno en las ciudades gemelas, el acceso fue mediante invitación. Se invitó a un grupo de personas de élite relativa (líderes empresariales, planificadores, miembros de la Citizens League y funcionarios locales) a asistir a los foros organizados y a las sesiones informales de estrategia en que se discutió la creación del consejo. Los organizadores del foro también incluyeron a legisladores, ya fuese invitándolos a los foros o enviándoles copias de los informes preparados en conjunción con los foros. En el debate acerca del gobierno regional participaron sobre todo personas cuyos trabajos los obligaban a dedicar tiempo a cuestiones regionales, o cuyos empleos les dejaban tiempo para las actividades cívicas. Un resultado de todo esto fue que los participantes en el foro quizá llegaron más fácilmente a un consenso sobre su dirección general que si se hubiesen incluido grupos más diversos.

En suma, el diseño y uso de los foros en circunstancias particulares provoca dos cosas. Primera, establece la base estructural (colectiva) de una posible lista de decisiones, asuntos, conflictos y preferencias políticas que se pueden discutir, debatir o deliberar. Segunda, media en la transformación de esa lista en una lista de las verdaderas decisiones, asuntos, conflictos y preferencias de políticas que se debatirán y otra lista de las que no se tocarán.

En el caso del consejo, la lista potencial de decisiones, asuntos, conflictos y preferencias de políticas resultante del diseño y uso de los foros excluyó toda consideración de asignar al gobierno del estado la responsabilidad exclusiva de resolver los problemas de la zona. También se descartó la posibilidad de no hacer nada. Todas las decisiones, asuntos, conflictos y preferencias de políticas reales analizados incluyeron algún papel para los gobiernos federal, estatal y local, así como para grupos ajenos al gobierno.

Los ÁMBITOS

En 1967, quienes participaron en el debate por el gobierno metropolitano centraron sus energías en el ámbito legislativo: en este caso, en la legislatura del estado de Minnesota. Le pidieron con urgencia que creara un consejo metropolitano electo, el cual guiaría el desarrollo de la zona y supervisaría los servicios regionales.

Los ámbitos distribuyen y redistribuyen el acceso a la participación donde se formulan y aplican las políticas, ayudando así a mantener o modificar las relaciones políticas y económicas (véanse Friend, Laffin y Norris, 1981; Mintzberg, 1985). Ejemplos de ámbitos son las legislaturas, los consejos urbanos, los comités de ejecutivos corporativos y juntas de directores; los mecanismos de toma de decisión de las burocracias públicas, las organizaciones altruistas y las redes interorganizacionales, así como diversos mercados. Los ámbitos pueden estar fijos a un lugar (legislaturas), o no estarlo (mercados con pedidos por correo).

Hay ámbitos que son básicamente políticos y los hay que son sobre todo económicos. El mercado es la forma básica del ámbito económico. Decidirlo que se va a dejar dentro y fuera de los mercados es un determinante fundamental de lo que ocurrirá después en casi todas las sociedades (Lindblom, 1977; Wildavsky, 1979; Bryson, 1984; Giddens, 1984; Williamson, 1985).

En la primera dimensión de un ámbito, los actores interactúan cuando aplican sus capacidades para llegar a los resultados deseados; es decir, las políticas preferidas y su aplicación. La formulación de políticas en los ámbitos implica, de manera característica, establecer reglas, leyes, normas, principios, políticas, estándares o precios que pueden aplicarse generalmente a una población específica o a una categoría de acciones. Además, se pueden adoptar planes, programas, presupuestos o acciones particularmente recomendadas.

La estructura básica o tercera dimensión de un ámbito es un formular de políticas y al menos otro participante. El primero debe ser capaz de afectar una base de recursos compartidos que hace necesaria y posible la formulación de políticas. Las ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos (segunda dimensión) utilizados para vincular la acción con la estructura básica incluyen capacidades de toma de decisiones; dominios; agendas; planeación, presupuestación, toma de decisiones y métodos de aplicación, así como las reglas que gobiernan el acceso a la participación en los ámbitos.

Las capacidades de toma de decisiones de que dispone un actor para influir sobre una secuencia de interacciones relacionadas con las políticas dependerán de las reglas y los recursos que ese actor pueda utilizar y mo-

vilizar. Tales capacidades van desde la elocuencia verbal hasta la capacidad de contratar y despedir, emplear una computadora, o amenazar con recurrir a la violencia física. En otras palabras, *capacidad* se refiere al potencial de un actor para afectar los resultados basándose en reglas, recursos y relaciones de transformación que ofrezcan cualquier ventaja. La toma de decisiones se refiere a la aplicación real de alguna o todas estas ventajas en interacción. Las diferentes capacidades de los distintos actores influirán poderosamente sobre las decisiones, asuntos, conflictos y preferencias de políticas que "cuenten" en ámbitos particulares, y los que no lo hagan.

En el ámbito legislativo, los propios legisladores tienen el mayor potencial para afectar de manera directa los resultados. Sin embargo, algunos legisladores, por virtud de sus habilidades personales o su posición, tienen considerablemente más capacidad que otros para afectar los resultados. En la legislatura del estado de Minnesota de 1967, un senador rural muy poderoso logró superar a sus colegas, cuya actitud sobre el gobierno metropolitano reflejaba el consenso creado en los foros patrocinados por la Citizens League, la MPC, la League of Women Voters y otros. Aunque dos legisladores patrocinaron una legislación que establecería un consejo electo, con control de operaciones sobre los servicios regionales, el senador rural introdujo una propuesta de ley que crearía un consejo electo, el cual se limitaría a coordinar los servicios regionales. Él dominó el comité al que se asignó la legislación del consejo y, por ello, su propuesta de ley se convirtió en el meollo de la ley que finalmente fue aprobada.

Dominios, agendas, planeación, presupuestación y toma de decisiones, y métodos de aplicación ayudan a explicar cómo capacidades diferentes, opuestas o conflictivas, en los ámbitos encuentran una mediación al menos parcial. Además, las reglas que determinan el acceso a la participación en los ámbitos influyen poderosamente sobre qué personas, grupos, organizaciones y capacidades son admitidos en un ámbito, y así influyen sobre qué conflictos, asuntos y preferencias de políticas serán considerados en el proceso de formulación y aplicación de políticas y cuáles quedarán excluidos.

El término *dominio* se refiere a la extensión espacial y sustantiva de la autoridad para formular y aplicar políticas en un ámbito. La planeación, la presupuestación y la toma de decisiones y los métodos de aplicación son las reglas que se utilizan para gobernar el proceso de mantener unidas políticas y planes, tomar decisiones y aplicarlas. Por consiguiente, la selección de métodos constituye parte de la acción más importante en cualquier ámbito, ya que diferentes métodos favorecerán las capacidades y propósitos de actores distintos (véase Friend, Laffin y Norrís, 1981).

En el caso del consejo, el dominio de la legislatura incluyó el área de las

ciudades gemelas y el establecimiento de estructuras que gobernarán dicha zona. Tal vez el método legislativo más importante al que se recurrió en este caso fuese el uso del sistema de comités para debatir y votar sobre propuestas políticas. El sistema de comités permitió a un senador poderoso ejercer control considerable sobre la sustancia de la ley que estableció el consejo.

Dado que el tiempo es un recurso limitado, las agendas son un mediador decisivo entre capacidades en competencia. Las agendas consisten en problemas generales y recurrentes (la agenda sistémica o pública), así como los que estén actualmente bajo consideración seria de los decisores autorizados (la agenda formal) (véase Cobb y Elder, 1972). Sólo se vuelven pertinentes las capacidades aplicables a los problemas de la agenda. Además, el tipo de asunto de la agenda y su orden en ella favorecerán de manera diferencial las capacidades pertinentes de actores o coaliciones en competencia (Riker, 1986). Las agendas se componen de asuntos. Un asunto es un problema público con al menos una solución propuesta, que tiene sus pros y sus contras desde el punto de vista de los diversos interesados. En otras palabras, un asunto representa un punto de controversia entre dos o más actores sobre cuestiones procesales o sustantivas, que incluyen la distribución de recursos (Cobb y Elder, 1972). La forma en que se presenta un asunto –y aquí los ámbitos están claramente relacionadas con los foros– afectará de manera considerable la formación de coaliciones (Riker, 1986).

Para reclamar un lugar en la agenda legislativa, los partidarios del gobierno metropolitano crearon un cuadro convincente e integrado de problemas públicos y sus soluciones propuestas, apoyado por un consenso entre los grupos interesados. Los partidarios subrayaron la urgencia de los problemas y destacaron la probabilidad de que el gobierno federal impusiera sus propias soluciones parciales si el gobierno del estado no actuaba. Las reglas que permitían el testimonio y el cabildeo de grupos externos autorizaron a los defensores del gobierno regional el acceso a las deliberaciones legislativas. Influencia especial tuvieron los líderes empresariales que atestiguaron y cabildearon en favor de crear el consejo.

Las reglas que gobiernan el acceso a la participación en los ámbitos influyen poderosamente sobre quién decide qué, dónde, cuándo, por qué y cómo. El acceso se puede basar en reglas formales, posición, precedentes, reputación, recursos financieros, elocuencia u otros criterios. Cualesquiera que sean las reglas particulares, puede esperarse que la inclusión de algunos actores y la exclusión de otros afecte el contenido de la agenda formal y, después, las decisiones que se tomen sobre cuáles asuntos, conflictos y preferencias de políticas.

En 1966, la modificación de proporciones en el Congreso del estado

cambió los legisladores, asegurando así que los partidarios del gobierno metropolitano obtuvieran al menos una parte de lo que deseaban. Al inicio de los años sesenta, cuando los legisladores rurales se encontraban firmemente al mando, la legislatura entró en un estancamiento sobre toda solución propuesta a los problemas metropolitanos. La reasignación de proporciones, de 1966, alineó la representación más de cerca a la población, aumentando así el número de legisladores del área metropolitana y reduciendo el predominio de los políticos rurales.

La mayoría de las sociedades se vale de reglas para gobernar el acceso y establecer jerarquías dentro de los ámbitos, reservándose la mayor parte de la toma de decisiones globales para quienes se encuentran cerca de la cumbre. También, en general, se establecen procedimientos para apelar las decisiones ante ámbitos de niveles más altos. Las reglas de acceso y de apelación son métodos básicos de administración política jerárquica, que permiten a quienes ocupan los puestos más altos de la jerarquía ejercer mayor poder que los que están abajo. En el caso del consejo metropolitano, los gobiernos locales no pudieron establecer por sí mismos dependencias regionales o imponer disposiciones cooperativas obligatorias; la legislatura del estado tuvo que autorizar esas estructuras.

En resumen, el diseño y uso de los ámbitos en situaciones concretas hacen dos cosas. Primera, establecen la base estructural o colectiva para un conjunto de políticas, planes, programas, decisiones, presupuestos y acciones de aplicación potenciales. Segunda, transforman esa lista en la lista de políticas, planes, programas, decisiones, presupuestos y acciones de aplicación reales con los que se tratará, y la lista de aquellos que no se considerarán.

En este caso, la legislatura del estado consideró básicamente dos conjuntos de políticas, planes, programas, decisiones, presupuestos y acciones de aplicación potenciales. Ambos conjuntos darían como resultado nuevas disposiciones institucionales para el desarrollo del gobierno metropolitano. Un conjunto crearía un consejo electo que tendría control de operación sobre los servicios regionales. El otro crearía un consejo nombrado que coordinaría los servicios metropolitanos. Las políticas, programas, decisiones, presupuestos y acciones de aplicación reales quedaron contenidos en una legislación que combinaba elementos de ambos conjuntos y que aprovecharía oportunidades para el futuro fortalecimiento del consejo. La propuesta de ley final también dio al consejo poder limitado para fijar impuestos.

El consejo fue autorizado a revisar los planes generales en el largo plazo de las diversas unidades gubernamentales de la zona de las ciudades gemelas si aquéllos tenían efectos en toda el área, efectos multicomunitarios o efectos considerables sobre el desarrollo metropolitano. El nuevo consejo también podía suspender los planes de las dependencias metropolitanas si éstos eran incongruentes con las políticas de desarrollo del con-

sejo. Además, la legislatura indicó al consejo que preparara informes (incluyendo recomendaciones legislativas) acerca de contaminación de aire yagua, parques y espacios abiertos, eliminación de aguas negras, impuestos, prácticas de evaluación, drenaje de aguas pluviales y consolidación de servicios locales.

En realidad, al crear el consejo metropolitano y al asignarle estas tareas, el ámbito legislativo estableció un nuevo foro para discutir los problemas metropolitanos, un nuevo ámbito para tomar algunas decisiones acerca del desarrollo metropolitano y un nuevo tribunal para resolver los conflictos entre gobiernos locales, entre dependencias metropolitanas de servicios y entre intereses metropolitanos y locales.

LOS TRIBUNALES

Los tribunales se utilizan para juzgar o evaluar la conducta o las decisiones en relación con leyes o normas, por lo general con objeto de resolver disputas. Se asocian con la organización de leyes (o normas, principios, políticas, reglas, estándares, criterios o decisiones) y modos de sanción (es decir, maneras de permitir ciertos tipos de conducta, pero no otros). Distribuyen y redistribuyen el acceso a la legitimidad y, por tanto, ayudan a mantener o modificar leyes u otros modos de sancionar la conducta.

Los tribunales pueden ser formales o informales. Los primeros incluyen la Suprema Corte, los tribunales militares y los tribunales locales de tráfico. El tribunal informal más importante es el "tribunal de la opinión pública". Los tribunales que caen entre ambas categorías incluyen organismos reguladores que consideran diferentes opiniones antes de emitir o modificar regulaciones; los cuerpos profesionales que otorgan licencias y participan en audiencias disciplinarias; las oficinas de los decanos que resuelven discusiones entre departamentos de colegio o profesores particulares; el arbitraje obligatorio; los maestros especiales, nombrados por los tribunales para tratar de casos individuales como parte de una solución de acción de clase; y el conjunto de diversos mecanismos de resolución de disputas, que ahora están recibiendo atención seria (dado que se considera que estas alternativas, como la mediación de diferencias por una tercera parte, son preferibles al uso de los tribunales formales). En todos los ejemplos, el hincapié se hace en la resolución de conflictos por medio del juicio o la evaluación de decisiones o conductas en relación con leyes o normas, y no sobre la base de la comunicación o la formulación de políticas (aunque cada una de ellas está presente). El uso de los tribunales puede limitarse o no a lugares particulares. Por ejemplo, el "tribunal de la opinión pública" no es un concepto atado a un lugar.

La actividad principal (primera dimensión) en los tribunales es la evaluación y sanción morales de la conducta, especialmente por medio de la resolución de conflictos. Las disputas que se concilian son típicamente "residuales"; es decir, las que quedan después de que los ámbitos han establecido políticas y tomado decisiones, o que por alguna razón no pueden resolverse en los ámbitos regulares, políticos o económicos. La actividad de los tribunales ora afirma ora modifica las políticas y normas subyacentes en el sistema. La estructura básica (tercera dimensión) de los tribunales está constituida por dos litigantes más una tercera parte para ayudarlos a resolver su disputa, junto con normas, al menos parcialmente compartidas, para regular la resolución.

La acción y la estructura se relacionan por la mediación de la resolución de conflictos y las capacidades de sanción, normas, jurisdicción, métodos de resolución de conflictos y reglas de acceso (segunda dimensión). En seguida analizaremos cada aspecto, con ejemplos tomados del caso del consejo.

La frase *resolución de conflictos y capacidades de sanción* se refiere a las capacidades que los actores llevan a los tribunales para dedicarlas a la resolución del conflicto o a la sanción de la conducta. Por ejemplo, al consejo se le asignó la responsabilidad del gobierno regional en el área de Minneapolis-St. Paul, pese a que muchas otras unidades gobernantes dentro de la zona ejercieron su autoridad sobre áreas limitadas. En parte porque el dominio del consejo coincide con el de otros organismos que formulan políticas, ha sido necesario que un organismo o un funcionario públicos resuelva los conflictos sobre cuáles políticas o decisiones prevalecerán. En algunos casos, el propio consejo ha desempeñado el papel de tribunal; en otros, el sistema formal de tribunales, la legislatura o el procurador general del estado se ha encargado del conflicto. En otras palabras, diferentes actores han tenido distintas capacidades para resolver conflictos sobre las esferas propias.

Las normas, en el sentido más lato, son aquellos estándares contra los cuales o con los cuales se resuelven conflictos. Estas normas pueden ser formales (las reglas del debido proceso legal) o informales (normas típicas de etiqueta o de imparcialidad). Por ejemplo, los tribunales de Minnesota han reconciliado el conflicto que había entre los derechos de la propiedad personal y la autoridad del gobierno por el desarrollo regional al permitir que los gobiernos locales apliquen controles de desarrollo razonables mientras se observe el debido proceso de ley.

El término *jurisdicción* denota la extensión espacial y sustantiva de la autoridad de un tribunal para interpretar y aplicar normas al resolver conflictos. Por ejemplo, al consejo se le dieron facultades de revisión de las solicitudes de subsidios federales enviadas por gobiernos locales en la

región del consejo mismo. Entonces, éste utilizó su jurisdicción para resolver conflictos entre autoridades gubernamentales locales y la autoridad metropolitana.

Los métodos de solución de conflictos gobiernan el proceso de resolución en casos específicos. Los métodos afectan de manera considerable los resultados del proceso, ya que sancionan cierta conducta y ciertas decisiones, mientras proscriben otras (véanse Filley, 1975; Fisher y Ury, 1981; Susskind y Cruikshank, 1987; Fisher y Brown, 1988; Gray, 1989). Además, puesto que los métodos de resolución de conflictos difieren en la manera y extensión en la cual invocan o se remiten a normas específicas, también varían en su eficacia como métodos de control social. Por tanto, la selección de métodos es una de las acciones más importantes en todo tribunal, puesto que diferentes métodos favorecerán distintos objetivos de los actores.

Los métodos habituales de resolución de conflictos incluyen el uso de un intermediario, la mediación, el arbitraje y la sustitución del consentimiento por la ley y el oficio, lo que se ha convertido en el método tradicional en los tribunales de los Estados Unidos. Los métodos difieren en el grado del que dependen del consentimiento o la coerción, por una parte, y de las soluciones no dicótomas o dicótomas, por la otra. En las primeras, cada parte recibe algo; en las últimas, "el ganador se lleva todo" (Shapiro, 1975, 1981).

Los tribunales formales intentan, de diversas maneras, evitar la inestabilidad y las dificultades de las soluciones coercitivas y dicótomas. El primer modo consiste, simplemente, en evitar las soluciones dicótomas, ante todo convirtiendo las disputas por algo que es indivisible (como lesiones, allanamiento o violación de contrato) en algo que sea divisible (principalmente dinero), y tornando las disputas por cuestiones legales o ilegales en disputas por el "equilibrio de las desigualdades" (Shapiro, 1975, p. 228). Los tribunales también pueden canalizar la mayor parte del conflicto en casos legales por medio de negociaciones entre las partes adversas, las cuales se ven amenazadas por una última acción formal del tribunal si fallan las negociaciones. Los instrumentos de dichas negociaciones (procedimientos de mediación o arbitraje) a menudo se integran en contratos legales obligatorios entre las partes (Williamson, 1985). Otra solución consiste en dar a la parte perdedora varios canales de apelación. Por ejemplo, el consejo tuvo autoridad para pasar por encima de los planes locales de uso de la tierra que entraran en conflicto con sus políticas, pero los gobiernos locales podían apelar de las decisiones del consejo ante los tribunales del estado. Por último, los tribunales suelen depender de las propias partes para aplicar las condiciones del acuerdo. Característicamente, los tribunales tienen capacidades limitadas para supervisar el cumplimiento

de sus fallos y sólo a petición de una de las partes reintervienen para asegurarse de su cumplimiento (Shapiro, 1975).

Por último, las reglas que gobiernan el acceso a la participación en los tribunales influyen poderosamente sobre qué conflictos residuales serán resueltos de acuerdo con cuáles normas y, por tanto, sobre cuáles acciones —y sobre todo cuáles decisiones y preferencias de políticas— serán autorizadas y cuáles no. El acceso se puede basar en pruebas de violación de reglas o daño demostrado; en reglas formales (incluyendo las reglas de apelación); en posición, precedente, costumbre y recursos financieros; o en algún otro criterio. Cualesquiera que sean las reglas particulares, la inclusión de algunos actores y la exclusión de otros influirá de manera poderosa sobre las disputas que se planteen y se resuelvan, y sobre quién se beneficiará del proceso y quién no.

Cuando el consejo actúa como tribunal, resolviendo conflictos entre su propia autoridad y la autoridad local, los funcionarios y ciudadanos locales, deseosos del triunfo de la autoridad local, tienen acceso al tribunal, pero naturalmente éste se ve abrumado por el acceso de los propios miembros del consejo y los miembros de su personal. Un desequilibrio de acceso similar ocurre cuando el consejo actúa como tribunal para resolver conflictos entre su propia autoridad y la de otras dependencias regionales.

En suma, como en el caso de los foros y las arenas, el diseño y uso de los tribunales en circunstancias particulares hacen dos cosas. Primera, crean una lista potencial de conflictos residuales que se pueden plantear y resolver, y de acciones que se pueden condonar. Segunda, transforman esa lista en la lista de conflictos reales que se han enfocado y las acciones que se han sancionado moralmente, y en la lista de las que no lo fueron.

En el caso del consejo, las autoridades estatales resolvieron los conflictos entre la autoridad metropolitana, la autoridad de la legislatura del estado, la autoridad del gobierno local y los derechos individuales. Los tribunales del estado también sancionaron y, con ello legitimaron las acciones del consejo.

Antes de dar por terminado nuestro estudio de los tribunales, debemos decir algo más acerca de su papel como mecanismos generales de control social. Debemos analizar la función de los tribunales *más allá* de la resolución de disputas residuales específicas. Los tribunales sirven como mecanismos generales de control social, sobre todo porque la resolución de conflictos casi invariablemente depende de las normas generales sostenidas por la sociedad en su conjunto (o, en el caso de la resolución de conflictos intraorganizacionales, por organizaciones particulares dentro de la sociedad). El empleo de tales normas para regular las disputas reproduce el control social sobre la base de dichas normas. El nexo entre los tribunales y el control social general se vuelve aún más claro con la sustitución

del consentimiento por la ley y el oficio, ya que juzgar representa una extensión de la soberanía, y el juez es el responsable de aplicar las constituciones, la legislación o la jurisprudencia en lugar de las normas estipuladas por las partes en disputa (Shapiro, 1975).

Asimismo, el control social es un producto del uso de tribunales más formales porque éstos hacen leyes suplementarias, característicamente de acuerdo con reglas generales. Con ello, los jueces se vuelven agentes del control social para autoridades más distantes. Por tanto, el juicio en todas las sociedades suele asociarse con la soberanía debido a su potencial para ejercer control social y hacer leyes. Es decir, no es probable que ningún poder soberano tolere una judicatura absolutamente independiente.

También los procedimientos de apelación son un método de control social jerárquico. Disponer de la apelación ayuda a estabilizar el sistema al no causar tensión sobre la lógica ni la estructura de cualquier tribunal en particular. En otras palabras, la posibilidad de apelar indica al perdedor que siempre podrá tratar en otro tribunal y, por tanto, no tendrá que pensar siquiera en cambiar el sistema. Los procedimientos de avance por la jerarquía de apelaciones también dan a las autoridades judiciales y políticas el tiempo necesario para explorar las repercusiones que tendrían los cambios jurídicos básicos que pudiesen ser mandados por los fallos "finales" de los tribunales superiores. Por ello, el uso de procedimientos de apelación permite a las autoridades políticas centrales hacer dos cosas: supervisar las operaciones de los tribunales inferiores para imponer el cumplimiento y la uniformidad en todo el sistema de leyes; y prepararse para los cambios conforme los casos pasan por todo el sistema. Dado que la cadena de apelación termina típicamente en las principales autoridades políticas, puede considerarse la apelación como un medio de control y de cambio políticos centralizados.

CONCLUSIONES

El diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales es la principal práctica social que los planificadores (concebida ampliamente) pueden emplear para plantear y resolver cuestiones públicas en un mundo en que el poder está compartido. Los foros se utilizan para el análisis, los ámbitos para la toma de decisiones, y los tribunales para la resolución de conflictos residuales y la aplicación de las normas subyacentes del sistema.

Al trabajar para establecer el consejo, tanto dirigentes como planificadores demostraron una aguda comprensión de cómo diseñar y utilizar con eficiencia los foros, los ámbitos y los tribunales. Emplearon los foros para crear un consenso regional sobre los problemas relevantes y las solucio-

nes deseadas, de modo que, cuando pasaran al ámbitos legislativo, ya fuera conclusión establecida alguna forma de gobierno regional; el único debate verdadero fue sobre la forma que debía adoptar ese gobierno. La legislatura creó nuevas disposiciones institucionales -es decir, foros, ámbitos y tribunales- que resistirían las demandas de los tribunales y darían estabilidad y oportunidades de cambio a lo largo de los años. Estas disposiciones y el marco de desarrollo del consejo (su plan de políticas básicas) se han usado para guiar y coordinar desde entonces todo avance significativo regional en el área de las ciudades gemelas. Además, los dirigentes y planificadores del consejo han asesorado continuamente a la legislatura sobre las modificaciones propuestas al diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales del consejo, para promover el logro de algún resultado particular.

De nuestro análisis de las facultades y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales, se pueden sacar varias conclusiones. La primera, y tal vez la más desalentadora, es que la vida social puede ser sumamente complicada; ocurren cantidades enormes de cosas, sobre todo en las situaciones complejas en que se comparte el poder. Además, lo que vemos en la superficie no es lo único que está sucediendo... y bien podría no ser lo más importante. Las ideas, reglas, modos, medios de comunicación, y métodos subyacentes y las estructuras sociales "fundamentales" influyen poderosamente sobre qué acción se vuelve digna de notarse.

En segundo lugar, la complicación misma de la vida social-y de los foros, ámbitos y tribunales en particular- hace muy probable el cambio. Los foros, ámbitos y tribunales casi siempre son, al menos en parte, reducibles a un diseño, y son muchos los elementos del diseño. Por tanto, los planificadores pueden y deben prestar atención a estos elementos, porque son las palancas básicas del cambio en las situaciones en que nadie en particular está al mando. Además del diseño de foros, ámbitos y tribunales específicos, los planificadores también deben prestar atención a las separaciones entre ellos y sus secuencias. Es probable que surjan diferentes resultados de distintas separaciones y secuencias. Por ejemplo, los planificadores a menudo se quejan de su falta de acceso a las tribunas donde se toman las decisiones; pero el caso del consejo indica que los planificadores no deben subestimar el poder derivado de la capacidad de *diseñar* y *utilizar* los foros. En realidad, llevando un poco más lejos el argumento, los planificadores por lo general obtienen influencia mediante su capacidad de organizar foros que no puedan ser dominados por *un solo* grupo. Con ello aumentan las posibilidades de que surja un interés colectivo o una visión que trascienda los mezquinos intereses partidistas. Una vez que ha surgido una visión colectiva, ésta podrá tener un profundo efecto sobre la ulterior toma de decisiones en los ámbitos, o sobre la resolución de conflictos en los tribunales (Bryson y Crosby, 1989).

En tercer lugar, los planificadores ejercen su mayor influencia sobre la acción y los resultados fortaleciendo, debilitando o alterando las ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos que dividen lo que es teóricamente posible en lo que se hace en realidad y lo que no se hace. Decidir lo que se va a hacer en circunstancias particulares incluye prestar atención a las interacciones sociales y a las disposiciones institucionales, así como al modo en que están vinculadas mediante el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales. En esencia, esto significa que la planeación en situaciones en que se comparte el poder incluye influir de manera indirecta sobre la acción y los resultados. Sin embargo, planear mediante rodeos ciertamente no significa que la planeación y los planificadores carezcan de influencia. Por ejemplo, las obras de Friend y Hickling (1987), Bryson (1988), Eden y Radford (1990), y Nutt y Backoff (1992) indican que se puede derivar un enorme poder del uso creador y prudente de los métodos del proceso de planeación, foco tradicional de la teoría de la planeación. Además, planear mediante rodeos no significa planear *sin* dirección. De hecho, el surgimiento de un mundo de poderes compartidos -en el cual lo que es aceptable para todos, y no para unos cuantos, debe prevalecer- contiene una considerable promesa para buscar los valores que los planificadores públicos tienen en alta estima, como la eficiencia, la igualdad, la libertad y la justicia. Eso esperamos, y también creemos que existen foros, ámbitos y tribunales, ya existentes o imaginables, que favorecerán esos valores, y que los planificadores podrán ayudar a diseñar y utilizar esos medios de tal manera que de ahí surjan los resultados más virtuosos (Stone, 1988; Krumholz y Forester, 1990; Bryson y Ring, 1990; Bryson y Crosby, 1989).

En cuarto lugar, los planificadores deben buscar los diseños de foros, ámbitos y tribunales que aseguren la producción continua de resultados deseables, al mismo tiempo que los diseños obedezcan a los cambios deseables de sus elementos constitutivos. Esta tarea no será fácil; sin embargo el mundo está clamando por nuevos conjuntos de foros, ámbitos y tribunales que puedan ayudarnos a hacer frente a los graves problemas públicos que nos afligen. El renovado interés en las instituciones en economía (Williamson, 1985; Ostrom, 1990), ciencia política (Wildavsky, 1979, 1987; Kaufman, 1990), sociología (Sarason, 1972; Giddens, 1984), políticas públicas (Lynn, 1987; Brandl, 1988; Bryson y Ring, 1990) y la propia planeación (Healey, McNamara. Elson y Doak, 1988; Alexander, 1990; Bolan, 1991) ofrece una promesa considerable de aumentar nuestra comprensión de cómo diseñar mejores foros, ámbitos y tribunales. Esperamos que el marco ofrecido en este capítulo sea una contribución útil a ese esfuerzo.

XXII. LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL FUTURO: LA POSTORTODOXIA y EL DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN

MARK A. EMMERT, MICHAEL CROW
y R. F. SHANGRAW, JR.

DE TODAS las teorías y explicaciones de la conducta en el sector público, pocas han demostrado ser tan vigorosas y precisas como el concepto de incrementalismo. El cambio en las políticas públicas, en los presupuestos y en las organizaciones se realiza por medio de una reacción incremental a la política o la economía del momento. No hemos dominado todavía el arte de prever el futuro y de efectuar, en consecuencia, ajustes en gran escala. En cambio, solemos ver el pasado y aceptarlo como preludio del futuro. Nuestras estructuras de organizaciones y teorías de la gestión pública reflejan los ajustes marginales hechos a las formulaciones existentes. A pesar de los esfuerzos que se hacen por aprender a crear organizaciones (Etheridge, 1985), los prácticos o los teóricos rara vez se preocupan de las proyecciones acerca del futuro para guiarse al edificar teorías u organizaciones. La razón de ser y las virtudes del "incrementalismo reflexionado" están bien establecidas, y no las discutiremos aquí. Sin embargo, nuestra incapacidad general de adaptarnos a los tiempos constituye una severa limitación a la creación de teorías y organizaciones que satisfagan las necesidades del sector público.

Una premisa subyacente en este capítulo es que la teoría de la gestión pública se ha construido en torno de "tecnología antigua" y conceptualizaciones caducas de las organizaciones públicas y del medio en el cual actúan. Al menos dos generaciones de estudiosos han criticado y atacado la "antigua ortodoxia" de la administración pública temprana, que planteaba "principios" de administración y de estructura como la fuerza que debía guiar la práctica de la administración pública. A pesar de esta crítica, casi se conservan intactas las estructuras y prácticas básicas que fueron abrazadas por la ortodoxia antigua. Las organizaciones se siguen formando con bloques de construcción muy convencionales, de especialización lateral y horizontal, y con experimentos ocasionales en las estructuras de matrices. Los sistemas de personal continúan basándose en las opiniones expresadas por vez primera en la Ley Pendleton de 1883. Los mecanismos para facilitar las relaciones interorganizacionales siguen siendo una espe-

cie de reflexión ulterior, un apéndice injertado después de que se han establecido los límites y dominios de la organización. Las suposiciones y las actitudes hacia clientes y empleados se mantienen casi intactas desde los días de la "doctrina del privilegio". Pese a todos los argumentos en contra, los practicantes, y hasta muchos académicos, continúan edificando teorías de la organización y la administración, disponiendo los mismos bloques de construcción y las mismas suposiciones una y otra vez.

Además, son enormes los cambios que han ocurrido en los ambientes y las misiones de las organizaciones públicas desde el establecimiento de la antigua ortodoxia. Las transformaciones ocurridas en el sector público son a la vez rápidas y espectaculares. Unos cuantos ejemplos señalarán el nuevo contexto de la gestión pública. El papel del gobierno al lanzar y alimentar organizaciones cuasiprivadas, la intensificada disposición de la sociedad al litigio (hasta el punto de autorizar demandas entre dependencias), las realidades del nuevo federalismo y los cambios resultantes de la responsabilidad y autoridad, el continuo aumento de la privatización como instrumento de selección de políticas, la cambiante demografía de la fuerza de trabajo y la clientela, el diluvio de tecnologías de información: todo esto y mucho más ha transformado el contexto dentro del cual se deben estructurar y administrar las organizaciones públicas. Los ambientes de las organizaciones y la sociedad en general no están atados a las cadenas del incrementalismo, ni deben estarlo las teorías de la organización y la administración si queremos obtener una mejor comprensión de nuestro tema y crear teorías pertinentes y aplicables.

Apesar de todo lo que es nuevo y cambiante, las organizaciones públicas -con algunas notables excepciones- siguen actuando como lo han hecho durante décadas. Las revisiones, cuando se efectúan, se hacen incrementalmente y siempre como reacción al pasado. Por ejemplo, sólo necesitamos ver los sistemas de escuelas públicas, donde han ocurrido escasísimas modificaciones organizacionales, pese a las pruebas abrumadoras de fallas de la organización, a un ambiente distinto, y a peticiones casi universales de "reestructuración". En cambio, se hacen revisiones incrementales de los sistemas organizacional, administrativo y de personal, concebidos para otra época. Las realidades del medio actual y las perspectivas del cambio próximo exigen enfoques absolutamente nuevos a la organización y la administración de las escuelas, pero la respuesta siempre es una reaplicación de antiguos conceptos. Las prácticas y teorías del pasado se despliegan siempre como respuesta a los desafíos de hoy, con los resultados que bien podrían predecirse.

En lugar de contemplar el pasado como preludio, debemos ver el presente y prever el futuro. Se deben establecer teorías de la administración, mientras se consideran las nuevas realidades del sector público. Éste no

es un llamado a un ciego rechazo de la historia o de la antigua ortodoxia. Es, antes bien, una invitación a considerar a dónde vamos y cómo serán los sistemas organizacionales y administrativos eficaces "postortodoxia". Dedicaremos el resto del capítulo a explorar este enfoque. Primero, consideraremos la literatura futurista para aprehender mejor el presente, pues éstos son los datos en que se explayan los futuristas, y trataremos de tener algunas visiones del futuro, basándonos en la labor de otros (Porter, 1987). Después, analizaremos un ejemplo de la organización "postortodoxia", señalando los mecanismos que hayan establecido y cómo difieren de los sistemas organizacionales y administrativos convencionales. Por último, ofrecemos un argumento en favor del uso de un enfoque de la ciencia del diseño a la teoría de la gestión y la organización públicas como instrumento adaptativo en esta época compleja y dinámica.

EL FUTURO QUE ENFRENTARÁN LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

El arte del futurista consiste en conocer lo que, por esencia, es inconocible: tarea sumamente exigente. Sin embargo, se trata de un desafío que han recogido muchas mentes esclarecidas (además de un número nada desdeñable de chiflados). Por muy falibles que puedan ser los estudios del futuro, ofrecen algunos indicios de lo que vendrá. Y cuando los pronósticos de los futuristas han sido bien razonados e investigados, con frecuencia nos han servido de brújula, señalando la dirección general correcta. Por consiguiente, podemos pedir que los futuristas nos ayuden a identificar las tendencias generales, si no a hacer predicciones detalladas.

Para nuestros fines, los estudios del futuro nos ofrecen datos y extrapolaciones de tendencias, que nos ayudarán a identificar los ambientes probables dentro de los cuales actuarán los administradores públicos. Al buscar entre los futuristas, podremos obtener un sentido de las fuerzas que forjarán las organizaciones del próximo siglo. Además, dado que los mejores estudios del futuro se basan en hechos y condiciones actuales, pueden presentarnos un cuadro más claro de lo que en realidad está ocurriendo hoy, y no sólo dentro de 10 o 20 años. Y a la inversa, las prácticas administrativas y las estructuras de las organizaciones se establecen, de manera característica, con la mirada fija en el pasado, no en el presente ni tampoco en el futuro. De este modo, los futuristas pueden ponernos al día, por lo menos, y en el mejor de los casos, llevamos hacia adelante una o dos décadas.

Para no depender de una sola perspectiva, hemos consultado un buen número de estudios del futuro, incluyendo algunas compilaciones de varias ideas. Las tendencias identificadas en estos estudios adoptan toda una variedad de perspectivas y, como podía esperarse, se les podría agru-

par bajo cualquier número de rubros. Para este capítulo, tratamos de identificar las tendencias que fueron aplicables directamente a las organizaciones y la gestión públicas y luego las que nos permitieran reclasificar estas últimas dentro de un marco más fácil de interpretar.

Temas comunes entre los futuristas

Una revisión de la bibliografía del futuro revela una gama de predicciones directamente relacionadas con las organizaciones y la gestión públicas. Sólo hemos seleccionado aquellas tendencias en torno de las cuales existe un consenso considerable. Este enfoque conservador probablemente nos conducirá a proyecciones más precisas en el corto plazo, mientras pasa por alto algunos acontecimientos importantes aunque menos predecibles en el largo plazo. Asimismo incrementa la validez aparente de las predicciones. Nos hemos basado en gran medida en los sumarios aportados por otros futuristas, especialmente en las obras de Coates y Jarratt (1989), Coates, Jarratt y Mahaffie (1991) y el United Way Strategic Institute (1989, 1990). A continuación presentamos nuestro grupo de ocho corrientes futuras.

La complejidad social y organizacional. No es de sorprender que la mayoría de los futuristas crea que las estructuras y los procesos organizacionales y sociales se volverán cada vez más complejos. Esta complejidad es impulsada por varias fuerzas, incluyendo una creciente interdependencia entre organizaciones y sectores, el cambio tecnológico, mayores demandas a las organizaciones y la globalización de las interacciones. La mayor interdependencia entre niveles de gobierno, diversas dependencias, los sectores público y privado y hasta entre naciones-estados añadirá un nivel expansivo de complejidad a las organizaciones públicas. Las innovaciones técnicas y sociales están complicando en lugar de simplificar el carácter de la labor gubernamental. Michael Marien cree que el principal problema mundial es la integración de las muchas piezas de nuestros complejos sistemas físicos, ambientales, gubernamentales y sociales (Marien y Jennings, 1987). Y se espera que esta nueva complejidad vaya en aumento. Unidades de gobierno, grandes y pequeñas, se verán obligadas a entrar en medios internos y externos más complejos y dinámicos.

Además, los futuristas encuentran que las organizaciones actuales, en particular las de gobierno, son anticuadas e incapaces de adaptarse a la inminente complejidad. Resumiendo las opiniones de 17 importantes futuristas, escriben Coates y Jarratt:

Casi todas las empresas, instituciones y sistemas humanos se están volviendo más complejos porque se están incorporando nuevas capas de tecnología y burocracia [...] Nuestras estructuras institucionales actuales, como el gobierno, no son la respuesta para hacer frente a la complejidad. En su mayor parte son anticuadas, burocráticas, lentas, con marcos de tiempo y periodos de atención cortos, y carentes de una cosmovisión [1989, p. 20].

El que mejor ha ejemplificado estas opiniones es King (1986), quien observa que las cuestiones a las que se enfrenta el gobierno son cada vez más complejas y que las estructuras gubernamentales son sencillamente anacrónicas, ya que se construyeron para satisfacer las necesidades de una sociedad mucho más sencilla.

La privatización y la interacción entre los sectores público y privado. Por lo general, los futuristas consideran que continuará la tendencia hacia una mayor interacción entre los sectores público y privado, y la dependencia cada vez mayor de soluciones del sector privado a problemas públicos. El movimiento de privatización, iniciado durante los años ochenta, probablemente se extenderá, aunque no por razones ideológicas ni políticas. Es posible que la privatización cunda como resultado de recursos limitados y de una mayor participación de las corporaciones en las cuestiones sociales. Naisbitt y Aburdene (1990) esperan un movimiento que se desvíe de las dependencias gubernamentales tradicionales hacia servicios públicos "competitivos", y citan la venta de industrias administradas por el gobierno en la Gran Bretaña y los esfuerzos del servicio postal de los Estados Unidos en mercados competitivos.

Casi todos los futuristas que hemos leído creen que el ascenso de las corporaciones a gran escala, sobre todo de empresas globales multinacionales, hará disminuir la importancia y el poder de los organismos gubernamentales. En realidad, Ogilvy (1987) considera que las instituciones económicas se harán cargo de funciones gubernamentales, así como la nación-Estado usurpó, hace siglos, el papel de la Iglesia. Esta transición impondrá exigencias a las organizaciones públicas para incrementar su sensibilidad a las fuerzas del mercado y para que aprendan a interactuar más eficazmente con socios del sector privado. En suma, continuará el borramiento de la separación entre los sectores público y privado.

La continuación del cambio tecnológico. Hay un consenso indudable entre los futuristas de que el ritmo del cambio tecnológico se intensificará y que las innovaciones tecnológicas tendrán efectos significativos para las organizaciones. De hecho, casi todos los futuristas ven la tecnología como el primer motor del cambio (pero creen que las innovaciones sociales en ad-

ministración serán, probablemente, al menos tan importantes como las innovaciones técnicas; véase Drucker, 1986). Los futuristas consideran que la innovación tecnológica hará muchas demandas a las organizaciones. El cambio tecnológico, por un lado, exigirá mayores calificaciones técnicas a la fuerza laboral, la habilidad de incorporar cambios a las estructuras organizativas, y una capacidad de redesplegar recursos para aprovechar las tecnologías y responder a los problemas que broten de ellas. También es probable que se requieran diferentes habilidades tecnológicas en las nuevas posiciones, desafiando las estructuras de personal existentes y los conceptos acerca de la naturaleza del trabajo.

Muchos futuristas han expresado su interés en la sobrecarga de información y la integridad de esta última (Inose y Pierce, 1984). Las organizaciones futuras tendrán que enfrentarse a crecientes masas de datos. Su capacidad de determinar cuáles datos merecen atención se volverá tan importante como su habilidad de organizarlos e interpretarlos. Además, el poder de distribución de las computadoras pondrá mayor potencia analítica y de procesamiento de datos en manos de particulares. Es probable que las dependencias gubernamentales tengan que confrontar sus propios datos y tengan que pedir a quienes están fuera del gobierno acceso a las bases de datos. El gobierno, como *la* empresa basada en la información, puede perder sus pretensiones de pericia ante organizaciones y aun ante ciudadanos que posean habilidades analíticas. Muchos futuristas esperan que las cuestiones de intimidad individual continúen frustrando a personas y organizaciones. Al aumentar el acceso a los datos, también se incrementará la preocupación por su uso.

Recursos y desarrollo limitados del sector público. Toda la bibliografía futurista que hemos consultado predice un crecimiento modesto del tamaño del gobierno y de los recursos de que disponga. Hasta los que esperan auges económicos (Naisbitt y Aburdene, 1990) no creen que el gobierno crezca en forma considerable. En realidad, muchos predicen una relativa contracción del tamaño y la función del gobierno (Coates y Jarratt, 1989). Al parecer, el gobierno tendrá que continuar haciendo más con menos: corriente que ya está bien establecida. La tendencia de las organizaciones privadas a "comprar" incentivos fiscales probablemente conducirá a una "competencia fiscal" en los niveles local, estatal, regional y hasta internacional (Naisbitt y Aburdene, 1990). Este proceso intensificará la resistencia inherente a los aumentos de impuestos y a otras fuentes de ingresos públicos.

Como resultado de estos recursos limitados, se extenderán los esfuerzos por aumentar la productividad tanto en el sector público como en el privado, según Drucker (1986). Se pedirá a los administradores públicos

que encuentren maneras más eficientes de prestar servicios y de enfrentarse a las cuestiones públicas. Se exigirá que las dependencias gubernamentales innoven y creen nuevos medios de organizar sus recursos, incluyendo el uso de contratistas y asociados externos. Lo intenso en mano de obra de las organizaciones públicas puede ser tildado de ineficiente, lo que conducirá a reducciones del tamaño de la fuerza laboral; pero un aumento de las capacidades exigidas a los empleados dará nuevo significado a la expresión "flaco y miserable". También se hará mayor hincapié en las soluciones privadas a los problemas públicos.

Diversidad de la fuerza de trabajo y la clientela. Todos los futuristas convienen en que la fuerza laboral y la ciudadanía de los Estados Unidos continuarán haciendo más diversa su composición. Esta diversidad adoptará muchas formas, incluso la racial, étnica y cultural. El United Way Strategic Institute (1989, 1990) ha llamado la "sociedad mosaico" a esta diversa mezcla. Toffler (1971) se ha referido a este proceso como la "desmasificación" de la sociedad estadounidense. Los futuristas creen que la sociedad estadounidense formará un mayor número de unidades pequeñas y distintas, cada una con sus propios intereses y necesidades. Esta diferenciación complicará la prestación de servicios y las demandas que se hagan a las organizaciones públicas, requiriendo soluciones hechas a la medida de condiciones locales, en lugar de soluciones universales.

Naisbitt y Aburdene (1990) consideran especialmente significativo el papel cambiante de las mujeres en las organizaciones; los estilos de liderazgo distintivos que las mujeres aportan a los lugares de trabajo modificarán el carácter de la administración, y este cambio de estilo convendrá bien a los nuevos principios de organización: "Ha cambiado el principio dominante de la organización, de una administración tendiente a controlar una empresa a un liderazgo tendiente a sacar lo mejor que haya en la gente y responder con rapidez al cambio" (p. 218). La "sociedad mosaico" se reflejará en la composición de la fuerza laboral. Se volverá cada vez más multicultural y multilingüe, abarcando mayores proporciones de inmigrantes recientes, e incluirá menos familias tradicionales. Esta diversidad constituirá un desafío a las organizaciones para que den acomodo a las diversas necesidades de sus trabajadores, como horarios flexibles, guarderías infantiles y enseñanza en el trabajo.

El individualismo y la responsabilidad personal. Gran parte de los futuristas predice una mayor independencia de la persona respecto de las grandes instituciones, en particular de las instituciones gubernamentales, en favor de la autoconfianza y la aceptación de mayor responsabilidad personal. Habrá una redefinición general de las funciones de las personas y la socie-

dad, con hincapié en las distinciones individuales y no en la homogeneidad. Los ciudadanos desempeñarán un papel mayor en sus propias vidas, como en el cuidado de la salud y la adquisición de educación, dependiendo menos de las instituciones públicas para que les presten estos servicios (United Way Strategic Institute, 1990). Naisbitt y Aburdene llegan hasta a declarar que "el gran tema unificador" de nuestros días es "el triunfo del individuo".

Esta tendencia acelerará el avance hacia la privatización y el voluntarismo (los "mil puntos de luz" del presidente Bush). También es probable que modifique las expectativas de los ciudadanos en sus tratos con las dependencias de gobierno. Este movimiento debe tender a dar mayores facultades a los individuos. Los empleados del sector público, esperarán una mayor autonomía en niveles inferiores de las organizaciones. De manera similar, los clientes del sector público se mostrarán menos tolerantes de las instituciones que no estén orientadas hacia el servicio. Continuará el movimiento hacia la responsabilidad organizacional, y la creciente descentralización del poder hacia los individuos facilitará las transformaciones de poder del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales. Bell (1976a, 1976b, 1977) considera que se revalorará el capital humano, al tiempo que declinará el sentido de *civitas*, o de valores orientados hacia la comunidad.

La calidad de la vida y el ambientalismo. Existe un consenso unánime entre los futuristas en el sentido de que el interés en la calidad de la vida se intensificará, y que este movimiento incluirá una mayor preocupación por la calidad del ambiente. Algunos futuristas consideran que hablar de la calidad de vida dará por resultado una reducción de la importancia del trabajo como interés central de la vida, conduciendo a ciertos cambios en las actitudes del trabajador. También aumentarán las preocupaciones por la salud personal y por el medio físico de trabajo (Coates y Jarratt, 1989). La calidad y el costo de la atención a la salud seguirán siendo preocupación importante de individuos y de organizaciones por igual (United Way Strategic Institute, 1990). Otros consideran que la creciente influencia de las mujeres en el trabajo y en los procesos de políticas promoverá iniciativas en favor de las familias y los hijos (Naisbitt y Aburdene, 1990).

Es probable que la insistencia en la calidad de vida y en el ambientalismo cause innovaciones en los lugares de trabajo para incluir intereses de los empleados, aparte del trabajo. Estas innovaciones implicarán horarios flexibles, guarderías infantiles en el mismo sitio, acceso a instalaciones y programas de salud, y cualquier número de actividades de autodesarrollo. Las personas también podrían mostrarse menos dispuestas a mudarse de lugar, y considerarían las cuestiones de la calidad de vida antes de aceptar

puestos, transferencias o ascensos. Además, las preocupaciones por la calidad de vida echarán mayores cargas sobre las dependencias gubernamentales para que aseguren que sus actividades sean "ambientalmente neutrales". Además, estimularán la creciente industria de la limpieza del medio. Por último, algunos futuristas creen que las cuestiones ambientales y de calidad de la vida inhibirán el desarrollo y el crecimiento económicos, limitando así los recursos del gobierno pero, tal vez, salvando el planeta (Meadows, 1980).

Transiciones con continuidad, no revolución. Todos los futuristas ven en el futuro cambios importantes y hasta espectaculares. Sin embargo, casi todos dicen que estas transformaciones ocurrirán dentro de los marcos generales de nuestras estructuras sociales, políticas e institucionales. Ninguno de los futuristas a quienes analizamos prevé cambios revolucionarios en los Estados Unidos. A este respecto, Coates y Jarratt (1989) escriben: "Esto no significa que no ocurrirán conflictos y estallidos; sin embargo, éstos forman parte de la continuidad del mundo y no se espera que alteren la vida cotidiana de la mayoría. Aquí y allá, la creciente complejidad podría superar nuestra capacidad de administrar un sistema pero, en su mayor parte, podremos ir saliendo adelante" (p. 23).

La noticia alentadora es que acaso no sean necesarias transformaciones radicales de nuestros sistemas e instituciones. La mala noticia es que quizá no haya suficiente estímulo para el cambio hasta que los problemas hayan llegado al punto del que no hay regreso. La historia nos sugiere que cuando basta "ir saliendo adelante", ése es el camino que se elige. El escenario de transiciones con continuidad sugiere que tenemos la oportunidad de mejorar las instituciones para que aumenten su eficiencia. También indica que el cambio estructural será difícil de estimular mientras no haya una crisis.

Resumen de las tendencias

Las tendencias identificadas por los futuristas nos permiten prever un contexto organizacional que es considerablemente distinto del de la burocracia pública tradicional. Es un contexto de gran complejidad y ambigüedad, con gran cantidad de interacciones fuera de las relaciones verticales de las estructuras organizacionales formales, y con confianza en la interdependencia entre niveles y unidades dentro de las organizaciones y entre cualquier número de organizaciones públicas y privadas. Los viejos límites entre los sectores y niveles de gobierno se irán borrando más por las interacciones que ocurran casi en toda dirección y en todo nivel. Ogilvy (1987), describiendo organizaciones futuras complejas, como éstas,

las llama "heterarquías", organizaciones públicas en que "A puede estar por encima de B, B por encima de C, y C por encima de A. Las heterarquías incluyen ciclos extraños' de [relaciones organizacionales]" (p. 15).

Dentro de este marco, se recompensará la capacidad de integrar "asociados" organizacionales complejos y en cambio continuo. Las organizaciones públicas deberán ser más sensibles a los mercados y a sus socios del sector privado. Al mismo tiempo, los sistemas organizacionales y administrativos públicos deberán absorber e incorporar el cambio tecnológico, en particular las tecnologías basadas en la información. Los cambios tecnológicos también crearán nuevas demandas, a las cuales las organizaciones deberán responder con rapidez. Esto requerirá flexibilidad estructural, capacidad de redesplegar los recursos sobre las bases que sean necesarias y un agudo sentido organizacional del medio externo.

Las organizaciones también deberán ser capaces de responder a clientes cada vez más avanzados, que tendrán una buena comprensión de las complejas cuestiones de las políticas públicas. Estos clientes, en lugar de ser masas homogéneas, estarán organizados en torno de grupos de intereses compartidos. Las organizaciones tendrán que ser flexibles, además, en la prestación de servicios, en lugar de aplicar enfoques estereotipados. Simultáneamente, los sistemas administrativos tendrán que maximizar el rendimiento de recursos escasos mediante la aplicación creadora de los mismos o a través de contratos con organismos no gubernamentales y el sector privado. Los sistemas de recursos humanos deberán ser apropiados para el reclutamiento, la retención y la capacitación constante de una fuerza laboral sumamente diversa, a la que se pedirá que incorpore las tecnologías nuevas. Estos sistemas necesitarán responder a las necesidades personales de los empleados y ofrecerles mecanismos con los que puedan coordinar sus vidas privadas y profesionales. Por último, la organización pública postortodoxa deberá incorporar esos desarrollos al marco institucional ya existente. Serán evolutivas, no revolucionarias.

Una dependencia postortodoxa actual

Uno de los enfoques más instructivos para comprender a las organizaciones del futuro consiste en contemplar los diseños organizacionales más modernos. Acaso no sean los del futuro, pero al menos podrán darnos ciertas pistas de las prácticas más recientes y ofrecernos un sentido de cómo se adaptarán las organizaciones a las visiones de los futuristas. Un ejemplo excelente de organización formada para adaptarse al contexto actual, prestando consideración al futuro, es el programa Environmental Restoration and Waste Management (o programa EM) del Department of

Energy de los Estados Unidos (DOE). El programa EM es una nueva organización, que ha costado miles de millones de dólares, responsable de limpiar el complejo de producción de armas nucleares en los Estados Unidos. Su propósito, diseño y modo de operación reflejan una perspectiva postortodoxa. En lugar de basarse exclusivamente sobre los conceptos tradicionales de diseño organizacional, el programa EM fue estructurado para dar acomodo a muchas de las características ambientales identificadas por los futuristas.

El programa EM es uno de los ejemplos más recientes de diseño organizacional en acción, pues fue inventado en 1990 y aún se encuentra en proceso de construcción. Es una empresa del sector público destinada a desempeñar la misión de limpieza ambiental en todo el país. Para cumplir con su misión, EM se ha organizado en torno de un pequeño grupo en su oficina central (menos de 500 personas). A este personal se le han encargado las funciones tradicionales de planeación, presupuestación y coordinación. Además, y como reflejo de los nuevos conceptos de diseño, la oficina central de EM ha adoptado una gama de otras funciones, borrando las distinciones entre el personal de línea y el personal superior, y entre funciones de oficina central y de campo. Aunque aún no se pueden hacer juicios sobre el desempeño del diseño del programa EM, ya podemos llevar a cabo una evaluación de sus partes integrantes y de la manera en que se reunieron. En lugar de explayarnos sobre detalles de la estructura, sólo necesitamos considerar sus características generales para tener un panorama de cómo es este diseño de los años noventa y cómo pretende funcionar. y junto con sus funciones han llegado ciertas características insólitas.

Una de las características distintivas del programa EM es la manera en que interactúa con el mundo situado tras los muros de su organización. Un rasgo interesante es la incorporación de una actitud administrativa abierta, orientada hacia la responsabilidad. En un esfuerzo por responder a demandas externas y a las continuas críticas al Department of Energy y de la Atomic Energy Commission, las políticas, procedimientos y estructuras de la organización se han basado en la premisa de mayor insumo y supervisión del Congreso, de la administración y de grupos externos de votantes. Antes, el DOE se enfrentó a cuestiones ambientales tanto mediante ofuscación y confrontación, como mediante integración y rectitud. Al asimilar una estructura permeable que aporta una mayor responsabilidad, la nueva organización integrará una variedad de actores a la solución de los problemas ambientales. En particular, se espera que todas las unidades situadas en la oficina central de EM incluyan grupos públicos que contribuyan a la planeación y evaluación. Esto dará por resultado altos niveles de exposición a la atención de los medios informativos y los grupos interesados, tanto en la oficina central como en el campo. De manera si-

milar, el programa EM ha aceptado las realidades de la supervisión externa. En este caso, la principal autoridad reguladora es la Environmental Protection Agency (EPA) de los Estados Unidos, que sirve como perro guardián de EM. El programa EM ha diseñado sus interacciones con la EPA por medio de un modelo corporativo, con comunicaciones técnicas informales mezcladas con comunicaciones interorganizacionales formales.

El programa EM asimismo depende mucho del apoyo y la asistencia externos como parte de su fuerza de trabajo original y de su base tecnológica. Aunque el uso de contratistas externos no es nuevo, sí lo es el grado en que fueron asimilados en todas las etapas de operación de la dependencia. Éstos están dedicados activamente a la planeación, administración y aplicación de programas. El apoyo administrativo por medio de contratistas externos es una de las características distintivas del diseño del programa EM. La estructura de la oficina central de EM es reflejada por los contratistas, de modo que den acceso a personal de la más alta calidad a EM y a las tecnologías y los conocimientos más avanzados, sin aumentar las dimensiones de EM sobre una base permanente. En algunos casos, contratistas externos también han ocupado sitios del gobierno para administrar los esfuerzos de limpieza y restauración, generando con ello un alto grado de interdependencia. En realidad, los límites de la organización son ambiguos, lo que dificulta establecer una distinción entre quién está "dentro" y quién está "fuera" de ella. Estas relaciones no evolucionaron al surgir la necesidad de captar tecnologías nuevas ni como resultado de alguna orden de "privatizar". Antes bien, desde el principio fueron integradas en la estructura y los procedimientos del programa EM, como una de sus premisas operativas.

La cooperación intergubernamental, como en muchas otras dependencias federales, será una clave del éxito de EM. Dentro de la organización, se supone que se requerirá una coordinación importante con otras dependencias federales, gobiernos estatales y grupos de indígenas estadounidenses, ya que los sitios que van a limpiarse se encuentran en diferentes estados y muchos de ellos en reservaciones. EM intenta tratar a los socios intergubernamentales como iguales e integrarlos a la planeación, aplicación y evaluación.

Esta integración e interdependencia con actores "externos" se manifiesta también en la adquisición de tecnologías. Dentro de la dependencia se insiste en obtener la mejor tecnología disponible, cualesquiera que sean los límites organizacionales y nacionales. La organización se dedica al desarrollo tecnológico en el nivel global, "desarrollando la suya" cuando es apropiado o dando contratos cuando estas soluciones sean las más adecuadas para las cuestiones del momento. Evita las barreras artificiales que dificultan acumular la información, las capacidades o las tecnologías

necesarias. Se supone que el desarrollo de la tecnología es parte integral de la misión del programa. La tecnología se adquiere de cualquier fuente apropiada, se crea o se compra al sector público o al privado. También se espera que el programa EM se dedique a la transferencia de tecnología y sirva como catalizador para la creación de nuevas empresas dentro de la industria de limpieza del ambiente. Por tanto, tendrá que interactuar con otro conjunto más de actores externos.

Los procesos administrativos internos comparten las tendencias integradoras de las estructuras externas. Están integradas la formulación y puesta en marcha de políticas, desde la planeación hasta su aplicación real. Esfuerzos estratégicos y planeación de programas unen las ideas y experiencias del personal de la oficina central y de campo. Esto impone la incorporación de información específica de ciertos sitios a estrategias de base más general. Se ha diseñado la planeación estratégica integradora para vincular la planeación y la presupuestación de programas con el medio de las políticas de todo el Department of Energy y el ambiente externo del programa EM. Dentro de esta estructura, la planeación estratégica integradora es precursora de la planeación y presupuestación del programa. Se requiere una integración formal de programas como parte del esfuerzo para coordinar actividades entre las diversas unidades, dentro de las operaciones de la oficina central de EM. Ninguna unidad de programa puede operar en forma separada e independiente. Se supone que todas las actividades del programa incluirán algún nivel de interdependencia. Esta relación también se encuentra en el proceso de presupuestación. Hoy, el programa EM tiene un sistema de planeación y presupuestación elaborado, que incluye planeación de abajo arriba y dirección estratégica de arriba abajo, siguiendo la tradición común de tales sistemas; pero el programa EM también podrá desarrollar e instalar un sistema de presupuestos basado en riesgos, el cual requeriría la ordenación de proyectos por categorías de acuerdo con sus riesgos relativos calculados para la salud humana. Entonces las decisiones de asignación se basarían, al menos en parte, en los factores de riesgo establecidos para cada proyecto.

Los procesos de administración interna son apoyados por un sistema complejo y dinámico de respaldo de decisiones. Se establecerán bases de datos para todos los proyectos, actuales y planeados, desde 1989 hasta 2019. Ya se están diseñando estas bases de datos para manipulaciones analíticas estratégicas y a nivel de cada programa, incluso la formación y el análisis del escenario, la evaluación de costos y el análisis de decisión. Luego, los datos se difundirán dentro de la organización para promover decisiones y políticas basadas en los datos.

Las actividades del programa EM también parecen regirse por algo similar a un enfoque centrado en el cliente. Se está prestando atención cui-

dadosa a varios grupos de votantes, insistiendo en la igualdad de trato. La dependencia trata de integrar a tribus indígenas estadounidenses, estados rurales y gobiernos locales en sus procesos de planeación y en sus programas. Al mismo tiempo, se hacen esfuerzos por diferenciar las distintas preocupaciones de estos grupos tan dispares, reconociendo su diversidad, en lugar de suponer una homogeneidad de la clientela.

En resumen, las características que se han encontrado en la estructura y los procesos del programa EM son las siguientes:

1. Participación extensa del público en general.
2. Supervisión externa estructurada.
3. Apoyo administrativo por medio de contratistas externos.
4. Coordinación intergubernamental, que será central en la misión.
5. Aplicación por medio de contratistas.
6. Desarrollo interno de tecnología y adquisición.
7. Transferencia de tecnología y apoyo de empresas.
8. Planeación estratégica integradora.
9. Integración formal de programas.
10. Procesos de presupuestación complejos e integrados.

Ninguna de las características anteriores es exclusiva de esta organización; sin embargo, la inclusión de todas ellas en una estructura que intenta satisfacer los requerimientos de los años noventa ofrece al menos un retrato de un diseño postortodoxo. Comparando las proyecciones de los futuristas con el ejemplo del programa EM, podremos empezar a comprender lo que podría exigirse a las organizaciones del futuro.

PRINCIPIOS DE DISEÑO POSTORTODOXOS

Dos de nosotros hemos sostenido, en otra parte, que el modelo más constructivo para la administración pública como campo disciplinario es el de la ciencia del diseño (Shangraw y Crow, 1989). La perspectiva de la ciencia del diseño subraya la aplicación del conocimiento, como uno de los medios de probar hipótesis y teorías generales (Argyris, 1991). La aplicación y la enseñanza repetitiva se convierten en una epistemología para adquirir y evaluar conocimientos y teorías. De hecho, una perspectiva de la ciencia del diseño, en que el conocimiento se convierte en "factores" o "principios" de diseño y luego se aplica a un medio del mundo real, impone pruebas de validez muy difíciles a todas las teorías. Como escribe Argyris, "Una teoría debe ser vigorosa para no ser refutada en el mundo de la práctica, donde entrarán en acción ciertas variables que no fueron

tomadas en cuenta durante la investigación. Además, la estructura conceptual y las definiciones operacionales deberán ser rigurosas, de tal modo que en el contexto de la práctica se puedan derivar y poner a prueba los modos de actuar" (1991, p. 338).

El enfoque de la ciencia del diseño exige que los investigadores establezcan "teorías de acción" que sirvan de explicación al académico así como al práctico, y que permitan que el aprendizaje organizacional y la comprensión académica avancen en forma paralela (Schon, 1983). Este capítulo representa un intento por identificar algunas posibles "teorías de acción", considerando los principios o parámetros de diseño que parezcan bien apropiados para los futuros organizacionales, encarnados en el programa EM, y que respondan al futuro ya descrito. No se pretende que estos principios sean mucho más que especulaciones; pero son especulaciones bien informadas, con base en descripciones de ambientes futuros y en el ejemplo real del programa EM.

Los principios de diseño, como aquí se describen, no pretenden aportar reglas o algoritmos universales para la formación de organizaciones públicas o la solución de problemas administrativos. En realidad, distan mucho de los "principios" de la administración científica. Antes bien, son más análogos a las escuelas de pensamiento y a los lineamientos concomitantes que podemos encontrar en el diseño industrial o la arquitectura, como en un enfoque de la Prairie School o posmoderno, según lo sugieren otros (Hummel, 1990a). Los principios establecen los temas subyacentes, en tanto que el diseño real de un sistema de organización o de administración se debe adaptar a las circunstancias y necesidades específicas "en el terreno". Dada esta orientación, nos preguntamos lo que debería incluir una escuela "postortodoxa" de diseño organizacional. ¿Qué principios se derivarían de un modelo general? Volviendo a las proyecciones de nuestros futuristas y al ejemplo del programa EM, ofrecemos lo siguiente como principios probables de diseño postortodoxo:

1. Incorporar supervisión y responsabilidad externas como premisa, no como reflexión ulterior. Los diseños de la organización del futuro deberán aceptar revisión y supervisión externas como una función integral y establecer en consecuencia sus estructuras y procesos. En el pasado, este acomodo ha significado injertar comités de supervisión o juntas de revisión de políticas en las dependencias jerárquicas incorporadas dentro de la tradición de la ortodoxia. A menudo, las juntas de revisión ciudadana han tenido poco efecto, resultando en una pérdida de credibilidad para la dependencia. Los fracasos de la inclusividad de la "nueva administración pública" de los años sesenta y setenta pudieron ser resultado, en parte, de la adición de nuevas funciones a antiguos diseños. Los mecanismos de res-

ponsabilidad deben designarse en las declaraciones de la misión, los procedimientos operativos y la estructura de las unidades organizacionales desde el principio. Esto puede significar llevar clientes y votantes a procesos organizacionales en una variedad de etapas, y no *a posteriori*.

2. *Diseñar límites y estructuras organizacionales que se parezcan a una amiba, no a una pirámide.* La forma de un organigrama formal para una dependencia postonodoxa acaso no deba seguir el modelo jerárquico tradicional, con sus líneas de autoridad claras en forma fija. En realidad, la tendencia hacia las estructuras de matrices ya ha llevado a las organizaciones un buen trecho hacia diseños flexibles. Los diseñadores de organizaciones no deben partir de parámetros rígidos como premisa, sino que deben considerar las necesidades de integración y de nexos intraorganizacionales, así como las funciones de mando y de control de las líneas de autoridad. De este modo, la capa externa de una organización (o una parte de la capa) bien puede ser piramidal, pero partes de la estructura pueden ser mucho menos jerárquicas, adoptando los "ciclos extraños" que describe Ogilvy (1987). De manera similar, no se debe suponer que los límites de una organización son fijos e impermeables. Por lo contrario, la función administrativa está dejando de proteger el núcleo tecnológico en contra de perturbaciones externas en favor de una integración de ese núcleo con actores externos (Thompson, 1967). Los modelos organizacionales, aunque sean circulares o hasta esféricos, empiezan a captar la naturaleza no piramidal de estos diseños, y los enfoques postortodoxos pueden ser más dinámicos, con límites organizacionales cambiantes y móviles, que añadan un carácter temporal a las formas de la organización (véase Hummell, 1990a). Esto requerirá un límite organizacional maleable y permeable, parecido al de una amiba.

3. *Integrar "asociados" externos en la fase de diseño.* Los socios externos, en forma de otras dependencias, otras ramas y unidades de gobierno, así como contratistas del sector privado, deberán integrarse a las organizaciones futuras como recursos esenciales. De este modo, la integración, como las funciones de responsabilidad, no podrá tener cabida en estructuras convencionales. Las reglas y relaciones de contratación actuales tratan de mantener una frontera con los asociados externos, en lugar de integrarlos. Las interdependencias deberán quedar identificadas en la etapa de diseño, y se establecerán estructuras y políticas que lleven actores externos a todas las fases apropiadas de la operación. Se deberá presuponer, y no descubrir *a posteriori*, que una dependencia necesitará socios. La incorporación de participantes clave en las etapas de planeación, diseño y aplicación intensificará la ejecución de los programas en un medio complejo.

4. *Establecer un compromiso para resolver problemas y aprender, no para aplicar soluciones.* Dado el ritmo al cual cambian problemas y cuestiones,

así como la rapidez con la cual acumulamos nuevos conocimientos y tecnologías para aplicarlos a los problemas, las dependencias deberán ser capaces de "cambiar de velocidad" y aplicar nuevos enfoques a cuestiones de políticas. La capacidad de red desplegar recursos humanos, económicos e intelectuales exige el compromiso de resolver problemas, no de aplicar soluciones dadas. Las estructuras de organización y los sistemas de presupuestación, de personal y administrativos actuales, enfocan programas específicos. En cualquier programa hay demasiadas cosas en juego, para modificarlo o abandonarlo conforme cambian las cuestiones y la información. Las organizaciones futuras deberán diseñarse para que se centren en la solución de problemas, no en la ejecución de programas. Las unidades organizacionales y los compromisos de personal y presupuesto deberán basarse en los problemas, no en los programas. Los procesos de planeación, evaluación y decisión deberán enfocar la resolución de los problemas.

5. *Unir los procesos de planeación estratégica y de aplicación.* Las organizaciones basadas en la ortodoxia establecen claras diferencias entre las funciones de línea y de personal. Casi toda la planeación estratégica es dirigida por el personal de nivel superior, mientras que la mayor parte de la aplicación corre por cuenta del personal de línea, lo que resulta en una disparidad intelectual. Al aumentar la necesidad de eficiencia e innovación, deberá ser mayor la integración de planeación y aplicación. Los diseños deberán considerar estructuras y procesos que impongan una interdependencia de responsabilidades del personal superior y del de línea. En realidad, la diferenciación del personal en estas dos categorías puede ser artificial y dañina para el desempeño de la organización. En lugar de ser una distinción permanente, tal vez debiera ser temporal; es decir, el personal debe cumplir funciones superiores en un punto y tareas de línea en otro. La tendencia actual a organizarse en tomo de especializaciones establece barreras que se deben eliminar.

6. *Hacer que la adquisición, análisis y distribución de información estratégica sea una actividad central.* De acuerdo con el concepto de que se deberán confundir e integrar las funciones del personal superior y el de línea, la recabación y diseminación de información esencial para el éxito de la organización deberá formar parte integral de las operaciones de ésta. Los sistemas de apoyo a las decisiones deberán considerarse parte de la espina dorsal del diseño organizacional, no como un apéndice. La información oportuna y precisa, presentada de modo inteligible, es un recurso esencial de las organizaciones en ambientes complejos y turbulentos. El tiempo y la flexibilidad para la respuesta de la organización son funciones directas de la calidad de la información y de su aplicación a problemas organizacionales. La información deberá distribuirse extensamente en la organización, así como entre actores externos. El acceso a las bases de datos

y la distribución del poder de las computadoras reubicarán las funciones analíticas en unidades dispersas en la dependencia. Esto aumentará la revisión de información clave, intensificando su aplicación a los problemas inmediatos de la organización. Además, los datos deberán pasar por una variedad de puntos en la organización, no por una sola unidad de personal superior. La cantidad de ojos de la organización no se limitará a los del departamento de planeación o de investigación institucional.

7. *Unir la planeación estratégica y la presupuestación en forma significativa.* La integración de planeación y presupuestación ha sido la meta obsesiva de los teóricos y los practicantes del presupuesto, al menos durante un cuarto de siglo, y los diseños postortodoxos tendrán que crear mecanismos para alcanzar, al menos parcialmente, esta unión. La necesidad de unir estas dos funciones no disminuirá en el futuro. El principio de los sistemas organizacionales centrados en los problemas podrá ofrecer la esperanza de lograrlo. En efecto, al centrar los esfuerzos de la organización en la resolución de problemas en vez de la ejecución de programas, la organización deberá supervisar constantemente los resultados de una serie continua de experimentos y redespigar recursos para la siguiente repetición de experimentos. Este proceso incluye decisiones de planeación, evaluación y presupuesto, y echa las bases para la unión de los procesos de planeación estratégica, planeación operacional y presupuestación. Habrá que establecer sistemas que puedan distinguir las funciones de contabilidad y supervisión de las funciones de resolución de problemas.

8. *Los diseños de la organización deberán estar centrados en el cliente.* Debido a que la gente compara cada vez más el desempeño de las organizaciones públicas y las privadas, y aumenta sus expectativas, los diseños tendrán que reflejar las necesidades de los clientes, y la repercusión que estructuras y sistemas tendrán al satisfacer sus necesidades. El proceso de diseño deberá empezar por identificar claramente quiénes son los clientes de la organización. Éstos pueden ser ciudadanos, otras dependencias, organizaciones del sector privado o no gubernamentales, o, más probablemente, una combinación de todos ellos. Además, una vez identificados, los clientes deberán integrarse a los procesos organizacionales de manera apropiada. Esta incorporación podría llegar mucho más allá del tradicional análisis de los interesados en la planeación estratégica. Si las organizaciones futuras aplican la perspectiva experimental centrada en los problemas, habrá oportunidades múltiples para incluir a los clientes y para considerar sus necesidades en el rediseño y la aplicación de programas. La organización del futuro también deberá formar una cultura centrada en el cliente y crear mecanismos de recompensa que den incentivos a los empleados-sensibles a las necesidades del cliente, como se pide en el movimiento por la administración de calidad total (TQM).

9. *Hacer que los sistemas de personal respondan a las necesidades de los empleados y la organización.* La fuerza laboral diversa del futuro presionará los sistemas de personal basados en la "antigua ortodoxia", más allá de su capacidad de adaptarse. Los sistemas de personal ulteriores deberán responder a las necesidades de empleados que tengan antecedentes y experiencias de vida muy distintos. Los sistemas y la cultura de las organizaciones deberán ser inclusivos, dando flexibilidad a trayectorias de carrera, horarios de trabajo y requisitos de ingreso. Ya no deben ser novedad los conceptos como horarios flexibles y los atajos para hacer carrera. Habrán de ser instrumentos comunes y básicos de diseño. Deberá considerarse que la capacitación constante será tan rutinaria como el mantenimiento de las computadoras. Las organizaciones del porvenir también deberán aprovechar los recursos distintivos de grupos minoritarios y de mujeres. Los sistemas administrativos deberán fijarse más en la persona que ocupa un puesto y determinar cuáles contribuciones podrá hacer ahora y en el futuro, en lugar de enfocar de manera miope una descripción del cargo y de meter por la fuerza a una persona en una pauta prediseñada.

RESUMEN y CONCLUSIONES

Hemos sostenido a lo largo de este capítulo que la teoría y práctica administrativas y de las organizaciones actuales están desfasadas con la naciente dinámica de nuestra sociedad, y muy mal equipadas para el futuro. Las ideas y las prácticas prevalecientes se derivan de las antiguas ortodoxias de la administración pública. Estos principios sirvieron dentro de un medio estable y benévolo, pero muchos han perdido su utilidad. Estas insuficiencias ya han sido descritas por otros autores (Argyris, 1990; Drucker, 1986; Schon, 1983) y no tenemos que enumerarlas aquí. En cambio, hemos hecho un primer intento por establecer ciertos principios de diseño para la organización pública postortodoxa. Hemos desarrollado estos principios de diseño empezando por contemplar el futuro, tal como lo describen los principales futuristas, al que probablemente se enfrentarán las organizaciones públicas. Habiendo ya consolidado sus ideas en algunas cuantas suposiciones clave, nos hemos vuelto hacia uno de los ejemplos reales más recientes de un diseño organizacional, el programa EM del Department of Energy, para tener idea de cómo los planes de una organización se adaptan al medio futuro. Pese a lo frágil de los estudios de casos, creemos que el programa EM da claves acerca de cómo serán las estructuras y los sistemas de administración postortodoxos. Hasta nos permitimos ofrecer nueve principios de diseño postortodoxos.

A lo largo del estudio, un concepto subyacente ha sido la aplicación

central de un enfoque de la ciencia del diseño a la teoría de la gestión y la organización públicas. Dentro de este marco, los principios de diseño determinan las preguntas más que las respuestas. Obligan al académico y al practicante a preguntarse cómo un diseño hará frente a un factor o a otro. Por ejemplo, el primer principio que sugerimos introduce la idea de que la supervisión externa será una característica tan sobresaliente de la gestión pública del futuro que cualquier diseño deberá pensar en incorporarla como premisa básica. La práctica más ortodoxa consiste en dar forma a los esquemas administrativos en torno de las necesidades de la prestación de servicios y luego, como reflexión ulterior, agruparlos en una junta supervisora. El enfoque de diseño que nosotros proponemos lleva estos factores al primer plano del proceso de diseño.

CONCLUSIÓN: EN BUSCA DEL NÚCLEO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

BARRY BOZEMAN

Cada uno de los capítulos de este libro subraya que la teoría de la gestión pública es algo emocionante en estos días; además, demuestra la vitalidad, el alcance y la diversidad de la investigación y la teoría de la gestión pública. A veces, el concepto de diversidad es superior al de fragmentación o desorganización. La pregunta debe ser: ¿La emoción generada por partes y piezas individuales de la teoría de la gestión pública realmente significa mucho? ¿Hay aquí algo más que un grupo de personas interesantes "dándose cuerda" a sí mismas? ¿Existe una disciplina naciente? ¿Hay una escuela (o varias escuelas) de pensamiento? ¿Hay siquiera un campo de estudio? O bien (citando a Doig, quien a su vez citó a Cohen y March): ¿Es la investigación de la gestión pública simplemente un "cesto de basura" de una teoría, en que las soluciones persiguen a los problemas?

Desde luego, hay algunos elementos de "cesto de basura". Vacilamos bajo el peso intelectual de las teorías, explicaciones, ideas y conceptos favoritos de algunos, que se han importado para dar forma a la teoría de la gestión pública. Consideremos el capítulo de Lynn y la declaración inicial de la primera parte. Sugiere que debemos basarnos en la teoría de la dependencia, la teoría de la coalición y una variedad de enfoques teóricos. En su capítulo sigue su propio consejo, lo cual es loable. Otros capítulos se basan en fragmentos y piezas de la teoría jurídica (O'Leary y Straussman), la historiografía (Doig) y hasta en estudios del futuro (Emmert y otros). No parece haber ninguna razón para reducir el número o la variedad de las epistemologías, las teorías y los conceptos que enfocan los problemas de la gestión pública. Sin embargo, al llegar a cierto punto, empezamos a preguntarnos si la gestión pública, con tantas cosas atractivas en su periferia, no estará enteramente hueca en el centro. ¿No conducen todos los caminos a ninguna parte?

La pronta y voluble respuesta es que la teoría de la gestión pública sale ganando con su diversidad. Pero este bálsamo optimista, aunque muy atractivo, sufre ante la realidad de que en esencia *no* existe una teoría de la gestión pública (al menos, no si excluimos las teorías entroncadas en la economía, la ciencia política, la historia y otras disciplinas). Aunque ciertamente no hay nada malo en aplicar el funcionalismo, la teoría de la

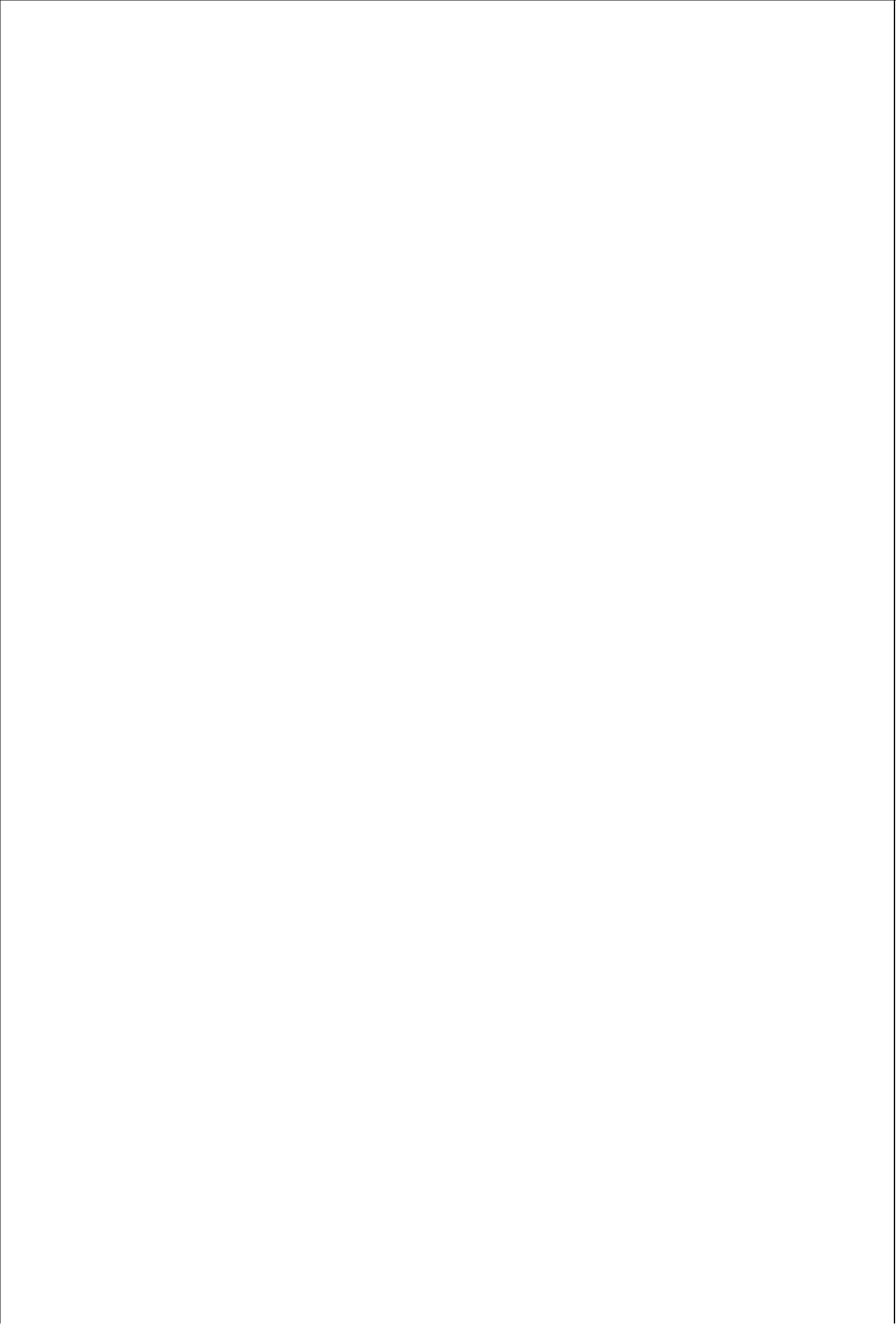
dependencia o el *1 Ching* a los problemas de la gestión pública, no deja de ser pertinente preguntar qué tiene en el meollo.

Sí hay algo en el meollo, y se le puede identificar reflexionando sobre los capítulos que aquí hemos incluido. Creo que hay poco que sea exclusivo de la propia teoría de la gestión pública, pero sus elementos distintivos sí alcanzan a formar un campo exclusivo de estudio. Estos elementos, pocos de los cuales pertenecen directamente al conocimiento teórico, están más relacionados con la estructura y con los objetivos del conocimiento. En conjunto, los capítulos incluidos en este libro parecen reflejar 1) un interés por la prescripción y, a menudo, por la teoría prescriptiva; 2) un enfoque en el carácter distintivo de la gestión pública y de las organizaciones públicas y, en particular, por los efectos de la política; 3) un enfoque en problemas más que un enfoque en un proceso; 4) un claro hincapié en el conocimiento contextual y experiencial (en comparación con el conocimiento teórico basado empíricamente), y 5) un enfoque en estrategia y en problemas multiorganizacionales. Creo que en estos capítulos podemos encontrar pruebas considerables de cada una de estas características. Además, cuando las sumemos, obtendremos un resultado que es un poco distinto de la sociología, la ciencia política, la economía y hasta la administración pública. Por tanto, lo que encontramos en el núcleo es un *enfoque del conocimiento* distintivo, no un *cuerpo de teoría singular*.

Una característica del estudio de la gestión pública merece más que la simple enumeración: la prescripción debería ser la principal aportación de la gestión pública a la teoría y la práctica. Pero, demasiado a menudo, el enfoque característico de la prescripción está viciado. Si examinamos la estructura de la argumentación en los diversos capítulos (y no estoy sugiriendo una desconstrucción de los capítulos, sino tan sólo una ojeada a sus premisas básicas y estilos de presentación), encontraremos una plétora de frases que contienen la palabra "debería". Si no hay precisamente una escasez de oraciones con la palabra "porque", tampoco abundan. Los teóricos de la gestión pública –en comparación, digamos, con los economistas o politólogos– rara vez se contentan con examinar cuestiones causales y luego dependen de otros para aplicar, remodelar o pasar por alto sus esfuerzos académicos. Los eruditos de la gestión pública más a menudo entran directamente en la liza, y deducen sus propios "debería" de los "porque"; en realidad, con gran frecuencia deducen los "debería" precisamente de la muy poca atención a los "porque". La gestión pública, aunque sea loable su interés en la teoría prescriptiva, vacila principalmente cuando muestra demasiada preocupación por la prescripción y muy poca por la teoría. Es muy fácil que los estudiosos de la gestión pública se conviertan en eruditos de café. Millares de administradores públicos abrumados siempre están buscando una mejor manera y un consejo bien razonado.

A mi parecer, el estudio de la gestión pública muestra sus mejores facetas cuándo se preocupa por una prescripción informada teóricamente y basada en la experiencia. Muestra sus peores aspectos cuando corre al rescate del administrador público armado tan sólo con la reflexión sobre un caso supuestamente pertinente o, peor aún, la experiencia idiosincrásica de un estudioso. Las principales fallas del estudio de la gestión pública son su impaciencia por cuestiones causales más profundas y su falta de interés por el tipo de estructura teórica que pudiera soportar un análisis más profundo de las cuestiones causales.

Si nosotros, especialistas en la gestión pública, hacemos poco más que informar por interpósita persona de las ideas y experiencias de administradores públicos capaces, sin duda descubriremos que, por mucho que pulamos nuestras habilidades informativas, nuestro "valor agregado" no dejará de ser modesto. Si nos adaptamos, descubriremos que los propios administradores públicos están mejor que nosotros como administradores públicos. Pero, si favorecemos el desarrollo y aplicación de una teoría (sobre todo una teoría prescriptiva, aunque bastará casi cualquiera que trate de ser generalizadora), los especialistas en la gestión pública podrán ofrecer un tipo de conocimiento mejor que del que disponen los administradores públicos.



BIBLIOGRAFÍA

- Adams, T., Testimonio en la audiencia sobre cruces vehiculares futuros del río Hudson, convocada por la Administración del Puerto de Nueva York, 5 de diciembre de 1923.
- Aiken, M., S. B. Bacharach y J. L. French, "Organizational Structure, Work Process, and Proposal Making in Administrative Bureaucracies", *Academy of Management Journal*, 1980, núm. 23, pp. 631-652.
- Ajzen, T. e I. Fishbein, "Attitude-Behavior Relations: A Theoretical Analysis and Review of Empirical Research", *Psychological Bulletin*, 1977, vol. 84, núm. 5, pp. 888-918.
- — —, *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1980.
- Alchian, A. A. YH. Dernsetz, "The Property Rights Paradigm", *Journal of Economic History*, 1973, núm. 33, pp. 16-27.
- Alexander, E., "A Transaction-Cost Theory of Planning", ensayo presentado en la conferencia anual de la Association of Collegiate Schools of Planning, Austin, Tex., noviembre de 1990.
- Allerton, W. S., "An Administrator Responds", en V. Bradley y G. Clark (eds.), *Paper Victories and Hard Realities*, Washington, Georgetown University Health Policy Center, 1976.
- Allison, G. T. Jr., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", ensayo presentado en la Public Management Research Conference, Brookings Institution, Washington, noviembre de 1979.
- — —, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", en J. L. Perry y K. L. Kraemer (eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Calif., Mayfield, 1983.
- Ammann, O. H., *Study of a Highway Bridge Across the Hudson River*, manuscrito inédito, documentos del gobernador George S. Silzer, New Jersey State Archives, 1923.
- Anderson, J., *The Reagan Administration, Antitrust Action, and Policy Change*, ensayo presentado en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 1986.
- Ansoff, H. L., *Implanting Strategic Management*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1984.
- Anspach, R. R., "Everyday Methods for Assessing Organizational Effectiveness", *Social Problems*, 1991, vol. 38, núm. 1, pp. 1-19.
- Anthony, R. N. y Young, D., *Management Control of Nonprofit Organizations*, Homewood, Ill., Irwin, 1988.
- "Antitrust Lawyer Rises to Stardom on Combination of Caution and Zeal", *New York Times*, 6 de noviembre de 1990, p. A18.

- Appleby, P. H., *Policy and Administration*, University, University of Alabama Press, 1949.
- Argyris, C., *Overcoming Organizational Defenses: Facilitating Organizational Learning*, Needham Heights, Mass., Allyn & Bacon, 1990.
- — —, "The Use of Knowledge as a Test for Theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1991, vol. 1, núm. 3, pp. 337-354.
- Argyris, C., R. Putnam y D. M. Smith, *Action Science*, San Francisco, Jossey-Bass, 1985.
- Arrow, K. J., "The Economics of Agency", en J. W. Pratt y R. J. Zeckhauser (eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School, 1985.
- Astley, W. G. y A. H. van de Ven, "Central Perspectives and Two Debates in Organization Theory", *Administrative Science Quarterly*, 1983, núm. 28, pp. 245-273.
- Attewell, P. y D. R. Gerstein, "Government Policy and Local Practice", *American Sociological Review*, 1979, núm. 44, pp. 311-327.
- Attewell, P. y J. Rule, "Computing and Organizations: What We Know and What We Don't Know", *Communications of the ACM*, 1984, núm. 27, pp. 1184-1192.
- Axelrod, R., *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.
- Babbage, C., *On the Economy of Machinery and Manufactures*, Londres, 1832.
- Bachrach, P. y M. S. Baratz, "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 1962, núm. 56, pp. 947-952.
- — —, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", *American Political Science Review*, 1963, núm. 57, pp. 632-642.
- — —, *Power and Poverty*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press, 1971.
- Backoff, R. W. y P. C. Nutt, "Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management", ensayo presentado en la reunión anual de la Academy of Management, Public Sector Division, San Francisco, agosto de 1990.
- — —, "The Study of Strategy in Public Organizations", ensayo presentado en la reunión anual de la Academy of Management, Public Sector Division, Miami Beach, agosto de 1991.
- — —, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook [or Leaders]*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992.
- — —, "Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management", *Journal of Public Administration Research and Theory*, en prensa.
- Baker, R., "Organization Theory and the Public Sector", *Journal of Management Studies*, 1969, pp. 15-32.
- Baldrige, J. V. y R. A. Burnharn, "Organizational Innovation: Individual, Organizational, and Environmental Impacts", *Administrative Science Quarterly*, 1975, núm. 20, pp. 165-176.
- Baldwín, J. N., "Public Versus Private: Not That Different, Not That Consequential", *Public Personnel Management*, 1987, núm. 16, pp. 181-193.
- Bard, E. W., *The Port of New York Authority*, Nueva York, Columbia University Press, 1942.
- Bardach, E., *The Implementation Game*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977.

- Bardach, E. y R. A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Filadelfia, Temple University Press, 1982.
- Barley, S., G. Meyery D. Gash, "Cultures of Culture: Academics and Practitioners and the Pragmatics of Normative Control", *Administrative Science Quarterly*, 1988, núm. 33, pp. 24-60.
- Barnard, C. L., *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1938.
- Bartunek, J., "The Dynamics of Personal and Organizational Reframing", en R. Quinn y K. Cameron (eds.), *Paradox and Transjorntation*, Nueva York, Ballinger, 1988.
- Barzelay, M., *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision [or Managing in Government]*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- Barzelay, M. y B. J. Armajani, "Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies", *Journal of Policv Analysis and Management*, 1990, vol. 9, núm. 3, pp. 307-338.
- Bazelon, D., "The Impact of Courts on Public Adrninistration", *Indiana Law Journal*, 1976, núm. 52, pp. 101-110.
- Behn, R. D., "The Nature of Knowledge About Public Management: Lessons for Research and Teaching from Our Knowledge About Chess and Warfare", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1987, núm. 7, pp. 200-212.
- , "Management by Groping Along", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1988, vol. 7, núm. 4, pp. 643-663.
- , *Leadership Counts: Lessons for Public Managers [rom the Massachusetts, Welfare, Training, and Employment Program]*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991a.
- , "Memo to Nancy Hempstead: An Analysis of 'Assignrment Collections'", ensayo presentado en la conferencia anual de investigación de la Association for Public Policy Analysis and Management, Bethesda, Md., octubre de 1991 b.
- , *Homestead Air Force Base, caso de enseñanza y resultado*, Institute of Policy Studies, Duke University, 1992a.
- , "Management and the Neutrino: The Search for Meaningful Metaphors", *Public Administration Review*, 1992b, núm. 52, pp. 404-419.
- , "Gordon Chase's Management Reporting System", manuscrito inédito, s.f.
- Bell, D., *The Coming of the Post-Industrial Society*, Nueva York, Basic Books, 1976a.
- , *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York, Basic Books, 1976b.
- , "The World and the United States in 2013", *Daedalus*, 1987, vol. 116, núm. 3, pp. 1-32.
- Bellavíta, C., "The Public Administrator as 'Hero'", *Administration and Society*, 1991, núm. 23, pp. 155-185.
- Bendor, J., "Review Article: Formal Models of Bureaucracy", *British Journal of Political Science*, 1988, núm. 18, pp. 353-395.
- , "Formal Models of Bureaucracy: A Review", en N. B. Lynn y A. Wil-

- davsky (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham, N. J., Chatham House, 1990.
- Bendor, J. y T. Moe, "An Adaptive Model of Bureaucratic Politics", *American Political Science Review*, 1985, núm. 79, pp. 755-774.
- Bendor, J. y D. Mookherjee, "Institutional Structure and the Logic of Ongoing Collective Action", *American Political Science Review*, 1987, vol. 81, núm. 1, pp. 129-154.
- Benn, S. I. y G. F. Gaus, *Public and Private in Social Life*, Nueva York, St. Martin's Press, 1983.
- Bernstein, M., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1955.
- Bernstein, R. J., *The Restructuring of Social and Political Theory*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1976.
- Bettis, R. A., S. P. Bradley y G. Hamel, "Outsourcing and Industrial Decline", *The Executive*, 1992, vol. 6, núm. 1, pp. 7-22.
- Bingham, R. D., *Technological Innovation in Local Government*, Lexington, Mass., Heath, 1976.
- Bisno, H., *Managing Conflict*, Newbury Park, Calif., Sage, 1988.
- Blume, S., *Toward a Political Sociology of Science*, Nueva York, Free Press, 1974.
- Blumenthal, J. M., "Candid Reflections of a Businessman in Washington", en J. L. Perry y K. L. Kraemer (eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Calif., Mayfield, 1983.
- Boje, D. M., "The Storytelling Organization: A Study of Story Performance in an Office-Supply Firm", *Administrative Science Quarterly*, 1991, núm. 36, pp. 106-126.
- Bolan, R. S., "The Practitioner as Theorist: The Phenomenology of the Professional Episode", *Journal of the American Planning Association*, 1980, núm. 46, pp. 261-274.
- — —, "Planning and Institutional Design", ensayo presentado en el Congreso Internacional Conjunto de la Association of Collegiate Schools of Planning y la Association of European Schools of Planning, Oxford, Inglaterra, julio de 1991.
- Bolling, R., *House Out of Order*, Nueva York, Dutton, 1965.
- Bolman, L. G. y T. E. Deal, *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass, 1991.
- Borchelt, R., "Alternative Practices Boost Long-Term Farm Productivity", *News Report*, 1989, vol. 39, núm. 9, pp. 2-5. (Publicado por el National Research Council.)
- Boss, R. W., "Trust and Managerial Problem Solving Revisited", *Group and Organization Studies*, 1978, núm. 3, pp. 331-342.
- Bower, J. L., *Two Faces of Management*, Nueva York, New American Library, 1983.
- Box, G. y G. Tiao, "Intervention Analysis with Applications to Economic and Environmental Problems", *Journal of the American Statistical Association*, 1975, núm. 70, pp. 70-79.
- Boyatzís, R. E., *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, Nueva York, Wiley, 1982.

- Bozeman, B., "Scientific and Technical Information in Public Management: The Role of Gatekeeping and Channel Preference", *Administration and Society*, 1982, núm. 13, pp. 479-493.
- — —, "Retrospective Technology Assessment: Method and Approach", ensayo inédito, 1985.
- — —, "The Credibility of Policy Analysis: Between Method and Use", *Policy Studies Journal*, 1986, núm. 14, pp. 419-439.
- — —, *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco, Jossey-Bass, 1987.
- — —, "Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Sector Boundaries as Maginot Line", *Public Administration Review*, 1988, núm. 48, pp. 672-674.
- Bozeman, B. y S. Bretschneider, "Public Management Information Systems: Theory and Prescription", *Public Administration Review*, 1986, núm. 46, pp. 475-487.
- Bozeman, B. y D. Landsbergen, "Truth and Credibility in 'Sincere' Policy Analysis: Alternative Approaches for the Production of Policy-Relevant Knowledge", *Evaluation Review*, 1989, núm. 13, pp. 355-379.
- Bozeman, B. y S. Loveless, "Innovation and the Public Manager", en W. Eddy (ed.), *Public Organization Management*, Nueva York, Marcel Dekker, 1983.
- — —, "Sector Context and Performance: A Comparison of Industrial and Governmental Research Units", *Administration and Society*, 1987, vol. 19, núm. 2, pp. 197-235.
- Bozeman, B. y J. D. Straussman, "Publicness and Resource Management Strategies", en R. Hall y R. Quinn (eds.), *Organization Theory and Public Policy*, Newbury Park, Calif., Sage, 1983.
- — —, *Public Management Strategies: Guidelines [or Managerial Effectiveness]*, San Francisco, Jossey-Bass, 1990.
- Bradley, R. T., *Charisma and Social Structure: A Study of Love and Power, Wholeness and Transformation*, Nueva York, Paragon House, 1987.
- Bragaw, L. K., *Managing a Federal Agency: The Hidden Stimulus*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1980.
- Brandl, J., "On Politics and Policy Analysis as the Design and Assessment of Institutions", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1988, núm. 7, pp. 419-424.
- Braudel, F., *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*, trad. de S. Reynolds, Nueva York, HarperCollins, 1972.
- Braybrooke, D. y C. E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Nueva York, Free Press, 1963.
- Brenneman, D. S. y L. D. Kittredge, "Matching Management Systems to Organizational Realities of Large State Agencies", *Public Productivity Review*, 1983, núm. 7, pp. 354-377.
- Bretschneider, S., "Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test", *Public Administration Review*, 1990, núm. 50, pp. 536-545.
- Bromiley, P., "Task Environments and Budgetary Decision Making", *Academy of Management Review*, 1981, núm. 6, pp. 277-288.

- Bromiley, P., "Planning Systems in Large Organizations: A Garbage Can Approach with Application to Defense PPBS", en J. G. March y R. Wessinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command: Organizational Perspectives on Military Decision Making*, Marshfield, Mass., Pitman, 1986.
- Brown, D. S., *Managing the Large Organization: Issues, Ideas, Precepts, Innovations*, Mt. Airy, Md., Lomond Books, 1982.
- Brown, H., *Thinking About National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World*, Boulder, Colo., Westview Press, 1983.
- — — (ed.), *Toward Consensus in Foreign and Defense Policy*, Lanham, Md., University Press of America, 1989.
- Brown, R. D., L. Braskamp y D. Newman, "Evaluator Credibility as a Function of Report Style: Do Jargon and Data Make a Difference?", *Evaluation Review*, 1978, núm. 2, pp. 331-341.
- Brudney, J. L., "Expanding the Government-by-Proxy Construct", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1990, vol. 19, núm. 4, pp. 62-73.
- Bryson, J. M., "The Policy Process and Organizational Form", *Policy Studies Journal*, 1984, núm. 12, pp. 445-463.
- — —, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1988.
- — —, *Public Leadership: How to Tackle Public Problems When No One's in Charge*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992.
- Bryson, J. M., P. Bromiley y Y. S. Jung, "Influences of Context and Process on Project Planning and Success", *Journal of Planning Education and Research*, 1990, núm. 9, pp. 183-195.
- Bryson, J. M. Y B. C. Crosby, "The Design and Use of Strategic Planning Arenas", *Planning Outlook*, 1989, núm. 32, pp. 5-13.
- Bryson, J. M. Y R. C. Einsweiler, *Shared Power: What Is It? How Does It Work? How Can We Make It Work Better?*, Lanham, Md., University Press of America, 1991.
- Bryson, J. M. Y P. S. Ring, "A Transaction-Based Approach to Policy Intervention". *Policy Sciences*, 1990, núm. 23, pp. 205-229.
- Buckholdt, D. R. Y J. F. Gubrium, "The Underlife of Behavior Modification". *American Journal of Orthopsychiatry*, 1980, vol. 50, núm. 2, pp. 279-290.
- Bullock, C. S. y C. M. Lamb, *Implementation of Civil Rights Policy*, Pacific Grove, Calif., Brooks/Cole, 1984.
- Butterfield, H., *George UI and the Historians*, Londres, Collins, 1957.
- Califano, J. A., "Restrictions on Postemployment Activity of Former Federal Officers and Employees", en U. S. House of Representatives Committee on the Judiciary, *Hearings Before the Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations*, 96º Congreso, 1ª sesión, Washington, U.S. Government Printing Office, 1979.
- Calvert, R., M. McCubbiny B. Weingast, "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, 1989, vol. 33, núm. 3, pp. 588-613.
- Campbell, D. T., "Degrees of Freedom and the Case Study", *Comparative Political Studies*, 1975, núm. 8, pp. 178-193.

- Cantelon, P. L. y R. C. Williams, *Crisis Contained: The Department of Energy at Three Mile Island*, Carbondale, Southern Illinois University Press, 1982.
- Caputo, R. K., *Management and Information Systems in the Human Services*, Nueva York, Haworth, 1988.
- Caro, R. A., *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, Nueva York, Knopf, 1974.
- — —, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, (Cedo rev.), Nueva York, Vintage Books, 1975.
- "Cash-Strapped Cities Turn to Companies to Do What Government Once Did", *New York Times*, 14 de mayo de 1991, p. A8.
- Casper, J. D. y otros, "Procedural Justice in Felony Cases", *Law and Society Review*, 1988, núm. 22, pp. 483-507.
- Caudle, S. L. y otros, *Managing Information Resources: New Directions in State Government-A National Study of State Government Information Resources Management*, School of Information Studies, Syracuse University, 1989.
- Chandler, A. D. Jr., *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1962.
- Chapman, N. J. y D. L. Pancoast, "Working with the Informal Helping Networks of the Elderly and the Experiences of Three Programs", *Journal of Social Issues*, 1985, vol. 4, núm. 1, pp. 61-62.
- Chase, G. y E. C. Reveal, *How to Manage in the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1983.
- Chayes, A., "The Role of Judge in Public Law Litigation", *Harvard Law Review*, 1976, núm. 89, pp. 1281-1316.
- Cheney, D., *Defense Management: Report to the President*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1989.
- Chilton, B. S. y S. M. Talarico, "Politics and Constitutional Interpretation in Prison Reform Litigation: The Case of *Guthrie v. Evans*", en J. J. DiIulio Jr. (ed.), *Courts, Corrections, and the Constitution*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- Chisholm, D., *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- Chubb, J. E. y T. M. Moe, "Politics, Markets, and the Organization of Schools", *American Political Science Review*, 1985, núm. 82, pp. 1065-1088.
- — —, *Politics, Markets, and America's Schools*, Washington, Brookings Institution, 1990.
- Cigler, B. A., Intermunicipal Organizations: The Untapped Potential for Rural Pennsylvania, *Technical Paper*, núm. ID, Harrisburg, Center for Rural Pennsylvania, 1991.
- Clegg, S. R., "Organization and Control", *Administrative Science Quarterly*, 1981, núm. 26, pp. 545-562.
- — —, S. R., *Frameworks of Power*, Newbury Park, Calif., Sage, 1989.
- Clotfelter, C. T. y P. J. Cook, "Redefining 'Success' in the State Lottery Business", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1990, vol. 9, núm. 1, pp. 99-104.
- Coates, J. F. y J. Jarratt, *What Futurists Believe*, Mt. Airy, Md., Lomond, 1989.

- Coates, J. F., J. Jarratt y J. B. Mahaffie, "Future Work", *The Futurist*, mayo-junio de 1991, pp. 9-19.
- Cobb, R. W. y C. D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics Of Agenda Building*, Boston, Allyn & Bacon, 1972.
- Cohen, J. E., "The Dynamics of the 'Revolving Door' at the FCC", *American Journal of Political Science*, 1988, núm. 30, pp. 689-708.
- Cohen, J. H., *Law and order in Industry*, Nueva York, Macmillan, 1916.
- — —, "The New York Harbor Problem and Its Legal Aspects", *Comell Law Quarterly*, 1920, núm. 5, pp. 373-408.
- — —, *They Builded Better Than They Knew*, Nueva York, Julian Messner, 1946.
- Cohen, M., J. March y J. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 1972, núm. 17, pp. 1-25.
- Collins, J. M., *U. S. Defense Planning: A Critique*, Boulder, Colo., Westview Press, 1982.
- Committee on the Judiciary, U. S. House of Representatives, *Ethics in Government Act of 1978*, reporte al 95º Congreso, 2a. sesión, Washington, U. S. Government Printing Office, 1978.
- Committee on Science and Technology, U. S. House of Representatives, *Investigation of the Challenger Accident*, reporte al 99º Congreso, 2a. sesión, Washington, U. S. Government Printing Office, 1986.
- Condit, C. W., *The Port of New York*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Conlan, T., *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington, Brookings Institution, 1988.
- Cooke, M. L., *Our Cities Awake*, Nueva York, Doubleday, 1918.
- Cooper, P. J., *Hard Judicial Choices: Federal District Court Judges and State and Local Officials*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.
- Coursey, D., "Credibility Logic and Decision Making: An Experiment Developing Measurement Instruments and Evaluating Their Influence on Optimal Choice", tesis doctoral inédita, Syracuse University, 1990.
- — —, "Information Credibility in Choosing Policy Alternatives: An Experimental Test of Cognitive Response Theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1992, vol. 2, núm. 3, pp. 315-332.
- Coursey, D. y B. Bozeman, "Decision Making in Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 1990, núm. 50, pp. 525-535.
- Cover, R. M. y O. M. Fiss, *The Science of Procedure*, Mineola, N. Y., Foundation Press, 1979.
- Cox, G. H., Jr., D. R. Brogany M. A. Dandridge, "The Effectiveness of Home Visitation in Reducing AFDC Case Payment Errors", *Social Service Review*, 1986, vol. 60, núm. 4, pp. 603-618.
- Cramton, R., "Judicial Lawmaking and Administration in the Leviathan State", *Public Administration Review*, 1976, vol. 36, núm. 5, pp. 551-555.
- Crane, D., "Fashion in Science", *Social Problems*, 1969, núm. 16, pp. 433-440.
- Crecine, J. P., "Defense Resource Allocation: Garbage Can Analysis of C3 Procurement", en J. G. March y R. Wessinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command*:

- Organizational Perspectives on Military Decision Making*, Marshfield, Mass., Pitman, 1986.
- Crenson, M., *The Unpolitics of Air Pollution*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1971.
- Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.
- Crozier, M. y Friedberg, E., *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.
- Cunningham, R. B., "Perspectives on Public-Sector Strategic Management", en J. Rabín, G. M. Millery W. B. Hildreth (eds.), *Handbook of Strategic Management*, Nueva York, Marcel Dekker, 1989.
- Cutchin, D., "Municipal Executive Productivity: Lessons from New Jersey", *Public Productivity Review*, 1990, núm. 13, pp. 245-270.
- Dahl, R. A., "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, 1947, núm. 7, pp. 1-11.
- — —, *Who Governs?*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1961.
- Dahl, R. A. y C. E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, HarperCollins, 1953.
- Damanpour, F., "Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators", *Academy of Management Journal*, 1991, vol. 34, núm. 3, pp. 555-590.
- Dandridge, T., "Organizational Stories and Rituals", en R. Tannebaum, N. Margulies y F. Massarck (eds.), *Human Systems Management*, San Francisco, Jossey-Bass, 1985.
- Daneke, G. A., "Strategic Management of Chaotic Environments: An Advanced Systems Perspective", ensayo presentado en la reunión anual de la Academy of Management, San Francisco, agosto de 1990.
- Danielson, M. N. y J. W. Doig, *New York: The Politics of Urban Regional Development*, Berkeley, University of California Press, 1982.
- Danziger, J. N. y W. H. Dutton, "Technological Innovation in Local Government: The Case of Computers", *Policy and Politics*, 1977, núm. 6, pp. 27-49.
- Danziger, J. N. y K. L. Kraemer, *People and Computers: The Impacts of Computing on End Users*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.
- Davies, D. G., "The Efficiency of Public Versus Private Firms: The Case of Australia's Two Airlines", *Journal of Law and Economics*, 1971, núm. 13, pp. 149-165.
- , "Property Rights and Economic Efficiency: The Australian Airlines Revisited", *Journal of Law and Economics*, 1977, núm. 20, pp. 223-226.
- Davies, F. R., R. P. Bagozzi y P. R. Warshaw, "User Acceptance of Computer Technology: A Comparison of Two Theoretical Models", *Management Science*, 1989, vol. 35, núm. 8, pp. 982-1003.
- Davis, L. V. y J. L. Hagen, "Services for Battered Women: The Public Policy Response", *Social Service Review*, 1988, vol. 62, núm. 4, pp. 649-667.
- De Alessi, L., "Implications of Property Rights for Government Investment Choices", *American Economic Review*, 1969, núm. 59, pp. 13-24.

- De Alessi, L., "The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence", en R. Zerke (ed.), *Research in Law and Economics*, Greenwich, Conn., IAI Press, 1980.
- De Greene, K. B., *The Adaptive Organization: Anticipation and Management of Crisis*, Nueva York, Wiley, 1982.
- Deming, W. E., *Out of the Crisis*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1982a.
- — —, *Quality, Productivity, and Competitive Position*, Cambridge, Mass., Center for Advanced Engineering Study, Massachusetts Institute of Technology, 1982b.
- Demsetz, H., "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, 1967, núm. 57, pp. 347-359.
- Denhardt, R. B., *Theories of Public Organization*, Belmont, Calif., Brooks/Cole, 1984.
- Dennison, H. S., *Organization Engineering*, Nueva York, McGraw-Hill, 1931.
- Derthick, M., *New Towns In-Town*, Washington, Urban Institute, 1972.
- — —, *Agency Under Stress: The Social Security Administration in American Government*, Washington, Brookings Institution, 1990.
- Digman, L. A., *Strategic Management*, Homewood, Ill., Irwin, 1990.
- DiLulio, J. J., Jr., *Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management*, Nueva York, Free Press, 1987.
- — —, "Recovering the Public Management Variable: Lessons from Schools, Prisons, and Armies", *Public Administration Review*, 1989, núm. 49, pp. 127-133.
- — —, *Courts, Corrections, and the Constitution*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- Dimond, P. R., *Beyond Busing: Inside the Challenge to Urban Segregation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1985.
- Diver, C. S., *Park Plaza*, secuencia de caso de tres partes, School of Management, Boston University, 1975.
- — —, "The Judge as Political Powerbroker: Superintending Structural Change in Public Institutions", *Virginia Law Review*, 1979, núm. 65, pp. 43-106.
- Doig, J. W., "If I See a Murderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly...": The Wilsonian Dichotomy and the Public Authority Tradition", *Public Administration Review*, 1983, núm. 43, pp. 292-304.
- — —, "Entrepreneurship in Government Research: Historical Roots in the Progressive Era", ensayo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, septiembre de 1988.
- — —, "Politics and the Engineering Mind: O. H. Ammann and the Hidden Story of the George Washington Bridge", *Yearbook of German-American Studies*, 1990a, núm. 25, pp. 151-199.
- — —, "Regional Conflict in the New York Metropolis: The Legend of Robert Moses and the Power of the Port Authority", *Urban Studies*, 1990b, núm. 27, pp. 201-232.
- — —, "Joining New York City to the Greater Metropolis", en D. Ward y O. Zunz (eds.), *The Landscape of Modernity*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1992.

- Doig, J. W., *Empire on the Hudson*, Nueva York, Columbia University Press, en prensa.
- Doig, J. W. y E. C. Hargove, (eds.), *Leadership and Innovation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.
- Dolbeare, K. y P. Hammond, *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice*, Chicago, University of Chicago Press, 1971.
- Donahue, J. D., *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Nueva York, Basic Books, 1989.
- Downs, A., "A Realistic Look at the Final Payoffs from urban Data Systems", *Public Administration Review*, 1967a, núm. 27, pp. 204-210.
- , *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1967b.
- Drucker, P.F., *The Practice of Management*, Nueva York, HarperCollins, 1954.
- , *The Frontiers of Management*, Nueva York, Dutton, 1986.
- , "The Coming of the New Organization", *Harvard Business Review*, 1988, núm. 66, pp. 45-53.
- Duncan, W. J., *The Great Ideas in Management*, San Francisco, Jossey-Bass, 1989.
- , P. M. Ginter y S. A. Capper, "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", *Public Productivity Review*, 1991, núm. 14, pp. 227-236.
- Dunleavy, P., "Bureaucrats, Budgets, and the Growth of the State: Reconstructing and Instrumental Model", *British Journal of Political Science*, 1985, núm. 15, pp. 299-328.
- Dunn, W. N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1981.
- Eden, C. y J. Radford, *Tackling Strategic Problems*, Newbury Park, Calif., Sage, 1990.
- Eder, D. y J. L. Enke, "The Structure of Gossip: Opportunities and Constraints on Collective Expression Among Adolescents". *American Sociological Review*, 1991, núm. 56, pp. 494-508.
- Edwards, C., "Information Systems Maintenance: An Integrated Perspective", *MIS Quarterly*, 1984, núm. 8, pp. 237-256.
- Edwards, G., *The Presidency and Public Policy Making*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press, 1985.
- Einhorn, H. y R. Hogarth, "Behavioral Decision Theory: Processes of Judgment and Choice", *Annual Review of Psychology*, 1981, núm. 32, pp. 6-39.
- Eisenhardt, K. M., "Agency Theory: An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, 1989, vol. 14, núm. 1, pp. 57-74.
- Eisner, M. y K. Meier, "Presidential Control Versus Bureaucratic Power: Explaining the Reagan Revolution in Antitrust". *American Journal of Political Science*, 1990, núm. 34, pp. 269-287.
- Ekland-Olson, S. y S. J. Martín, "Organizational Compliance with Court-Ordered Reform", *Law and Society Review*, 1988, vol. 22, núm. 2, pp. 359-385.
- , "Ruiz: A Struggle Over Legitimacy", en J. J. DiIulio, Jr. (ed.), *Courts, Corrections, and the Constitution*. Nueva York, Oxford University Press, 1990.
- Elmore, R. F., "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Deci-

- sions", en W. Williams (ed.), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, Chatham, N. J., Chatham House, 1982.
- Elmore, R. F., "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", en K. Hanf y T. A. J. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design*, Dordrecht, Holanda, Martinus Nijhoff, 1985.
- Elster, J., *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1979.
- Emerson, R. E., "Power-Dependence Relations", *American Sociological Review*, 1962, núm. 27, pp. 31-40.
- Etheridge, I. S., *Can Governments Learn*, Elmsford, N. Y., Pergamon Press, 1985.
- Evered, R., "So What Is Strategy?", *Long-Range Planning*, 1983, núm. 16, pp. 57-72.
- Favol, H., *General and Industrial Management*, Londres, Pitman, 1949. (Originalmente publicado en 1916.)
- Feigenbaum, A. V., *Total Quality Control*, Nueva York, McGraw-Hill, 1954.
- Feinberg, J., *Doing and Deserving*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1970.
- — —, *Social Philosophy*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1973.
- — —, "Overlooking the Merits of the Individual Case: An Unpromising Approach to the Right to Die", manuscrito inédito, 1990.
- Feldman, M. A. y J. G. March, "Information in Organizations as Signal and Symbol", *Administrative Science Quarterly*, 1981, núm. 26, pp. 171-186.
- Feldman, M. S., *Order Without Design: Information Production and Policy Making*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1989.
- Feller, I., "Managerial Response to Technological Innovations in Public Sector Organizations", *Management Science*, 1980, núm. 26, pp. 1021-1030.
- — —, "Public Sector Innovation as Conspicuous Production", *Policy Analysis*, 1981, núm. 7, pp. 1-21.
- Ferejohn, J., "Incumbent Performance and Electoral Control", *Public Choice*, 1986, núm. 50, pp. 5-25.
- Fiedler, F. E., *A Theory of Leadership Effectiveness*, Nueva York, McGraw-Hill, 1967.
- — —, "The Contingency Model-New Directions for Leadership Utilization", *Journal of Contemporary Business*, 1974, núm. 3, pp. 65-80.
- Filley, A., *Interpersonal Conflict Resolution*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1975.
- Finn, P., "Coordinating Services for the Mentally Ill Misdemeanor Offender". *Social Service Review*, 1989, vol. 63, núm. 1, pp. 127-141.
- Fiol, C. M., "A Semiotic Analysis of Corporate Language: Organizational Boundaries and Joint Venturing", *Administrative Science Quarterly*, 1989, núm. 34, pp. 277-303.
- Fishbein, M. y I. Ajzen, *Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975.
- Fisher, L., *Presidential Spending Power*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1975.
- Fisher, R. y S. Brown, *Getting Together: Building a Relationship That Gets to Yes*, Boston, Houghton Mifflin, 1988.

- Fisher, R. Y W. Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Nueva York, Viking Penguin, 1981.
- Fishman, R., "The Regional Plan and the Transformation of the Industrial Metropolis", en D. Ward y O. Zunz (eds.), *The Landscape of Modernity*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1992.
- Fiss, O. M., *The Civil Rights Injunction*, Bloomington, Indiana University Press, 1978.
- Fletcher, G. P., *Rethinking Criminal Law*, Boston, Little Brown, 1978.
- Forester, J., *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- Foster, J. L., "Bureaucratic Rigidity Revisited", *Social Science Quarterly*, 1990, vol. 71, núm. 2, pp. 223-238.
- Fottler, M. O., "Management: Is It Really Generic?", *Academy of Management Review*, 1981, núm. 6, pp. 1-12.
- Fox, R. J., *The Defense Management Challenge*, Boston, Harvard Business School Press, 1988.
- Fredrickson, J. W., "Strategic Process Research: Questions and Recommendations", *Academy of Management Review*, 1983, vol. 8, núm. 4, pp. 565-575.
- Freeley, A. J., *Argumentation and Debate: Rational Decision Making*, 4a. ed., Belmont, Calif., Wadsworth, 1976.
- Fried, C., "Right and Wrong: Preliminary Considerations", *Journal of Legal Studies*, 1976, núm. 5, pp. 165-200.
- Friedrich, C. J., "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en C. J. Friedrich y E. Mason (eds.), *Public Policy 1940*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940.
- Friedson, E., "Dominant Professions, Bureaucracy, and Client Services", en W. R. Rosen y M. Leston (eds.), *Organization and Clients: Essays in the Sociology of Service*, Columbus, Ohio, Merrill, 1970.
- Friend, J. y A. Hickling, *Planning Under Pressure*, Elmsford, N. Y., Pergamon Press, 1987.
- Friend, J., M. J. Laffin y M. E. Norris, "Competition in Public Policy: The Structure Plan as Arena", *Public Administration*, 1981, núm. 59, pp. 441-463.
- Frost-Kumpf, L. y H. Ishiyama, "Transformation Strategies in General-Purpose Government Agencies: A Case Study of Strategic Management in the Ohio Department of Mental Health", ensayo presentado en la reunión anual de la Academy of Management, Public Sector Division, Miami Beach, agosto de 1991.
- Frug, G. E., "The Judicial Power of the Purse", *University of Pennsylvania Law Review*, 1978, núm. 126, pp. 715-794.
- Gabarro, J. J., *Robert F. Kennedy High School, caso de enseñanza*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1974.
- Gransler, J., *Affording Defense*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1989.
- Gauthier, B., "Hierarchies and Delegation: Sequential Production and Process in an Organizational Setting", *Political Economy Working Paper*, núm. 138, St. Louis, Washington University, 1990.

- Gaventa, J., *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Urbana, University of Illinois Press, 1980.
- Geertz, C., *Interpretation of Culture*, Nueva York, Basic Books, 1973.
- Gemmill, G. Y. C. Smith, "A Dissipative-Structure Model of Organization Transformation", *Human Relations*, 1985, vol. 38, núm. 8, pp. 751-766.
- Gerth, H. H. Y. C. W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, Oxford University Press, 1946.
- Gibb, J., "TORI Theory", *Journal of Contemporary Theory*, 1972, núm. 1, pp. 33-42.
- Giddens, A., *A Central Problem in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*, Berkeley, University of California Press, 1979.
- — —, *The Constitution of Society*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Gilbreth, F. B., *Motion Study*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold, 1912.
- Gilder, G., *Microcosm: The Quantum Revolution in Economics and Technology*, Nueva York, Simon & Schuster, 1989.
- Gitlow, H. S. y S. J. Gitlow, *The Deming Guide to Quality and Competitive Position*, Englewoods Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1987.
- Glazer, M. P. Y. P. M. Glazer, *The Whistleblowers*, Nueva York, Basic Books, 1989.
- Glazer, N., "The Imperial Judiciary", en *Publius: The Journal of Federalism*, 1975.
- — —, "Should Judges Administer Social Services?", *The Public Interest*, 1978, núm. 50, pp. 64-80.
- Glick, H. R., "Policy Making and State Supreme Courts: The Judiciary as an Interest Group", *Law and Society Review*, 1970, vol. 5, núm. 2, pp. 271-291.
- Glisson, C. y M. Durick, "Predictors of Job Satisfaction and Organizational Commitment in Human Service Organizations", *Administrative Sciences Quarterly*, 1988, núm. 33, pp. 61-81.
- Golembiewski, R. T., *Public Administration as a Developing Discipline*, Nueva York, M. Dekker, 1977.
- — —, *Approaches to Planned Change*, Nueva York, M. Dekker, 1979.
- — —, *Humanizing Public Organizations*, Mt. Airy, Md., Lomond Books, 1985.
- — —, "Public Sector Management Today: Advanced Differentiation and Early Institutionalization", *Journal of Management*, 1987, núm. 13, pp. 323-338.
- — —, "Toward a Positive and Practical Public Management", *Administration and Society*, 1989, núm. 21, pp. 200-227.
- — —, "More on 'A Positive and Practical Public Management'", *Administration and Society*, 1990, núm. 21, pp. 493-500.
- Golembiewski, R. T. Y. A. Kiepper, *High Performance and Human Costs*, Nueva York, Praeger, 1989.
- Golembiewski, R. T., C. W. Proehl Jr. y D. Sink, "Success of OD Applications in the Public Sector", *Public Administration Review*, 1981, núm. 41, pp. 679-682.
- Golembiewski, R. T. Y. B.-C. Sun, "Positive-Findings Bias in QWL Research: A Comparison of Public and Business Sectors", *Public Productivity and Management Review*, 1989, núm. 13, pp. 145-155.
- — —, "Positive-Findings Bias in QWL Studies", *Journal of Management*, 1990, núm. 16, pp. 665-674.

- Gooding, R. Z. y J. A. Wagner 111, "A Meta-Analytic Review of the Relationship Between Size and Performance: The Productivity and Efficiency of Organizations and Their Subunits", *Administrative Science Quarterly*, 1985, núm. 30, pp. 462-481.
- Goodnow, F. J., *Politics and Administration*, Nueva York, Macmillan, 1900.
- Goodsell, C., *The Case [or Bureaucracy]*, Chatham, N. J., Chatham House, 1983.
- Gray, B., *Collaborating*, San Francisco, Jossey-Bass, 1989.
- Graziano, J. y J. Rehfuss, "Twenty-five Years of PAR Research: A Study of Professional Change", *Public Administration Review*, 1974, núm. 34, pp. 268-273.
- Greenwood, R. G., "Management by Objectives: As Developed by Peter Drucker, Assisted by Harold Smiddy", *Academy of Management Review*, 1981, núm. 6, pp. 225-230.
- Greising, D. y L. Morse, *Brokers, Bagmen, and Moles: Fraud and Corruption in the Chicago Futures Markets*, Nueva York, Wiley, 1991.
- Groves, L. R., *Now It Can Be Told: The Story of the Manhattan Project*, Nueva York, HarperCollins, 1962.
- Gruber, J. E., *Controlling Bureaucracy: Dilemmas in Bureaucratic Governance*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- Grumet, B. R., "The Changing Role of the Federal and State Courts in Safeguarding the Rights of the Mentally Disabled", *Publius: The Journal of Federalism*, 1985, núm. 15, pp. 67-80.
- Habermas, J., *Communication and the Evolution of Society*, Boston, Beacon Press, 1979.
- Haire, M., *Modern Organization Theory*, Nueva York, Wiley, 1959.
- Halachmi, A., "Dealing with the Conflict of Loyalties: The Continuing Seminar and Action Research", *Journal of Health and Human Resources Administration*, 1980, vol. 2, núm. 4, pp. 505-531.
- _____, "Ad Hocacy and the Future of the Civil Service", *International Journal of Public Administration*, 1989, vol. 12, núm. 4, pp. 617-650.
- Hale, G. E., "Federal Courts and State Budgetary Process", *Administration and Society*, 1979, vol. 11, núm. 3, pp. 357-386.
- Hamburger, H., *Games as Models of Social Phenomena*, Nueva York, W. H. Freeman, 1979.
- Hammack, D., *Power and Society: Greater New York at the Turn of the Century*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1982.
- Hammersmith, S. M., "Firm Disqualification and the Former Government Attorney", *Ohio State Law Journal*, 1981, núm. 42, pp. 579-602.
- Hammond, K. R., G. H. McClelland y J. Mumpower, *Human Judgment and Decision Making*, Nueva York, Praeger, 1980.
- Hammond, P. Y., "Disincentives for the Development of National Strategy: The Executive Branch", ensayo presentado en un simposio patrocinado por la National Defense University, Washington, diciembre de 1988.
- Hannan, T. H., "The Benefits and Costs of Methadone Maintenance", *Public Policy*, 1976, núm. 24, pp. 197-226.
- Hannaway, J., "Supply Creates Demand: An Organizational Process View of Ad-

- ministrative Expansion", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1987, núm. 7, pp. 118-134.
- Hanushek, E. y J. Jackson, *Statistical Methods for Social Scientists*, San Diego, Calif., Academic Press, 1977.
- Hardin, R., *Collective Action*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.
- — —, "Trusting Persons, Trusting Institutions", en R. J. Zeckhauser (ed.), *Strategy and Choice*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1991.
- Hargrove, E. C. y J. C. Glidewell, *impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University Press of Kansas, 1990.
- Harmon, M. M., *Action Theory [or Public Administration]*, Nueva York, Longman, 1981.
- Harmon, M. M. YR. T. Mayer, *Organization Theory [or Public Administration]*, Boston, Little Brown, 1986.
- Harriman, L. y J. D. Straussman, "Do Judges Determine Budget Decisions? Federal Court Decisions in Prison Reform and State Spending for Corrections", *Public Administration Review*, 1983, núm. 43, pp. 343-351.
- Hart, H. L. A., *Punishment and Responsibility*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press, 1968.
- t'Hart, P., "Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure", tesis doctoral inédita, Universidad de Leiden, 1990.
- Hasenfeld, Y., *Human Service Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1983.
- Healy, P., P. McNamara, M. Elson y A. Doak, *Land-use Planning and the Mediation of Urban Change*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1988.
- Heckathorn, D. D. Y S. M. Maser, "The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology", *Journal of Politics*, 1990, vol. 52, núm. 4, pp. 1101-1123.
- Heclo, H., *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, Brookings Institution, 1977.
- — —, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.), *The New Political System*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.
- Heise, D. R., *ETHNO*, Versión 2, paquete de software, Dubuque, Ia., William C. Brown, 1988a.
- — —, "Modeling Event Structures", *Journal of Mathematical Sociology*, 1988b, núm. 13, pp. 138-168.
- Hempel, C. G., *Philosophy of Natural Science*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1966.
- Hendrickson, D., *Reforming Deense*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988.
- Herman, B., "On the Value of Acting from the Motive of Duty", *Philosophical Review*, 1981, núm. 90.
- Heymann, P. B., *The Politics of Public Management*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1987.
- Higgs, J., "Identity and Cooperation: A Comment on Sen's Alternative Program". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1987, vol. 3, núm. 1, pp. 140-142.

- Himmelfarb, G., *The New History and the Old: Critical Essays and Reappraisals*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987.
- Hoch, C. y G. C. Hemmens, "Linking Informal and Formal Help: Conflict Along the Continuum of Care", *Social Service Review*, 1987, vol. 61, núm. 3, pp. 432-446.
- Hofer, C. W., "Some Preliminary Research on Patterns of Strategic Behavior", *Academy of Management Proceedings*, 1973, pp. 46-59.
- Hogan, J. C., *The Schools, the Courts, and the Public Interest*, 2a. ed., Lexington, Mass., Lexington Books, 1985.
- Hogarth, R., "Beyond Discrete Biases: Functional and Dysfunctional Aspects of Judgmental Heuristics", *Psychological Bulletin*, 1981, núm. 90, pp. 197-217.
- Holmes, O. W., *The Common Law*, Boston, Little Brown, 1881.
- Holmstrom, B. y P. Milgrom, "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1991, núm. 7, pp. 24-52.
- Hood, C. H., *The Tasks of Government*, Chatham, N. J., Chatham House, 1983.
- Hom, M. J. Y K. A. Shepsle, "Commentary on 'Administrative Arrangements and Political Control of Agencies': Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs", *Virginia Law Review*, 1989, núm. 75, pp. 499-508.
- Horowitz, D. L., *The Courts and Social Policy*, Washington, Brookings Institution, 1977.
- — —, "Decreeing Organizational Change: Judicial Supervision of Public Institutions", *Duke Law Journal*, 1983, pp. 1265-1307.
- Huber, G. P., "A Theory of the Effects of Advanced Information Technologies on Organizational Design, Intelligence, and Decision Making", *Academy of Management Review*, 1990, núm. 15, pp. 47-70.
- Hull, C. J. y B. Hjerm, *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*, Londres, Croom Helm, 1987.
- Hull, F. y J. Haíge, "Organizing for Innovation: Beyond Burns and Stalker's Organic Type", *Sociology*, 1982, núm. 16, pp. 564-577.
- Hummel, R. P., "Circle Managers and Pyramid Managers: Icons for the Postmodern Public Administrator", en H. D. Kass y B. Catron (eds.), *Images and Identity in Public Administration*, Newbury Park, Calif., Sage, 1990a.
- , "Uncovering Validity Criteria for Stories Managers Hear and Tell", *American Review of Public Administration*, 1990b, vol. 20, núm. 4.
- , "Stories Managers Tell: Why They Are as Valid as Science", *Public Administration Review*, 1991, vol. 51, núm. 1, pp. 31-41.
- Ingraham, P. W. y C. R. Ban, "Models of Public Management: Are They Useful to Federal Managers in the 1980s?", *Public Administration Review*, 1986, vol. 46, núm. 2, pp. 152-160.
- Ingraham, P. W. y D. F. Kettl, *Agenda for Excellence: Public Service in America*, Chatham, N. J., Chatham House, 1992.
- Ingram, H., "Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants in Aid", *Public Policy*, 1977, vol. 25, núm. 4, pp. 499-526.

- Ingram, H. Y A. Schneider, "Improving Implementation Through Smarter Statutes", *Journal of Public Policy*, 1990, vol. 10, núm. 1, pp. 67-88.
- Inose, H. y J. R. Pierce, *Information Technology and Civilization*, Nueva York, Freeman, 1984.
- Janis, I. L., *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Boston, Houghton Mifflin, 1972.
- , *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, 2a. ed., Boston, Houghton Mifflin, 1982.
- Jantsch, E., *Design [or Evolution: Self-Organization and Planning in the Life of Human Systems*, Nueva York, Braziller, 1975.
- , *The Self-Organizing Universe*, Elmsford, N. Y., Pergamon Press, 1980.
- Jelinek, M., J. A. Litterer y R. E. Miles, "The Future of Organization Design", en M. Jelinek, J. A. Litterer y R. E. Miles (eds.), *Organizations by Design: Theory and Practice*, 2a. ed., Plano, Tex., Business Publications, 1986.
- Johnson, C. A., "Judicial Decisions and Organizational Change: A Theory", *Administration and Society*, 1979a, vol. 11, núm. 1, pp. 27-51.
- , "Judicial Decisions and Organizational Change: Some Theoretical and Empirical Notes on State Court Decisions and State Administrative Agencies", *Law and Society Review*, 1979b, vol. 14, núm. 1, pp. 27-56.
- Johnson, C. A. y B. C. Canon, *Judicial Policies: Implementation and Impact*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1984.
- Johnson, R., *The Dynamics of Compliance*, Evanston, Ill., Northwestern University Press, 1967.
- Jones, L. R. y R. B. Doyle, "Public Policy and Management Issues in Budgeting for Defense", ensayo presentado a la Association of Public Policy and Management, Washington, noviembre de 1989.
- Jones, V. C., *Manhattan, the Army, and the Atomic Bomb*, Washington, Center for Military History, U. S. Army, 1985.
- Kahneman, P. y A. Tversky (eds.), *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1982.
- Kane, E. J., *The S & L Insurance Mess: How Did It Happen?*, Washington, Urban Institute Press, 1989.
- Kane, T. J., "Giving Back Control: Long-Term Poverty and Motivation", *Social Service Review*, 1987, vol. 61, núm. 3, pp. 405-419.
- , "The Crunch Underfoot", *Association [or Preservation Technology Bulletin*, 1989, núm. 2, pp. 4-5.
- Kant, I., *Groundwork of the Metaphysics of Morals*, Nueva York, HarperCollins, 1964.
- Kanter, A., *Defense Politics: A Budgetary Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.
- Kanter, R. M., *The Change Masters*, Nueva York, Simon & Schuster, 1983.
- Kates, N. y M. Roberts, *Pam Hyde and Ohio Mental Health: Shifting Control of Inpatient Care*, Cambridge, Mass., President and Fellows of Harvard College, 1987.
- Kaufman, H., "Gotham in the Air Age", en H. Stein (ed.), *Public Administration and Policy Development*, Orlando, Fla.; Harcourt Brace Jovanovich, 1952.

- Kaufman, H., *The Forest Ranger*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1960.
- — —, *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*, Washington, Brookings Institution, 1977.
- — —, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington, Brookings Institution, 1981.
- — —, *Time, Chance, and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*, 2a. ed., Chatham, N. J., Chatham House, 1990.
- Kaufmann, W. W., *A Reasonable Defense*, Washington, Brookings Institution, 1986.
- Kelly, G., *The Psychology of Personal Constructs*, 2 vols., Nueva York, Norton, 1955.
- Kelman, H. C., "Attitudes Are Alive and Well and Gainfully Employed in the Sphere of Action", *American Psychologist*, 1974, núm. 29.
- Kelman, S., *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, Washington, American Enterprise Institute, 1990.
- Kemeny Commission (President's Commission on the Accident at Three Mile Island), *The Need for Change: The Legacy of TMI*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1979.
- Kennedy, M., "Working Knowledge". *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1983, núm. 5, pp. 193-211.
- Kettl, D. F., *Government by Proxy: (Mis?) Managing Federal Programs*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1988.
- , "The Perils -and Prospects- of Public Administration", *Public Administration Review*, 1990, vol. 50, núm. 4, pp. 411-419.
- , "Who's Minding the Store? The Decline of Competence in American Administration", ensayo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, marzo de 1991.
- King, A., "The Club of Rome: Reaffirmation of a Mission", *Interdisciplinary Science Reviews*, 1986, vol. 11, núm. 1, p. 13.
- King, J. L., "Local Government Use of Information Technology: The Next Decade", *Public Administration Review*, 1982, núm. 42, pp. 25-36.
- Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- Kirk, S. A. y H. Kutchins. "Deliberate Misdiagnosis in Mental Health Practice", *Social Service Review*, 1988, vol. 62, núm. 2, pp. 225-237.
- Knauft, E. B., R. A. Berger y S. T. Gray, *Profiles of Excellence: Achieving Success in the Nonprofit Sector*, San Francisco, Jossey-Bass, 1991.
- Knorr-Cetina, K., *The Manufacture of Knowledge*, Elmsford, N. Y., Pergamon Press, 1981.
- Knott, J. H. y G. J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1987.
- Kolderie, T., "Agreement Has Almost Been Reached", *Minneapolis Star*, 10 de octubre de 1965, pp. 3-6.
- Koteen, J., *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*, Nueva York, Praeger, 1989.

- Kotter, J., *The General Managers*, Nueva York, Free Press, 1982.
- Kraemer, K. L. Y J. L. King, "Computing and Public Organizations", *Public Administration Review*, 1986, núm. 46, pp. 488-496.
- — —, J. L. King, D. Dunkle y J. P. Lane, *Managing Information Systems: Change and Control in Organizational Computing*, San Francisco, Jossey-Bass, 1989.
- Kraemer, K. L. Y R. Kling, "The Political Character of Computerization in Service Organizations: Citizen Interests or Bureaucratic Control?", *Computers and the Social Sciences*, 1985, núm. 1, pp. 77-89.
- Kraemer, K. L. Y J. Perry, "Institutional Requirements for Research in Public Administration", *Public Administration Review*, 1989, núm. 49, pp. 9-16.
- Krumholz, N. y J. Forester, *Making Equity Planning Work*. Filadelfia, Temple University Press, 1990.
- Kuhn, T., *The Structure of Scientific Revolutions*, 2a. ed., Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Lambright, W. H., A. Teich y J. Carrol, *Adoption and Utilizations of Urban Technology: A Decision-Making Study*, reporte al National Science Foundation, subsidio núm. RDA-75-19704, Syracuse, N. Y., Syracuse Research Corporation, 1977.
- Lan, Z. y H. Rainey, "Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, and Hybrid Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1992, vol. 2, núm. 1, pp. 5-28.
- Landau, M., "On Multiorganizational Systems in Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1991, vol. 1, núm. 1, pp. 5-18.
- Landsbergen, D. y B. Bozeman, "Credibility Logic and Policy Analysis", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1987, núm. 8, pp. 625-648.
- Lau, A. W., A. R. Newman y I. A. Broedling, "The Nature of Managerial Work in the Public Sector", *Public Administration Review*, 1980, núm. 40, pp. 513-520.
- Lau, A. W. y C. M. Pavett, "The Nature of Managerial Work: A Comparison of Public-and Private-Sector Managers", *Group and Organization Studies*, 1980, vol. 5, núm. 4, pp. 453-466.
- Laudan, L., *Progress and Its Problems: Towards a Theory of Scientific Growth*, Berkeley, University of California Press, 1977.
- Laudon, K. C., *Computers and Bureaucratic Reform*, Nueva York, Wiley, 1974.
- Lauth, T., "Rehabilitation Agencies as Public Bureaucracies: Professionalism and Political Control", *Journal of Rehabilitation Administration*, 1978, núm. 14, pp. 143-152.
- Lawless, M. W. y R. A. Moore, "Interorganizational Systems in Public Service Delivery", *Human Relations*, 1989, vol. 42, núm. 2, pp. 1167-1184.
- Lawrence, P. y J. Lorsch, *Organization and Environment*, Boston, Harvard Business School, 1967.
- Lederer, A. L. Y A. L. Mendelow, "The Impact of the Environment on the Management of Information Systems", *Information Systems Research*, 1990, vol. 1, núm. 2, pp. 205-222.
- Lempert, R., "Strategies of Research Design in the Legal Impact Study: The Control of the Plausible Rival Hypotheses", *Law and Society Review*, 1970, vol. 1, núm. 1, pp. 111-132.

- Levine, C. H., "Organizational Decline and Cutback Management", *Public Administration Review*, 1978, núm. 38, pp. 316-324.
- — —, "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times", *Public Administration Review*, 1979, núm. 39, pp. 179-183.
- — —, R. W. Backoff, A. R. Cahoon y W. J. Siffin, "Organizational Design: A Post-Minnowbrook Perspective for the 'New' Public Administration", *Public Administration Review*, 1975, núm. 35, pp. 425-435.
- Levine, J. P. "Methodological Concerns in Studying Supreme Court Efficacy", *Law and Society Review*, 1970, vol. 4, núm. 4, pp. 583-611.
- Levinthal, D., "A Survey of Agency Models of Organizations", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1988, núm. 9, pp. 153-185.
- Lewis, E., *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*, Bloomington, Indiana University Press, 1980.
- Lewis, M., *Liar's Poker: Rising Through the Wreckage on Wall Street*, Nueva York, W. W. Norton, 1989.
- Leibman, C., "Teaching Public Administration: How Can We Teach What We Don't Know?", *Public Administration Review*, 1963, núm. 23, pp. 167-169.
- Light, P., *The President's Agenda: Domestic Policy from Kennedy to Carter (with Notes on Ronald Reagan)*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.
- Lilienthal, D. E., *The Journals of David E. Lilienthal*, 5 vols., Nueva York, Harper-Collins, 1964-1971.
- Lincoln, Y. y E. Guba, *Naturalistic Inquiry*, Newbury Park, Calif., Sage, 1985.
- Lind, A. y T. R. Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, Nueva York, Plenum Press, 1988.
- Lindblorn, C. E., "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 1959, vol. 19, núm. 2, pp. 79-88.
- — —, *Politics and Markets*, Nueva York, Free Press, 1977.
- Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Nueva York, Russell Sage Foundation, 1980.
- Lipsky, M. y S. R. Smith, "Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State", *Political Science Quarterly*, 1989-1990, vol. 104, núm. 4, pp. 625-648.
- Lodahl, J. y G. Gordon, "The Structure of Scientific Fields and the Functioning of University Graduate Departments", *American Sociological Review*, 1972, núm. 37, pp. 57-72.
- Long, D. A., C. D. Mallary y V. D. Thornton, "Evaluating the Benefits and Costs of the Job Corps", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1981, núm. 1, pp. 55-76.
- Lukes, S., *Power: A Radical View*, Nueva York, Macmillan, 1974.
- Luttwak, E. N., *The Pentagon and the Art of War*, Nueva York, Simon & Schuster, 1985.
- Lynn, I. E., Jr., *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive*, Nueva York, Basic Books, 1981.
- , *Managing Public Policy*, Boston, Little Brown, 1987.
- , "Managing the Social Safety Net: The Job of the Social Welfare Executive",

- en E. C. Hargrove y J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University Press of Kansas, 1990.
- Lynn, L. E., "The Budget-Maximizing Bureaucrat: Is There a Case?", en A. Blais y S. Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat, Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press, 1991.
- Macey, J. R., "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", manuscrito inédito, *Law and Government Program*, University of Chicago, 1991.
- MacLeod, R., "The Social History of Science", en I. Spiegel-Rosing y D. de Solla Price (eds.), *Science, Technology, and Society*, Newbury Park, Calif., Sage, 1977.
- Mahler, J., "The Quest for Organizational Meaning: Identifying and Interpreting the Symbolism in Organizational Stories", *Administration and Society*, 1988, núm. 20, pp. 344-368.
- Mainzer, L., *Political Bureaucracy*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1973.
- Mandelbaum, S., "The Institutional Focus of Planning Theory", *Journal of Planning Education and Research*, 1985, núm. 5, pp. 3-9.
- Mandell, M. y V. Sauter, "Approaches to the Study of Information Utilization in Public Agencies", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1984, núm. 6, pp. 145-164.
- Mansbridge, J. (ed.), *Beyond Self-Interest*, Chicago, University of Chicago Press, 1990.
- March, J. G., "How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life", en T. J. Sergiovanni y J. E. Corbally (eds.), *Leadership and Organizational Culture: New Perspectives on Administrative Theory and Practice*, Urbana, University of Illinois Press, 1984.
- — —, *Decisions and Organizations*, Nueva York, Basil Blackwell, 1988.
- March, J. G. y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.
- March, J. G. y G. Sevon, "Gossip, Information, and Decision Making", en L. S. Sproull y P. D. Larkey (eds.), *Advances in Information Processing in Organizations*, vol. 1, Greenwich, Conn., JAI Press, 1984.
- Margolis, H., "Free Riding Versus Cooperation", en R. J. Zeckhauser (ed.), *Strategy and Choice*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1991.
- Marien, M. y L. Jennings (eds.), *What I Have Learned: Thinking About the Future Then and Now*, Nueva York, Greenwood Press, 1987.
- Marini, F. (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton, Pa., Chandler, 1971.
- Martín, J., M. S. Feldman, M. J. Hatch y S. B. Sitkin, "The Uniqueness Paradox in Organizational Stories", *Administrative Science Quarterly*, 1983, núm. 28, pp. 438-453.
- Mathieson, K., "Predicting User Intentions: Comparing the Technology-Acceptance Model with the Theory of Planned Behavior", *Information Systems Research*, 1991, vol. 2, núm. 3, pp. 173-191.
- Mayo, G. E., *The Social Problems of an Industrial Society*, Boston, Harvard Business School, 1933.

- McCubbin, M. D., R. G. Noll y B. R. Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1987, vol. 3, núm. 2, pp. 243-277.
- _____, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 1989, núm. 75, pp. 431-482.
- McCubbin, M. D. y T. Schwartz, "Congress and Oversight Overlooked: Policy Controls Versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 1984, núm. 28, pp. 165-179.
- McFurdy, H. E., "Organizational Decline: NASA and the Life Cycle of Bureaus", *Public Administration Review*, 1991, núm. 51, pp. 308-315.
- McFurdy, H. E. y R. Cleary, "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration?", *Public Administration Review*, 1984, núm. 44, pp. 49-55.
- Meadows, D. L., "Are There Limits to Growth?", *Wharton Magazine*, 1980, vol. 4, núm. 2, pp. 16-18.
- Mechling, J. E., "A Successful Innovation: Manpower Scheduling", *Urban Analysis*, 1974, núm. 3, pp. 259-313.
- Meier, K. J., "Bureaucratic Leadership in Public Organizations", en B. D. Jones (ed.), *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.
- Melnick, R. S., *Regulation and the Courts: The Case of the Clean Air Act*, Washington, Brookings Institution, 1983.
- _____, "The Politics of Partnership", *Public Administration Review*, 1985, núm. 45, pp. 653-660.
- Merton, R., "Behavior Patterns of Scientists", *American Scientist*, 1969, núm. 57, pp. 1-23.
- _____, *The Sociology of Science*, Chicago, University of Chicago Press, 1973.
- Metcalf, L. y S. Richards, *Improving Public Management*, Newbury Park, Calif., Sage, 1987.
- Meyer, M. W. y L. G. Zucker, *Permanently Failing Organizations*, Newbury Park, Calif., Sage, 1989.
- Mezey, S. G., "Policymaking by the Federal Judiciary: The Effects of Judicial Review on the Social Security Disability Program", *Policy Studies Journal*, 1986, vol. 14, núm. 3, pp. 343-361.
- Miles, R. E. y C. C. Snow, "Organizations: New Concepts for New Forms", *California Management Review*, 1986, vol. 28, núm. 3, pp. 62-73.
- Milgrom, P. y J. Roberts, "An Economic Approach to Influence Activities in Organizations", *American Journal of Sociology*, 1988, núm. 94, pp. S154-S179.
- Miller, G. E. e I. Iscoe, "A State Mental Health Commissioner and the Politics of Mental Illness", en E. C. Hargrove y J. C. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University Press of Kansas, 1990.
- Miller, G. J., "Administrative Dilemmas: The Role of Political Leadership", *Political Economy Working Paper*, núm. 118, St. Louis, Washington University, 1987.
- Miller, T., "Political Design Science: A Synthesis of Traditional Political Values and Behavioralism", *Research in Public Administration*, 1991, núm. 1, pp. 49-78.

- Milner, N., "Comparative Analysis of Patterns of Compliance with Supreme Court Decisions: 'Miranda' and the Police in Four Communities", *Law and Society Review*, 1970, vol. 5, núm. 1, pp. 119-134.
- Milner, R. G. Y. J. Rohrbach, "Judgment Analysis and Decision Conferencing for Administrative Review: A Case Study of Innovative Policy Making in Government", *Advances in Information Processing in Organizations*, 1988, núm. 3, pp. 245-262.
- Milward, H. B. Y. W. Laird, "Where Does Policy Come From?", en B. G. Peters y B. Rockman (eds.), *The Discipline of Public Administration*, Chatham, N. J., Chatham House, en prensa.
- Mintzberg, H., *The Nature of Managerial Work*, Nueva York, HarperCollins, 1973.
- — —, "Strategy-Making in Three Modes", *California Management Review*, 1974, vol. 16, núm. 2, pp. 44-53.
- — —, "An Emerging Strategy of 'Direct' Research", *Administrative Science Quarterly*, núm. 179a, p. 24.
- — —, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1979b.
- — —, "The Organizations as Political Arena", *Journal of Management Studies*, 1985, núm. 22, pp. 133-154.
- — —, "The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management", *Strategic Management Journal*, 1990, núm. 11, pp. 171-195.
- Mitchell, J. (ed.), *Public Authorities and Public Policy: The Business of Government*, Nueva York: Greenwood Press, 1992.
- Mitnick, B., "The Theory of Agency: The Policy Paradox and Regulatory Behavior", *Public Choice*, 1975, núm. 2, pp. 27-47.
- — —, *The Political Economy of Regulation*, Nueva York, Columbia University Press, 1980.
- Mitnick, B. y Backoff, R. W., "The Incentive Relation in Implementation", en G. C. Edwards III (ed.), *Public Policy Implementation*, Greenwood, Conn., JAI Press, 1984.
- Mitroff, I. L., *The Subjective Side of Science: A Philosophical Inquiry into the Psychology of the Apollo Moon Scientists*, Nueva York, Elsevier Science, 1974.
- Mitroff, I. L. Y. R. H. Kilmann, "Stories Managers Tell: A New Tool for Organizational Problem Solving", *Management Review*, 1975, vol. 64, núm. 7, pp. 18-28.
- — —, "On Organizational Stories: An Approach to the Design and Analysis of Organizations Through Myths and Stories", en R. H. Kilmann, L. R. Pondy y D. P. Slevin (eds.), *The Management of Organizational Design*, vol. 1: *Strategies and Implementation*, Nueva York, North Holland, 1976.
- Mizuno, S., *Company-Wide Total Quality Control*, Tokio, Asian Productivity Organization, 1988.
- Moe, R. C., "Exploring the Limits of Privatization", *Public Administration Review*, 1987, vol. 47, núm. 6, pp. 453-460.
- — —, "Law' Versus 'Performance' as Objective Standard", *Public Administration Review*, 1988a, núm. 48, pp. 674-675.

- Moe, R. C., "Liabilities of the Quasi Government", *Government Executive*, 1988b, núm. 20, pp. 47-50.
- Moe, R. C. y T. H. Stanton, "Government-Sponsored Enterprises as Federal Instrumentalities: Reconciling Private Management with Public Accountability", *Public Administration Review*, 1989, vol. 49, núm. 5, pp. 321-329.
- Moe, T. M., "Regulatory Performance and Presidential Administration", *American Journal of Political Science*, 1982, núm. 26, pp. 197-224.
- , "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 1984, núm. 28, pp. 739-777.
- , "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLBR", *American Political Science Review*, 1985, núm. 79, pp. 1064-1116.
- Mohr, L. B., "Determinants of Innovation in Organizations", *American Political Science Review*, 1969, núm. 63, pp. 111-126.
- Moore, G. C. y I. Benbasat, "Development of an Instrument to Measure the Perceptions of Adopting an Information Technology Innovation", *Information Systems Research*, 1991, vol. 2, núm. 3, pp. 193-222.
- Morgan, G., "Rethinking Corporate Strategy: A Cybernetic Perspective". *Human Relations*, 1983, vol. 36, núm. 4, pp. 345-360.
- , *Images of Organization*, Newbury Park, Calif., Sage, 1986.
- Morgan, T. D., "Appropriate Limits on Participation by a Former Agency Official in Matters Before an Agency", *Duke Law Journal*, 1980, pp. 1-63.
- Mosher, F. E., *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press, 1968.
- , "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government", *Public Administration Review*, 1980, vol. 40, núm. 4, pp. 541-552.
- Moss, K., "The Catalytic Effect of a Federal Court Decision on a State Legislature", *Law and Society Review*, 1983, vol. 19, núm. 1, pp. 147-157.
- Moynihán, D. P., *Maximum Feasible Misunderstanding*. Nueva York, Free Press, 1969.
- Mueller, W., "A New Attack on Antitrust: The Chicago Case", *Antitrust Law and Economics Review*, 1986, núm. 18, pp. 29-66.
- Muir, W., *Prayer in the Public Schools: Law and Attitude Change*, Chicago, University of Chicago Press, 1967.
- Murphy, J. T., "Title 1 of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform", *Harvard Educational Review*, 1971, vol. 41, núm. 1.
- Murray, M. A., "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", en J. L. Perry y K. L. Kraemer (eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Calif., Mayfield, 1983.
- Musolf, L. y H. Seidman, "The Blurred Boundaries of Public Administration", *Public Administration Review*, 1980, núm. 40, pp. 124-130.
- Nachmias, D. y C. Nachrnias, *Research Methods in the Social Sciences*, 3a. ed., Nueva York, St. Martin's Press, 1987.
- Nagel, T., *Mortal Questions*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1979.
- Naisbitt, J. y P. Aburdene. *Megatrends 2000: Ten New Directions [or the 1990s]*, Nueva York, Morrow, 1990.

- Nathan, R. P., *The Plot That Failed: Nixon and the Administrative Presidency*, Nueva York, Wiley, 1975.
- — —, *Social Science in Government: Uses and Misuses*, Nueva York, Basic Books, 1988.
- National Security Strategy of the United States*, Washington, The White House, 1990.
- Needleman, C., "Discrepant Assumptions in Empirical Research: The Case of Juvenile Court Screening", *Social Problems*, 1981, vol. 28, núm. 3, pp. 257-260.
- Nelkin, D., *Methadone Maintenance: A Technological Fix*, Nueva York, G. Braziller, 1973.
- Nelson, R., *The Moon and the Ghetto*, Nueva York, W. W. Norton, 1977.
- Nelson, R. R. Y S. G. Winter, "In Search of Useful Theory of Innovation", *Research Policy*, 1977, núm. 6, pp. 36-76.
- — —, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., Belknap Press, 1982.
- Neter, J., W. Wasserman y M. H. Kutner, *Applied Linear Regression Models*, Homewood, Ill., Irwin, 1989.
- Neustadt, R., *Lead Poisoning, caso de enseñanza*, Kennedy School of Government, Harvard University, 1975.
- Neustradt, R. E., *Presidential Power: The Politics of Leadership*, Nueva York, Wiley, 1960.
- Nicholas, J. M., "The Comparative Impact of Organization Development Interventions on Hard-Criteria Measures", *Academy of Management Review*, 1982, núm. 7, pp. 531-542.
- Niskanen, W. A., Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, 1971.
- Northrop, A., W. H. Dutton y K. L. Kraemer, "The Management of Computer Applications in Local Government", *Public Administration Review*, 1982, núm. 42, pp. 234-243.
- Northrop, A., K. L. Kraemer, D. Dunkle y J. L. King, "Payoffs from Computerization: Lessons Over Time", *Public Administration Review*, 1990, núm. 50, pp. 505-514.
- Nutt, P. C., "Calling Out and Calling Off the Dogs: Managerial Diagnosis in Public Service Organizations", *Academy of Management Review*, 1979, núm. 4, pp. 203-214.
- Nutt, P. C. y R. W. Backoff, "A Strategic Management Process for Public and Third-Sector Organizations", *Journal of the American Planning Association*, 1987, núm. 53, pp. 44-57.
- — —, *The Strategic Management of Public and Third-Sector Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992.
- Office of the Secretary of Defense, Study Team, *Management Study of the Office of the Secretary of Defense*, Washington, The Pentagon, 1987.
- Ogilvy, J. A., "Scenarios for the Future of Governance", *The Bureaucrat*, 1987, pp. 13-16.
- O'Leary, R., "The Impact of Federal Court Decisions on the Policies and Administra-

- tion of the U. S. Environmental Protection Agency", *Administrative Law Review*, 1989, vol. 41, núm. 4, pp. 549-574.
- O'Leary, R. y C. Wise, "Public Managers, Judges, and Legislators: Redefining the 'New Partnership'", *Public Administration Review*, 1991, vol. 52, núm. 4, pp. 316-327.
- Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.
- O'Neill, T., *Man of the House: The Life and Political Memoirs of Speaker Tip O'Neill*, Nueva York, Random House, 1987.
- Osborne, D. y T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.
- Ostrom, E., *Governing the Commons*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1990.
- Ostrom, E. y V. Ostrom, "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration", *Public Administration Review*, 1971, núm. 31, pp. 302-316.
- Ostrom, V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University, University of Alabama Press, 1973.
- O'Toole, L. J., "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, 1986, vol. 6, núm. 2, pp. 181-210.
- — —, "Multiorganizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational Choice Contributions", ensayo presentado en el Taller sobre juegos en jerarquías y redes, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia, Alemania, septiembre de 1991.
- Ott, J. F., *The Organizational Culture Perspective*, Belmont, Calif., Dorsey Press, 1989.
- Ouchi, W. G., "A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms", *Management Science*, 1979, vol. 25, núm. 9, pp. 835-836.
- Oye, K. (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1986.
- Packard Commission (President's Blue Ribbon Task Force on Defense Management), *A Quest for Excellence: Final Report to the President*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1986.
- Palumbo, D. y S. Maynard-Moody, *Contemporary Public Administration*, Nueva York, Longman, 1991.
- Parmerdee, M. A., J. P. Near y T. C. Jessen, "Correlates of Whistleblowers' Perceptions of Organizational Retaliation", *Administrative Science Quarterly*, 1982, núm. 27, pp. 17-34.
- Parsons, T., *Structure and Process in Modern Societies*, Nueva York, Free Press, 1960.
- Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 1976, núm. 19, pp. 211-240.
- Perkins, D. N. T., V. F. Nieva y E. E. Flawler, *Managing Creation: The Challenge of Building a New Organization*, Nueva York, Wiley, 1983.
- Perrow, E., *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3a. ed., Nueva York, Random House, 1986.

- Perry, J. L., "The Effective Public Administrator", en J. L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass, 1989.
- Perry, J. L. Y J. N. Danziger, "The Adoptability of Innovations: An Empirical Assessment of Computer Applications in Local Government", *Administration and Society*, 1980, núm. 11, pp. 461-492.
- Perry, J. L. Y K. L. Kraemer, "Innovation Attributes, Policy Intervention, and the Diffusion of Computer Applications Among Local Governments", *Policy Sciences*, 1978, núm. 9, pp. 179-205.
- , *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Calif., Mayfield, 1983.
- , "Research Methodology in the *Public Administration Review*, 1975-1984", *Public Administration Review*, 1986, núm. 46, pp. 215-234.
- Perry, J. L. Y L. Porter, "Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations", *Academy of Management Review*, 1982, núm. 7, pp. 89-98.
- Perry, J. L. Y H. G. Rainey, "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy", *Academy of Management Review*, 1988, vol. 13, núm. 2, pp. 182-201.
- Perry, J. L. Y L. Wise, "The Motivational Bases of Public Service", *Public Administration Review*, 1990, núm. 50, pp. 367-373.
- Pesso, T., "Local Welfare Offices: Managing the Intake Process", *Public Policy*, 1978, vol. 28, núm. 2, pp. 305-330.
- Peters, T. J., *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Nueva York, Knopf, 1987.
- , *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution* (ed. rev.), Nueva York, HarperCollins, 1988.
- Peters, T. J., "Part One: Get Innovative or Get Dead", *California Management Review*, 1990, vol. 33, núm. 1, pp. 9-26.
- Peters, T. J. Y N. Austin, *A Passion for Excellence*, Nueva York, Random House, 1985.
- Peters, T. J. Y R. H. Waterman Jr., *In Search of Excellence*, Nueva York, HarperCollins, 1982.
- Pfeffer, J. y G. R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource-Dependence Perspective*, Nueva York, HarperCollins, 1978.
- Poister, T. H., "Crosscutting Themes in Public Sector Revitalization", *Public Productivity Review*, 1988, núm. 11, pp. 29-36.
- Poister, T. H. Y G. Streib, "Management Tools in Municipal Government: Trends Over the Past Decade", *Public Administration Review*, 1989, núm. 49, pp. 240-248.
- Polanyi, M., *Personal Knowledge*, Nueva York, Routledge & Kegan Paul, 1958.
- , *The Tacit Dimension*, Garden City, N. Y., Anchor Books, 1967.
- Porter, E. A., "Focus on the Future", *The Bureaucrat*, 1987, pp. 9-12.
- Porter, M. E., *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, Nueva York, Free Press, 1980.
- , *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Nueva York, Free Press, 1985.
- , *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press, 1989.

- Potts, S. D., *Revised Postemployment Restrictions of 18 U. S. C. Section 207*, Washington, Office of Government Ethics, 1990.
- Pressman, J. L. YA. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1974.
- Prottas, J. M., *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1979.
- Provan, K. G. YH. B. Milward, "Institutional-Level Norms and Organizational Involvement in a Service Implementation Network", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1991, vol. 1, núm. 4, pp. 391-417.
- Quinn, J. B., *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Homewood, Ill., Irwin, 1980.
- Quirk, P. J., *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1981.
- Rainey, H. G., "Public Agencies and Private Firms: Incentives, Goals, and Individual Roles", *Administration and Society*, 1983, núm. 15, pp. 207-242.
- — —, "Public Management: Recent Research on the Political Context and Managerial Roles, Structures, and Behaviors", *Journal of Management*, 1989, vol. 15, núm. 2, pp. 229-250.
- — —, "Public Management: Recent Developments and Current Prospects", en N. Lynn y A. Wildavsky (eds.), *Public Administration: State of the Discipline*, Chatham, N. J., Chatham House, 1990.
- — —, *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1991.
- Rainey, H. G., R. W. Backoff y C. Levine, "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 1976, núm. 36, pp. 233-246.
- Rainey, H. G. Y J. L. Perry, "Building Public Management Research and Practice", en P. Ingraham y D. Kettl (eds.), *Issues for the American Public Service: A Volume in Memory of Charles H. Levine*, en prensa.
- Randall, R., "Presidential Power Versus Bureaucratic Intransigence: The Influence of the Nixon Administration on Welfare Policy", *American Political Science Review*, 1979, núm. 73, pp. 795-810.
- Ravetz, J., *Scientific Knowledge and Its Social Problems*, Oxford, Inglaterra, Clarendon Press, 1966.
- Rhinehard, J. B. Y otros, "Comparative Study of Need Satisfaction in Governmental and Business Hierarchies", *Journal of Applied Psychology*, 1969, núm. 53, pp. 230-235.
- Rhodes, R., *The Making of the Atomic Bomb*, Nueva York, Simon & Schuster, 1988.
- Riker, W. H., *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1986.
- Ring, P. S. y J. L. Perry, "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints", *Academy of Management Review*, 1985, vol. 10, núm. 2, pp. 276-286.
- Ripley, R. B. Y G. A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, 2a. ed., Belmont, Calif., Dorsey Press, 1986.
- Roberts, N. C. y P. L. King, "Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and

- Function in the Policy Process", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1991, vol. 1, núm. 1, pp. 147-175.
- Robinson, G. K., *Journal to Passage: The Ohio Mental Health Act*, Washington, Office of Treatment Improvement, Public Health Service, U.S. Department of Health and Human Services, 1991.
- Roethlisberger, F. J. y W. J. Dickson, *Management and the Worker*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1939.
- Rogers Commission (U. S. Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident), *Report to the President*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1986.
- Rogers, E., *Diffusion of Innovations*, 3a. ed., Nueva York, Free Press, 1983.
- Romzek, B. S. y M. J. Dubnick, "Accountability in the Public Sector Lessons from the Challenger Tragedy", *Public Administration Review*, 1987, vol. 47, núm. 3, pp. 227-238.
- Roosevelt, F. D., Discurso pronunciado en la inauguración del Puente George Washington, 24 de octubre de 1931.
- Rose-Ackerman, S., "Reforming Public Bureaucracy Through Economic Incentives", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1981, vol. 2, núm. 1, pp. 131-161.
- Rosenberg, A., *Philosophy of Social Science*, Boulder, Colo., Westview Press, 1988.
- Rosenbloom, D., *Public Administration and Law*, Nueva York, Macmillan, 1983.
- Rosenthal, S. R., *Managing Government Operations*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1982.
- — —, *Assignment Collections, caso de enseñanza*, School of Management, Boston University, 1984.
- Rosenthal, U., M. T. Charles y P. t'Hart, (eds.), *Coping with Crisis*, Springfield, Ill., Thomas, 1989.
- Rothman, D. J. y S. M. Rothman, *The Willowbrook Wars*, Nueva York, HarperCollins, 1984.
- Rumsfeld, D., "A Politician-Turned-Executive Surveys Both Worlds", en J. 1. Perry y K. 1. Kraemer (eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Calif., Mayfield, 1983.
- Sabatier, P. y D. Mazmanian, "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives", *Policy Analysis*, 1979, vol. 5, núm. 4, pp. 481-425.
- Sabatier, P. y N. Pelkey, "Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking: An Advocacy Coalition Framework", *Administration & Society*, 1987, núm. 19, pp. 236-263.
- Sabrosky, A. N., J. C. Thompson y K. A. McPherson, "Organized Anarchies: Military Bureaucracy in the Future", en W. B. Littrell, G. Sjober y J. A. Zurcher (eds.), *Bureaucracy as a Social Problem*, Greenwich, Conn., JAI Press, 1983.
- Safayeni, F. R., R. 1. Purdy y C. A. Higgins, "Social Meaning of Personal Computers for Managers and Professionals: Methodology and Results", *Behavior and Information Technology*, 1989, núm. 8, pp. 99-107.

- Salamon, L. M., "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, 1981, vol. 29, núm. 3, pp. 255-275.
- Salamon, L. M. (ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington, Urban Institute Press, 1989.
- Sanders, E., "Industrial Concentration, Sectional Competition, and Antitrust Politics in America, 1880-1980", en K. Orren y S. Skowronek (eds.), *Studies in American Political Development*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1986.
- Sanger, M. B. y M. A. Levin, "Move Over, Policy Analysis. It's Management That Counts", *Governing*, 1991, núm. 9, p. 9.
- — —, "Using Old Stuff in New Ways: Innovation as a Case of Evolutionary Tinkering", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1992, vol. 11, núm. 1, pp. 88-115.
- Sarason, S., *The Creation of Settings and the Future Societies*, San Francisco, Jossey-Bass, 1972.
- Sayas, E., *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, N. J., Chatham House, 1987.
- Schaff, R. L. y Goodrick, D., *From an In-Patient to Community-Based Service Foundation: The Transformation of Ohio's Mental Health System*, Washington, National Technical Assistance Center for Mental Health Planning, National Institute for Mental Health, 1988.
- Schank, R. C., *Tell Me a Story: A New Look at Real and Artificial Memory*, Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1990.
- Schank, R. y Abelson, R., *Scripts, Plans, and Knowledge*, Hillsdale, N. J., Erlbaum, 1977.
- Schattschneider, E. E., *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Troy, Mo., Holt, Rinehart & Winston, 1960.
- Schauer, F., *Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule-Based Decision Making in Law and in Life*, Oxford, Inglaterra, Clarendon Press, 1991.
- Schon, D., *The Reflective Practitioner*, Nueva York, Basic Books, 1983.
- Schorr, A., *Common Decency: Domestic Policies After Reagan*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1986.
- Schurman, J. R., M. Stagner, P. Johnson y E. Mullen, *Child Abuse and Neglect Decision Making in Cook County: Final Report to the Illinois Department of Children and Family Services*, Chicago, Chapin Hall Center for Children, University of Chicago, 1988.
- Schutz, A., *The Phenomenology of the Social World*, Evanston, Ill., Northwestern University Press, 1967.
- Schwartz, B., *Swann's Way: The School Busing Case and the Supreme Court*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.
- Seidman, H. y R. Gilmour, *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*, 4a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1986.
- Selznick, P., *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, Nueva York, HarperCollins, 1949.

- Sen, A. K., "Goals, Commitment, and Identity", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1985, núm. 1, pp. 341-355.
- Senate Armed Services Committee, *Defense Organization and the Need for Change*, informe de personal, Washington, U. S. Government Printing Office, 1985.
- Senate Committee on Governmental Affairs, *Ethics in Government Act*, reporte al 95º Congreso, la sesión, Washington, U. S. Government Printing Office, 1977.
- Sensenbrenner, J., "Quality Comes to City Hall", *Harvard Business Review*, 1991, vol. 69, núm. 2, pp. 64-75.
- Shafritz, J. M., A. Hyde y D. H. Rosenbloom, *Personnel Management in Government: Politics and Process*, 3a. ed., Nueva York, Marcel Dekker, 1986.
- Shangraw, R. F. y M. M. Crow, "Public Administration as a Design Science", *Public Administration Review*, 1989.
- Shanor, R. R., *The City That Never Was*, Nueva York, Viking Penguin, 1988.
- Shapiro, M., "Courts", en F. I. Greenstein y N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975.
- — —, *Courts: A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- Sharpe, L. J., "Central Coordination and the Policy Network", *Political Studies*, 1985, núm. 33, pp. 361-381.
- Sher, G., *Desert*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1987.
- Simon, H. A., *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press, 1946a.
- — —, "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, 1946b, núm. 6, pp. 53-67.
- — —, *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan, 1957.
- — —, *The Sciences of the Artificial*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1969.
- Simon, H. A. y Thompson, V. A., "Public Administration Revisited", *Society*, 1991, núm. 28, pp. 41-45.
- Skinner, W., *Elizabeth Best, caso de enseñanza*, Harvard Business School, 1975.
- Skocpol, T., "Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research", en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1985.
- Smith, R. G., *Ad Hoc Governments: Special-Purpose Transportation Authorities in Britain and the United States*, Newbury Park, Calif., Sage, 1974.
- Smith, S. R., "Managing the Community: Privatization, Government and the Non-profit Sector", ensayo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, 1990.
- Solomon, E., "Private and Public Sector Managers: An Empirical Investigation of Job Characteristics and Organizational Climate", *Journal of Applied Psychology*, 1986, núm. 71, pp. 247-259.
- Sosin, M., "Social Problems Covered by Private Agencies: An Application of Niche Theory", *Social Service Review*, 1985, vol. 59, núm. 1, pp. 75-94.
- "Special Report: The Hollow Corporation", *Business Week*, 3 de marzo de 1986.
- Spielberg, N. y B. D. Anderson, *Seven Ideas That Shook the Universe*, Nueva York, Wiley, 1987.

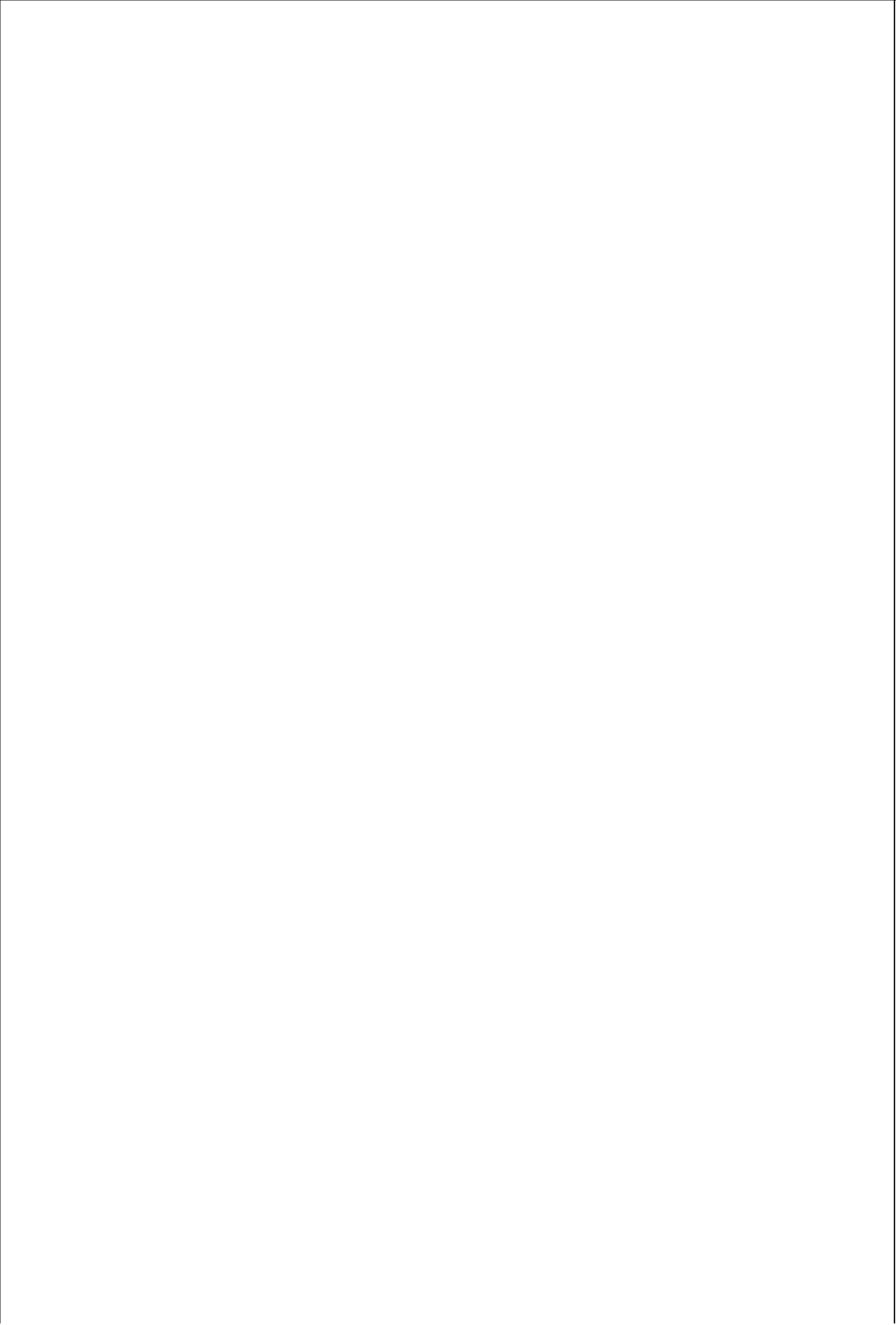
- Stallings, R. y J. Ferris, "Public Administration Research: Work in PAR, 1940-1984", *Public Administration Review*, 1988, núm. 48, pp. 580-587.
- Steinwald, B., "Changes in Medical Case Mix: DRG Creep or Sicker Patients?", ensayo presentado en el taller de estudios de administración de la salud, University of Chicago, noviembre de 1987.
- Stephens, O., *The Supreme Court and Confessions of Guilt*, Knoxville, University of Tennessee Press, 1973.
- Stern, R. S. y Epstein, A. M., "Institutional Responses to Prospective Payment Based on Diagnosis-Related Groups", *New England Journal of Medicine*, 1985, vol. 312, núm. 10, pp. 621-627.
- Stone, D. A., *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1988.
- Straussman, J., "Courts and Public Purse Strings: Have Portraits of Budgeting Missed Something?", *Public Administration Review*, 1986, vol. 46, núm. 4, pp. 345-351.
- Susskind, L. y J. Cruikshank, *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Nueva York, Basic Books, 1987.
- Swiss, J. E., *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1991.
- Taggart, W. A., "Redefining the Power of the Federal Judiciary: The Impact of Court-Ordered Prison Reform on State Expenditures for Corrections", *Law and Society Review*, 1989, vol. 23, núm. 2, pp. 241-271.
- Tarschys, D., "Rational Incremental Budgeting: Elements of an Expenditure Policy for the 1980s", *Policy Sciences*, 1981, núm. 14, pp. 49-58.
- Taylor, F. W., *The Principles of Scientific Management*, Nueva York, HarperCollins, 1914.
- Taylor, M., *Community, Anarchy, and Liberty*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1982.
- Testa, M. F. y R. M. George, *Final Report to the Administration for Children, Youth, and Families*, Springfield, Illinois Department of Health and Human Services, 1988.
- Thompson, D. F., *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987.
- Thompson, J. D., *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill, 1967.
- Tobin, A. J., "Authorities as a Governmental Technique", ensayo presentado en el Third Annual Institute, Rutgers University, marzo de 1953.
- Toffler, A., *Future Shock*, Nueva York, Bantam Books, 1971.
- Tornatzky, L. G. y M. Fleischer, *The Process of Technological Innovation*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1990.
- Torrey, E. F., S. M. Wolfey y L. M. Flynn, *Care of the Seriously Mentally Ill*, Washington, Public Citizen Research Group and National Alliance for the Mentally Ill, 1988.
- Toulmin, S. E., *The Uses of Argument*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1958.
- Trento, J. J., *Prescription for Disaster: From the Glory of Apollo to the Betrayal of the Shuttle*, Nueva York, Crown, 1987.

- Trigg, R., *Reality at Risk: A Defense of Realism in Philosophy and the Sciences*, Savage, Md., Barnes & Noble, 1980.
- Tsebelis, G., *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990.
- Turner, B. A., "The Organizational and Interorganizational Development of Disasters", *Administrative Science Quarterly*, 1976, núm. 21, pp. 378-397.
- Tweedie, J., "Discretion to Use Rules: Individual Interests and Collective Welfare in School Admissions", *Law and Policy*, 1989, vol. 11, núm. 2, pp. 189-213.
- Tyack, D. y A. Benavot, "Courts and Public Schools: Educational Litigation in Historical Perspective", *Law and Society Review*, 1985, vol. 19, núm. 3, pp. 339-380.
- Tyler, T. R., *Why People Obey the Law*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1990.
- — — Yotros, "Maintaining Allegiance Toward Political Authorities: The Role of Prior Attitudes and the Use of Fair Procedures", *American Journal of Political Science*, 1989, núm. 33, pp. 629-652.
- Ukeles, J. B., *Doing More with Less: Turning Public Management Around*, Nueva York, AMACOM, 1982.
- U. S. Bureau of the Census, *Government Finances in 1987-1988*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1989.
- U. S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement, *Blue Ribbon Schools Program: Schools Recognized, 1982-1983 Through 1989-1990*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1990.
- U. S. General Accounting Office, *PPBS in DOD*, Washington, U. S. General Accounting Office, 1985.
- — — Defense Management: Status of Recommendations by Blue Ribbon Commission on Defense Management, Washington, U. S. General Accounting Office, 1988.
- — — *Department of Defense: Improving Management to Meet the Challenges of the 1990s*, Washington, U. S. General Accounting Office, 1990.
- Ure, A., *The Philosophy of Manufactures: On an Exposition of the Scientific, Moral, and Commercial Economy of the Factory System in Great Britain*, Londres, Cass, 1967. (Publicado originalmente en 1835.)
- Van Maanen, J., "Observations on the Making of Policemen", en P. K. Manning y J. Van Maanen (eds.), *Policing: A View from the Street*, Santa Monica, Calif., Goodyear, 1978.
- — — *Tales of the Field: On Writing Ethnography*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.
- Vaughan, D., "Autonomy, Interdependence, and Social Control: NASA and the Space Shuttle Disaster", *Administrative Science Quarterly*, 1990, núm. 35, pp. 225-257.
- Volcker Commission (National Commission on the Public Service), *Rebuilding the Public Service: The Report*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1989.
- Waldman, S., "Lead and Your Kids", *Newsweek*, 15 de julio de 1991, pp. 42-48.
- Waldo, D., "Organization Theory: An Elephantine Problem", *Public Administration Review*, 1961, núm. 21, pp. 210-225.

- Waldo, D., "Scope of the Theory of Public Administration", en J. C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, Filadelfia, American Academy of Political and Social Science, 1968.
- — —, "Organization Theory: Revisiting the Elephant", *Public Administration Review*, 1978, núm. 38, pp. 589-597.
- — —, *The Enterprise of Administration*, Novato, Calif., Chandler & Sharp, 1980.
- Walsh, A. H., *The Public's Business: The Politics and Practices of Government Corporations*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1978.
- Wamsley, G. 1. y M. N. Zald, *The Political Economy of Public Organizations*, Lexington, Mass., Heath, 1973.
- — —, "The Political Economy of Public Organizations", en J. 1. Perry y K. 1. Kraemer (eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Calif., Mayfield, 1983.
- Wamsley, G. 1. y otros, *Refounding Public Administration*, Newbury Park, Calif., Sage, 1990.
- Warren, R. L., S. M. Rose y A. F. Bergunder, *The Structure of Urban Reform*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1974.
- Warwick, D. P., *A Theory of Public Bureaucracy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1975.
- Wasby, S., *The Impact of the United States Supreme Court: Some Perspectives*, Belmont, Calif., Dorsey Press, 1970a.
- , "The Supreme Court's Impact: Some Problems of Conceptualization and Measurement", *Law and Society Review*, 1970b, vol. 5, núm. 1, pp. 41-60.
- , *Small-Town Police and the Supreme Court*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1973.
- Weaver, S., *Decision to Prosecute*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977.
- Webb, J. E., *Space-Age Management: The Large-Scale Approach*, Nueva York, McGraw-Hill, 1969.
- Wechsler, B., "The Uses of Strategic Management in State Governments", en J. Rabin, G. Miller y B. Hildreth (eds.), *Handbook of Strategic Management*, Nueva York, Marcel Dekker, 1989.
- Wechsler, B. y R. W. Backoff, "Policy-Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches", *Public Administration Review*, 1986, núm. 46, pp. 321-327.
- , "The Dynamics of Strategy in Public Organizations", *Journal of the American Planning Association*, 1987, núm. 53, pp. 34-43.
- Weick, K. E., *The Social Psychology Of Organizing*, 2a. ed., Reading, Mass., Addison-Wesley, 1979.
- , "Organizational Culture as a Source of Reliability", *California Management Review*, 1987, núm. 209, pp. 112-127.
- Weick, K. E. y L. D. Browning, "Argument and Narration in Organizational Communication", *Journal of Management*, 1986, núm. 12, pp. 243-259.
- Weinberg, M., *Managing the State*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977.
- Weinberg, M., "Public Management and Private Management: A Diminishing Gap?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1983, núm. 3, pp. 107-125.

- Weisner, C. y Room, R., "Financing and Ideology in Alcohol Treatment", *Social Problems*, 1984, vol. 32, núm. 2, pp. 167-184.
- Weiss, H., "Why Business and Government Exchange Executives", *Harvard Business Review*, s.l., s.i., 1974, núm. 52, pp. 129-14.
- Weiss, J. A., "Ideas and Inducements in Mental Health Policy", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1990, vol. 9, núm. 2, pp. 178-200.
- Weiss, J. A. Y J. E. Gruber, "Using Knowledge for Control in Fragmented Policy Arenas", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1984, vol. 3, núm. 2, pp. 225-247.
- Weitzel, W. y E. Jonsson, "Decline in Organizations: A Literature Integration and Extension", *Administration Science Quarterly*, 1989, núm. 34, pp. 91-109.
- Wertheimer, A., "Jobs, Qualifications, and Preferences", *Ethics*, 1983, núm. 94, pp. 99-112.
- Wheelen, T. L. Y J. D. Hunger, *Strategic Management and Business Policy*, 2a ed., Reading, Mass., Addison-Wesley, 1986.
- White, J., "On the Growth of Knowledge in Public Administration", *Public Administration Review*, 1986, núm. 46, pp. 15-24.
- White, L., *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, Macmillan, 1926.
- Wholey, J. S., "The Job Corps: Congressional Uses of Evaluation Findings", en J. S. Wholey, M. A. Abramson y C. Bellavita (eds.), *Performance and Credibility: Developing Excellence in Public and Nonprofit Organizations*, Lexington, Mass., Lexington, 1986.
- Whorton, J. W. Jr., J. A. Feldt Y D. D. Dunn, "Exploring the Values Underlying Evaluation in Research: A Social Judgment Analysis", *Knowledge in Society*, 1988-1989, núm. 1, pp. 40-56.
- Wiebe, R. H., *The Search for Order, 1877-1920*, Nueva York, Hill and Wang, 1967.
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1964.
- — —, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.
- — —, "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation", *American Political Science Review*, 1987, núm. 81, pp. 3-21.
- — —, *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1988.
- Wilkins, A. L. Y W. G. Ouchí, "Efficient Cultures: Exploring the Relationship Between Culture and Organizational Performance", *Administrative Science Quarterly*, 1983, núm. 28, pp. 468-481.
- Williams, B., *Moral Luck*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1981.
- Williams, W., *Government by Agency: Lessons from the Social program Grants-in-Aid Experience*, Orlando, Academic Press, 1980.
- Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press, 1985.
- Wills, R. L., J. A. Caswell y J. D. Culbertson, *Issues After a Century of Federal Competition Policy*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1987.

- Wilson, J. Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and How They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989.
- Wilson, W., "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 1987, vol. 2, núm. 1, pp. 197-222.
- Wise, C. R., *The Dynamics of Legislation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1991.
- — — "Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era", *Public Administration Review*, 1990, vol. 50, núm. 2, pp. 141-155.
- Wolch, J. R., *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York, Foundation Center, 1990.
- Woll, P., *American Bureaucracy*, Nueva York, W. W. Norton, 1977.
- Wood, D., "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcement", *American Political Science Review*, 1988, núm. 82, pp. 213-234.
- Wood, R. C., *1400 Government: The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1961.
- , "Professionals at Bay: Managing Boston's Public Schools", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1982, vol. 1, núm. 4, pp. 454-468.
- Wood, R. C., *Remedial Law: When Courts Become Administrators*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1990.
- Woodward, J., *Industrial Organization: Theory and Practice*, Londres, Oxford University Press, 1965.
- Worden, B., "Revising the Revolution", *New York Review of Books*, 17 de enero de 1991, pp. 38-40.
- Wright, P., "The Harassed Decision Maker: Time Pressures, Distractions, and the Use of Evidence", *Journal of Applied Psychology*, 1974, núm. 59, pp. 551-561.
- Yarbrough, T. E., "The Judge as Manager: The Case of Judge Frank Johnson", *Journal of Policy Analysis and Management*, 1982, vol. 1, núm. 3, pp. 386-400.
- , "The Political Work of Federal Judges as Managers", *Public Administration Review*, 1985, núm. 45, pp. 660-666.
- Yin, R. K., "Production Efficiency Versus Bureaucratic Self-Interest: Two Innovative Processes?", *Policy Science*, 1977, núm. 8, pp. 381-399.
- , "Studying the Implementation of Public Programs", en W. W. Williams (ed.), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, Chatham, N. J., Chatham House, 1982a.
- , "Studying Phenomenon and Context Across Sites", *American Behavioral Scientist*, 1982b, núm. 26, pp. 84-100.
- , *Case-Study Research*, Newbury Park, Calif., Sage, 1989.
- Yin, R. K. y otros, *A Review of Case Studies of Technological Innovations in State and Local Services*, Washington, Rand Corporations, 1976.
- Zimmerman, M. J., "Luck and Moral Responsibility", *Ethics*, 1987, núm. 97, pp. 374-386.
- Zmud, R. W., "Diffusion of Modern Software Practices: Influence of Centralization and Formalization", en *Management Science*, 1982, núm. 28, pp. 1421-1431.
- Zuckerman, H. y R. Merton, "Patterns of Evaluation in Science", *Minerva*, s.l., s.i. 1971, núm. 9, pp. 66-10.



ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Abelson, R., 125-126
 Aburdene, P., 459-462
 Adams, T., 360
 Aiken, M., 366
 Ajzen, I., 366-367
 Alchian, A.A., 71
 Alexander, E., 429, 454
 Allerton, W. S., 272, 275-276
 Allison, G. T., Jr., 67, 76, 78, 90, 94,
 195, 220, 225, 226, 247
 Ammann, M., 336n
 Arnmann, O. H., 339, 351-355, 358, 360
 Anderson, B. D., 94
 Anderson, D., 393n
 Anderson, J., 286
 Ansoff, H. I., 231
 Anspach, R. R., 190n
 Anthony, R. N., 116
 Applbaum, A., 327
 Appleby, P. H., 110, 254
 Argyris, C., 54, 468, 473
 Armjaní, B. J., 248
 Arrow, K. J., 167n, 182
 Aspin, L., 103
 Astley, W. G., 235
 Atkins, C., 254
 Attewell, P., 164, 168n, 184n, 369
 Austin, N., 85
 Axelrod, R., 188n

 Babbage, C., 85, 93
 Bacharach, S. B., 366
 Bachrach, P., 433
 Backoff, R. W., 67, 72, 78, 167n, 185n,
 194, 196, 213-214, 217, 219, 222, 454
 Bagozzi, R. P., 366-367, 392
 Baker, R., 78
 Baldridge, J. V., 367, 369, 375
 Baldwin, J. N., 78, 216

 Ban, C. R., 187n
 Baratz, M. S., 433
 Bard, E. W., 339, 345, 350, 357, 361
 Bardach, E., 243, 315
 Barley, S., 58
 Barnard, C. I., 83, 93, 242, 243
 Bartunek, J., 440
 Barzelay, M., 239, 243, 248
 Bazelon, D., 259
 Behn, R. D., 63-64, 81-82, 88, 90,
 97-98, 103, 121, 239, 243, 248
 Bell, D., 462
 Bell, G., 103
 Benavot, A., 261
 Benbasat, I., 367, 371
 Bendor, J., 167n, 179n, 182n, 183, 283,
 285, 288-289
 Benn, S. I., 68, 71
 Berger, R. A., 240
 Bergunder, A. F., 423
 Bernstein, M., 313
 Bemstein, R. J., 440
 Best, E., 98
 Bettis, R. A., 411
 Bingham, R. D., 367
 Birch, E., 336n
 Bisno, H., 170n
 Bisno, H., 174n
 Blume, S., 75
 Blumenthal, J. M., 67-68, 71, 76, 78,
 221, 224-226
 Boje, D. M., 124, 127
 Bolan, R. S., 440, 454
 Bolling, R., 72
 Bolman, L. G., 50
 Borchelt, R., 165n
 Boss, R. W., 150
 Bower, J. L., 224
 Bowsher, C., 231

- Box, G., 284, 289
 Boyatzis, R. E., 55
 Bozeman, B., 37, 63,65,66-69,72,
 77-78,119,195,215,216,239,257,
 336n, 367-368,370, 372,375,390,
 442,475
 Bradley, R. T., 238
 Bradley, S. P., 411
 Bragaw, L. K., 247
 Brandeis, L., 339, 346
 Brandl, J., 429, 454
 Braskarnp, L., 77
 Braudel, F., 336-337, 361
 Braybrooke, D., 225
 Brenneman, D. S., 82
 Bretschneider, S., 364-365, 375
 Brodtkin, E., 162n
 Broedling, I. A., 68
 Brogan, D. R., 168n, 169n, 170n
 Bromiley, P., 230, 433
 Brown, D. S., 232
 Brown, H., 227, 229, 232
 Brown, R. D., 77
 Brown, S., 450
 Browning, L. D., 120, 123
 Brudney, J. L., 413
 Bryson, J. M., 410, 429, 433, 444,
 453-454
 Buckholdt, D. R., 173n, 181n
 Bugler, D. T., 364-365
 Bullock, C. S., 271
 Burford, A. G., 289
 Burnham, R. A., 367, 369, 375
 Bush, G.H.W., 412, 462
 Butterfield, B., 336-338, 341

 Cahoon, A. R., 222
 Califano, J. A., 103, 321
 Calvert, R., 187n, 283, 288
 Canon, B. C., 267
 Cantelon, P. L., 247
 Capper, S. A., 249
 Caputo, R. K., 181n
 Caro, R. A., 247, 359
 Carroll, J., 367

 Carter, J., 281, 292, 321
 Casper, J. D., 324
 Castro, F., 250
 Caswell, J. A., 281
 Caudle, S. L., 373
 Celeste, R., 199,206,210,213
 Chandler, A. D., Jr., 242,243
 Chapin,76
 Chapman, N. J., 178n
 Charles, M. T., 247
 Chase, G., 96, 243-244, 249, 254
 Chayes, A., 268
 Cheney, D., 230
 Chilton, B. S., 277
 Chisholm, D., 412
 Chubb, J. E., 75, 243-244
 Cigler, B. A., 240
 Cleary, R., 65
 Clegg, S. R., 432-433
 Cleveland, B., 226
 Clotfelter, C. T., 248
 Coates, J. F.,458, 460, 462-463
 Cobb, R. W., 446
 Cohen, J. E., 314
 Cohen, J. H., 339, 343, 345-346, 350,
 355,357,359
 Cohen, M., 51,241,243,244,475
 Cohen, W., 103
 Colins, J. M., 233
 Condit, C. W., 339
 Conlan, T., 281, 283, 289
 Cook, P. J., 248
 Cooke, M. L., 83
 Cooper, 149,264,268,269
 Costle, 76
 Coughlin, T., 273
 Coursey, D., 79-80
 Cox, G. H., Jr., 168n, 169n, 170n
 Cramton, R., 263, 269, 270
 Crane, D., 79
 Crecine, J. P., 230
 Crenson, M., 433
 Crosby, B. C., 410, 429, 433, 453-454
 Crow, M. M., 410, 455, 468,
 Crozier, M., 167n, 172n

- Cruikshank, J., 450
 Culbertson, J. D., 281
 Cuningham, R. B., 215
 Cutchin, D., 82
- Dahl, R. A., 102,217,219,432
 Damanpour, F., 366, 370, 377
 Danch, N., 336n
 Dandridge, M. A., 168n, 169n, 170n
 Dandridge, T., 123
 Daneke, G. A., 238
 Danielson, M. N., 360
 Danziger, J. N., 367, 369, 371, 390
 Davies, D. G., 71
 Davis, F. R., 366-367, 392
 Davis, L. V., 163n, 178n
 Deal, T. E., 50
 De Alessi, L., 69, 75, 78
 De Greene, K. B., 234-235, 238
 Deming, W. E., 239, 243, 249
 Demsetz, H., 71, 75, 78
 Denhardt, R. B., 196
 Dennison, H. S., 83, 93
 Derthick, M., 115,247,252
 Dickson, W. J., 81
 Digman, L. A., 215
 DiLulio, J. J., Jr., 239, 247, 252
 Dimond, P. R., 261
 Diver, C. S., 98, 272
 Doak, A., 429, 433, 436-437,454
 Doig, J. W., 257, 336, 339,346-348,
 350,352,357-360,475
 Dolbeare, K., 261
 Donahue, J. D., 114
 Downs, A., 68, 232, 369, 393
 Doyle, R. B., 229
 Drucker, P. F., 91, 97, 237, 460, 473
 Dubnick, M. J., 112
 Duff, A., 431-432, 438, 440
 Duncan, W. J., 92-93,249
 Dunkle, D. E., 364, 369, 375, 389, 392,
 393
 Dunleavy, P., 164, 174n, 185n, 186n
 Dunn, D. D., 396
 Dunn, W.N.,442
- Durbin, J. R., 295
 Durick, M., 171n
 Dutton, W. H., 367, 372, 389
- Eden, C., 429, 454
 Eder, D., 120, 128
 Edge, W., 346
 Edwards, C., 389
 Edwards, G., 282
 Einhorn, H., 77
 Einsweiler, R. C., 429, 432, 438, 440
 Eisenhardt, K. M., 167n, 180n
 Eisenhower, D. D., 227
 Eisner, M., 281, 286-287, 294, 300-301
 Ekland-Olson, S., 275, 277
 Elder, C. D., 446
 Elmore, R. F., 166n, 242, 243
 Else, B. A., 410, 411
 Elson, M., 429, 433, 436-437, 454
 Elster, J., 318
 Emerson, R. E., 415
 Emmert, M. A., 410, 455
 Enke, J. L., 120, 128
 Epstein, A. M., 173n
 Etheridge, L. S., 455
 Evered, R., 195
- Faust, A., 336n
 Fayol, H., 83, 93
 Feigenbaum, A. V., 243
 Feinberg, J., 302n, 315-316
 Feldman, M. A., 367, 369
 Feldman, M. S., 119, 124
 Feldt, J. A., 396
 Feller, I., 367, 369, 394-395
 Ferejohn, J., 188n
 Ferris, J., 65
 Fiedler, F. E., 87
 Filley, A., 450
 Finn, P., 170
 Fiol, C. M., 124
 Fishbein, M., 366, 367
 Fisher, L., 275-276
 Fisher, R., 450
 Fishman, R., 358

- Fiss, O. M., 268
 Flawler, E. E., 151
 Fleischer, M., 366-367, 369-371, 375, 390
 Fletcher, G. P., 316, 318
 Flynn, L. M., 426
 Follett, M. Po, 93
 Forester, J., 429, 433, 435, 441, 454
 Foster, J. L., 173, 177n
 Fottler, M. O., 66
 Fox, R. J., 234
 Franklin, G. A., 102, 107
 Fredrickson, J. W., 215
 Freeley, A. J., 442
 French, J. L., 366
 Fried, C., 323
 Friedberg, E., 167n
 Friedrich, C. Jo, 166n
 Friedson, E., 172n
 Friedn, J., 429, 444-445, 454
 Frost-Kumpf, L., 44, 56, 199, 195, 212
 Frug, G. S., 262, 268, 272

 Gabarro, J. J., 98
 Gaebler, T., 239, 240, 248
 Gansler, J., 229
 Gantt, H., 93
 Gash, D., 58
 Gaus, G. F., 68, 71
 Gauthier, B., 187n
 Gaventa, J., 433
 Geertz, C., 195
 Gernmill, Go, 235, 238
 Gerstein, D. R., 164, 168n, 184n
 Gerth, H. Ho, 84
 Gibb, J., 150
 Giddens, A., 432-433, 435-437, 444, 454
 Gilbret, F. B., 87, 93
 Gílder, G., 232
 Gilmour, Ro, 108, 114
 Ginter, Po Mo, 249
 Gítlow, H. So, 239, 249
 Gítlow, So Jo, 239, 249
 Glazer, Mo Po, 150, 155
 Glazer, No, 259, 262, 264, 274

 Glazer, P. M., 150, 155
 Glick, H. R., 267
 Glidewell, J. C., 172n, 241, 243, 272
 Glisson, C., 171n
 George, R. M., 165n
 Golembiewski, R. T., 66, 118, 142-143, 146-147, 149, 150-151, 158, 160
 Gooding, R. Z., 375
 Goodnow, F. J., 259
 Goodrick, D., 197
 Goodsell, C., 67-68
 Gordon, G., 74
 Gorsuch, A., 103, 277, 289
 Gray, B., 450
 Gray, S. T., 240
 Graziano, J., 65
 Greenwood, R. H., 91
 Greising, D., 72
 Graves, I. R., 247
 Gruber, J. E., 186n
 Grumet, B. R., 270
 Guba, E., 196
 Gubrium, Jo F., 173n, 181n

 Habermas, J., 441
 Hagen, J. L., 163n, 178n
 Haige, Jo, 366
 Haire, M., 56n
 Halachmi, A., 174n, 187n
 Hale, G. Eo, 272, 275-276
 Harnburger, H., 186n
 Hamel, G., 411
 Harnilton, A., 147
 Hamack, D., 345
 Harnrnersnith, S. M., 313
 Hammond, K. R., 396
 Hammond, P., 261
 Hammond, Po Yo, 227-228
 Hannan, T. H., 247
 Hannaway, J., 395
 Hanushek, E., 295
 Hardin, R., 162n, 165n, 174n
 Hardy, C., 112
 Hargrove, Eo, 172n, 241, 243, 272, 339
 Harmon, Mo Mo, 58, 119, 196

- Harriman, L., 277
 Hart, H.L.A., 316
 Hasenfeld, Y., 162n
 Hateh, M. J., 124
 Healey, P., 429, 433, 436-437, 454
 Heckathorn, D. D., 187n
 HecIo, H., 51, 174n
 Heise, D. R., 119n, 128
 Hemmens, G. e., 168n
 Hempel, C. G., 67
 Hendrickson, D., 229
 Herman, B., 324
 Heymann, p. B., 103-104,239,242-244
 Hiekling, A., 429, 454
 Higgins, C. A., 390
 Higgs, J., 188n
 Himmelfarb, G., 336-337, 339, 361
 Hjern, B., 419
 Hoeh, C., 168n
 Hofer, C.W., 216
 Hoffman, P., 250
 Hogan, J. e., 261
 Hogarth, R., 77
 Holmes, O. W., 323
 Holmstrom, B., 182
 Hood, C. H., 108
 Hoover, H., 254
 Horn, J. J., 187n
 Horowitz, D. L., 262, 263, 268-270,
 273,275-276
 Huber, G. P., 365, 372, 390
 Hull, C. J., 419
 Hull, F., 366
 Hummel, R. P., 123,469,470
 Hunger, J. D., 216
 Hyde, A., 260

 Ingraham, P. W., 187n, 240
 Ingram, H., 186n, 413
 Inose, H., 460
 Iscoe, f., 276
 Ishiyama, H. J., 194, 195,212

 Jackson, J., 295
 Janis, 1. L., 247

 Jantseh, E., 238
 Jarratt, J., 458, 460, 462-463
 Jelinek, M., 237
 Jennings, L., 458
 Jessen, T. e., 138
 Johnson, C. A., 267, 271
 Johnson, P., 172n, 187n
 Johnson, R., 261
 Johnson, V., 431-432, 438, 440
 Jones, L. R., 229
 Jones, V. C., 247
 Jonsson, E., 243

 Kagan, R., 315
 Kahneman, P., 77
 Kane, E. J., 247
 Kane, T. J., 177n
 Kant, I., 324
 Kanter, A., 229
 Kanter, R. M., 85-86
 Kates, N., 197
 Kaufman, 149
 Kaufman, H., 63, 85-86, 174n, 315,
 336n, 341,359,454
 Kaufmann, W. W., 229
 Kelly, G., 58
 Kelly, M., 118, 119
 Kelman, H. C., 329
 Kelman, S., 114,257,302,315,323
 Kennedy, J. F., 251
 Kennedy, M., 67, 72
 Kennedy, Robert F., 98
 Kettl, D. F., 63-64,100-101,118,240,
 242,243,245,412,414
 Kiepper, A., 150, 151
 Kilmann, R. H., 124
 King, A., 459
 King, D., 98
 King, J. L., 364, 365, 369, 372, 375,
 389-390, 392, 393
 King, P. L., 135,419
 Kingdon, J. W., 51, 283
 Kirk, S. A., 173n
 Kittredge, L. D., 82
 Kleiman, M., 302n

- Kling, R., 395
 Knauff, E. B., 240
 Knorr-Cetina, K., 75, 79
 Knott, J. H., 178n, 186n
 Koenig, H. O., 257, 280
 Kolderie, T., 439
 Koteen, J., 215
 Kotter, J., 85
 Kraemer, K. L., 53, 65, 364, 367, 369, 372, 375, 389-390, 392, 393, 395
 Krumholz, N., 429, 454
 Kuhn, T., 74, 79
 Kutchins, H., 173n
 Kutner, M. H., 379

 Laffin, M. J., 444-445
 Laird, W., 419
 Lamb, C. M., 271
 Lambright, W. H., 367
 Lan, Z., 78
 Landau, M., 412
 Landsbergen, D., 77, 442
 Lane, J. P., 369, 375, 389, 392
 Lau, A. W., 68, 71
 Laudan, L., 79
 Laudon, K. C., 369
 Lauth, T., 294
 Lawless, M. W., 412
 Lawrence, P., 82
 Lederer, A. L., 389
 Lempert, R., 278
 Levin, M. A., 105, 242, 243, 248
 Levine, J. P., 67, 217, 219, 222, 243, 245, 279
 Levinthal, D., 167n, 181n
 Lewin, K., 53, 63
 Lewis, E., 247
 Lewis, M., 72
 Liebman, C., 65
 Light, P., 282
 Lilienthal, D. E., 247, 254
 Lincoln, Y., 196
 Lind, A., 324
 Lindblom, C. E., 89, 217, 219, 225, 444
 Lindenthal, G., 351-353

 Lipsky, M., 163, 164n, 166n, 169, 177, 244, 425
 Litterer, J. A., 237
 Lodahl, J., 74
 Long, D. A., 247
 Lorsch, J., 82
 Loveless, S., 78, 367-368, 370, 372, 390
 Lukes, S., 432
 Luttwak, E. N., 229, 232
 Lynn, L. E., Jr., 44, 49, 63, 78, 103, 118, 162, 163n, 172n, 174n, 186n, 239, 242-244, 429, 454, 475

 Macey, J. R., 187n
 MacLeod, R., 74
 Madison, J., 147, 413
 Mahaffie, J. R., 458
 Mahler, J., 124
 Mahoney, M., 98
 Mainzer, L., 78
 Mallar, C. D., 247
 Mandelbaum, S., 429
 Mandell, M., 73
 Mansbridge, J., 393
 March, J. G., 51, 119, 120, 241, 243, 244, 340, 367, 369, 475
 Margolis, H., 165n
 Marien, M., 458
 Martin, J., 124
 Martin, S. J., 275, 277
 Maser, S. M., 187n
 Mathieson, K., 367
 Mayer, R. T., 119
 Maynard-Moody, S., 118-119
 Mayo, G. E., 81
 Mazmanian, D., 243
 McClelland, G. H., 396
 McCubbin, M. D., 187n, 283, 288
 McCurdy, H. E., 65, 241
 McGregor, E. B., Jr., 194, 239, 240
 McNamara, P., 429, 433, 436-437, 454
 McNamara, R., 231
 McPherson, K. A., 230-231
 Meadows, D. L., 463
 Mechling, J. E., 247

- Meese, E., 103
 Meier, K. J., 172n, 191,281,286-287, 294,300-301
 Melnick, R. S., 259, 262,263,264,266, 269-270, 273-275
 Mendelow, A. L., 389
 Merton, R., 71,75
 Metcalfe, L., 239
 Meyer, G., 58
 Meyer, M. W., 243
 Mezey, S. G., 266
 Miles, R. E., 237, 412
 Milgrom, P., 177n,182
 Miller, G. E., 276
 Miller, G. J., 178n, 179n, 181, 182n, 186n, 192n
 Miller, T., 393
 Mills, C. W., 89
 Milner, N., 261
 Milter, R. G., 396
 Milward, H. B., 410-412, 419, 422
 Mintzberg, H., 63,83,85,223,234-235, 315,444
 Mitche!, J. P., 346
 Mitchell, J., 342
 Mitnick, B., 75, 167n, 185n, 187n
 Mitroff, I. I., 79, 124
 Mizuno, S., 239
 Moe, R. C., 67, 108, 114
 Moe, T. M., 75, 167n, 243-244, 280, 282-287
 Mohr, I. B., 395
 Mookherjee, D., 182n, 183
 Mooney, J., 93
 Moore, G. C., 367, 371
 Moore, R. A., 412
 Morgan, G., 56n, 235,238
 Morgan, T. D., 302
 Morse, L., 72
 Moses, R., 251, 254, 338-339,358-359
 Mosher, F.C., 108,294,412
 Moss, K., 273
 Moynihan, D. P., 247, 252
 Mueller, W., 286
 Muir, W., 261
 Mullen, E., 172n, 187n
 Mulloy, L., 112
 Mumpower, J., 396
 Murphy, J. T., 247
 Murray, M. A., 216
 Musolf, L., 216
 Nachmias, C., 260
 Nachmias, D., 260
 Nagel, T., 316
 Naisbitt, J., 459-462, 476
 Nathan, R. P., 96, 175n
 Near, J. P., 138
 Needleman, C., 164n, 181
 Nelkin, D., 247
 Nelson, R. R., 241, 393-394
 Neter, J., 379
 Neustadt, R., 95, 98
 Neustadt, R.E., 242-244
 Newman, A. R., 68
 Newman, D., 77
 Newton, I., 93
 Nicholas, J. M., 153, 154
 Nieva, V. F., 151
 Niskanen, W. A., Jr., 243, 394
 Noll, R. G., 187n
 Norris, M. E., 444-445
 Northrop, A., 372, 389
 Nutt, P. C., 67, 72, 80,195,214,222, 228,454
 Ogilvy, J. A., 459,463,470
 O'Leary, R., 257,259,266,268-269, 271-276,475
 Olsen, J. P., 51,119,241-243,244
 Olson, M., 243-244
 O'Neill, T., 72
 Osborne, D., 239-240, 248
 Ostrom, E., 239, 243-244, 393,454
 Ostrom, V., 147, 153,393
 O'Toole, I. J., 162n, 193n, 189
 Ott, J. F., 123
 Ouchi, W. G., 180n, 185n, 186n
 Oye, K., 176n, 185n

- Palumbo, D., 119
 Pancoast, D. L., 178n
 Parmerdee, M. A., 138
 Parsons, T., 110-111, **na**, 115
 Pavett, C. M., 71
 Palkey, N., 283
 Peltzman, S., 313
 Perkins, D.N.T., 151
 Perrow, C., 167n
 Perry, J. L., 44, 53, 55, 63, 65-67, 68,
 78,195,213,217,219,226,227,
 364,367,371,390,393,415
 Pertschuk, M., 103, 320
 Pessoa, T., 168n, 170n
 Peters, T. J., 85,232,235,239,249,411
 Peterson, P., 162n
 Pfeffer, J., 274, 415
 Pierce, J. R., 460
 Poister, T. H., 82, 195, 372
 Polanyi, M., 71
 Popper, K. R., 93
 Porter, E. A., 457
 Porter, L., 78
 Porter, M. E., 242-243
 Potts, S. D., 302
 Pressman, J. L., 102, 103,243,247,252
 Proehl, C. W., Jr., 153, 154, 158
 Prottas, J. M., 170n
 Prevan, K. G., 410-411,412,422
 Purdy, R. L., 390
 Putnam, R., 54

 Quínn, J. B., 242, 243, 248
 Quirk, P. J., 162n, 313-314

 Radford, J., 429, 454
 Rainey, H. G., 44, 45, 47,65-68,71,78,
 118,154,195,217,219,239-427
 Randall, R., 175n
 Ravetz, J., 72
 Reagan, R., 266, 281, 286-289, 292,
 294,300-301,312,328,412-413
 Rehfuess, J., 65
 Reveal, E. C., 96, 243, 244, 249
 Rhinehard, J. B., 71

 Rhodes, R., 247
 Richards, S., 239
 Riker, W. H., 446
 Rill, J. F., 287
 Ring, P. S., 195,213,226-227,454
 Ripley, R. B., 102, 107
 Roberts, J., 177n
 Roberts, M., 197
 Roberts, N. C., 194,215,419
 Robínson, G. K., 197
 Roethlisberger, F. J., 81
 Rogers, E., 394
 Rohrbaugh, J., 393n, 396
 Romzek, B. S., 111
 Room, R., 164
 Roosevelt, F. D., 338, 351, 355,359
 Rose, S. M., 423
 Rose-Ackernnan, S., 174, 180, 181n,
 185n
 Rosenberg, A., 72
 Rosenbloom, D. H., 260, 262, 263,
 264-265, 269-270
 Rosenthal, S. R., 51, 98
 Rosenthal, U., 247
 Rothman, D. J., 266, 273
 Rothman, S. M., 266, 273
 Rule, J., 369
 Rumsfeld, D., 225

 Sabatier, P., 243, 283
 Sabrosky, A. N., 230-231
 Safayeni, F. R., 390
 Salamon, L. M., 51,108,114, 191n,
 412
 Salancik, G. R., 274, 415
 Salinger, J. D., 45
 Sanders, E., 280, 281, 287
 Sanger, M. B., 105, 242, 243, 248
 Sarason, S., 454
 Sauter, V., 73
 Savas, E., 242, 243
 Sayre, W., 39-40, 150
 Schaft, R. L., 197
 Schank, R. C., 125-127
 Schattschneider, E. E., 433

- Schauer, F., 302n, 316, 318
 Schneider, A., 186n
 Schon, D., 469, 473
 Schorr, A., 170n
 Schuerman, J. R., 162n, 172n, 187n
 Schutz, A., 440
 Schwartz, B., 261
 Schwartz, T., 187n
 Seidrnán, H., 108, 114, 216
 Selznick, P., 63, 86, 257
 Sen, A. K., 188n
 Sensenbrenner, J., 239
 Setser, B., 302n
 Sevon, G., 120
 Shafritz, J. M., 260
 Shangraw, R. F., r-, 410,455,468
 Shanor, R. R., 351
 Shapiro, M., 450-452
 Sharpe, L. J., 251
 Shepsle, K. A., 187n
 Sher, G., 309
 Shultz, G., 225
 Siffin, W. J., 222
 Silzer, G., 354
 Simon, H. A., 49, 58, 84, 86, 102, 151, 183n, 249
 Sink, D., 153, 154, 158
 Sitkin, S. B., 124
 Skinner, W., 98
 Skocpol, T., 163, 167n
 Sloan, A., 91, 342n
 Smiddy, H., 91,94
 Smith, A. E., 345, 350, 359
 Smith, C., 235, 238
 Smith, D. M., 54
 Smith, R. G., 345
 Smith, S. R., 412, 425
 Smith, W. F., 103
 Snow, C. C., 412
 Solornon, E., 71
 Sosin, M., 177n
 Spielberg, N., 94
 Stagner, M., 172n, 187n
 Stallings, R., 65
 Stanton, T. H., 11.5
 Stark, A., 302n, 313
 Steinwald, B., 173n
 Stephens, O., 261
 Stern, R. S., 173n
 Stevens, J., 162n
 Stickney, S., 274
 Stockman, D., 103
 Stone, D. A., 454
 Straussman, J. D., 67-69, 72,195,215, 239,257,259,272-273,275-277,475
 Strib, G., 82
 Sun, B.-C., 158, 160
 Susskind, L., 450
 Swiss, J. E., 116
 Taggart, W. A., 277
 Talarico, S. M., 277
 Tarschys, D., 292
 Taylor, F. W., 83, 87,93
 Taylor, M., 183n
 Teisch, A., 367
 Teresa, Madre, 334
 Testa, M. F., 165n
 t'Hart, P., 247
 Thompson, D. F., 308n, 315,318
 Thompson, J. C., 230-231
 Thompson, J. D., 110-111, 198,272, 470
 Thorpnson, V. A., 47
 Thornton, C.v.D., 247
 Tiao, G., 284, 289
 Tobin, A. J., 345
 Toffler, A., 461
 Tornatzky, L. G., 366-367, 369-371, 375,390
 Torrey, E. F., 426
 Toulmin, S. E., 442
 Trento, J. J., 247, 253
 Trigg, R., 310
 Tsebelis, G., 167n, 176n, 177n, 179, 181
 Turner, B. A., 243, 245
 Tversky, A., 77
 Tweedie, J., 170n
 Tyack, D., 261
 Tyler, T. R., 324-325

- Ukles, J. B., 239
 Ure, A., 85, 93
 Urwick, L., 93
 Ury, W., 450

 Van de Ven, A. H., 235
 Van Maanen, J., 120-121, 123
 Vaughan, D., 247

 Wagner, J. A., 111, 375
 Waldman, S., 96
 Waldo, D., 44, 54, 56n, 361
 Walsh, A. B., 339, 342, 359
 Wamsley, G. L., 68, 71, 118, 142, 219, 415
 Ward, D., 336n
 Warren, R. L., 423
 Warshaw, P. R., 366-367, 392
 Warwick, D. P., 68
 Wasby, S., 260-261
 Wasserman, W., 379
 Waterman, R. H., Jr., 85, 239, 249
 Watson, E., 295
 Waver, S., 314
 Webb, J. E., 241, 247, 251, 254
 Weber, M., 37, 84
 Wechsler, B., 44, 56, 194, 195, 196, 213-214
 Weick, K. E., 119, 120, 123, 148
 Weimer, D., 162n
 Weinberg, M., 69, 195, 216
 Weinberger, C., 103
 Weingast, B. R., 187n, 283, 288
 Weisner, E., 164
 Weiss, H., 78
 Weiss, J. A., 186n, 422
 Weitzel, W., 243
 Wertheimer, A., 302n, 316
 Wheelen, T. L., 216
 White, J., 65
 White, L., 259
 Whitman, C., 346
 Wholey, J. S., 247

 Whorton, J. W., Jr., 396
 Wiebe, R. H., 344
 Wilcox, L., 302n
 Wildavsky, A., 102, 103, 227, 229, 243, 247, 252, 273, 292, 440, 444, 454
 Wilkins, A. L., 185n
 Williams, B., 316
 Williams, R. C., 247
 Williams, W., 185n
 Williamson, O., 444, 450, 452, 467
 Wills, R. L., 281
 Wilson, J. Q., 47, 239, 244, 245, 251-252
 Wilson, W., 37, 101, 119, 259
 Winter, S. G., 393-394
 Wise, E., 266, 268-269, 277
 Wise, E. R., 239, 412
 Wise, L., 393
 Wolch, J. R., 412
 Wolfe, S. M., 426
 Woll, P., 47
 Wolpe, 323
 Wood, D., 280, 283, 288-290, 294
 Wood, R. E., 264-265, 267, 268-269, 360
 Woodward, J., 82
 Worden, B., 341-342
 Wright, P., 77

 Yanow, D., 119n
 Yarbrough, T. E., 266-267, 274
 Yin, R. K., 90, 195-196, 245, 367, 369, 394
 Young, D., 116

 Zald, M. N., 68, 71, 219, 415
 Zimmerman, D. H., 170n
 Zimmerman, M. J., 316
 Zmud, R. W., 366
 Zucker, L. G., 243
 Zuckerman, H., 75
 Zunz, O., 336n

ÍNDICE ANALÍTICO

- abasto burocrático, en teoría de la
gestión pública, 50
- ablandamiento, y puerta giratoria, 307,
312-320,321-322,332
- Academy of Management, 38, 40
- acceso a la participación, en la
planeación política, 442, 444,
446-447,451
- acción pública: base estructural de la,
435-436
y dimensiones de poder, 432-434
y planeación, 432, 453-454
- acciones simbólicas, para estrategia
transformacional, 203
- acreditación, para escuelas de
comercio, 38
- actitudes, y conducta, 367
- adaptación de la calidad de vida al
medio en el futuro, 462
y administración estratégica,
221-223,229
- administración de operaciones, y éxito,
244-245, 250-253
- administración para el desempeño,
97-99
- administración por objetivos (MBO),
e investigación de análisis de
casos, 91-92
- administración pública, y gestión
pública, 101-102
- administración, *véase* administración
pública, gestión estratégica
- administración, *véase* política-
administración dicotomía
- administradores públicos: altos
administradores como unidad de
análisis, 103, 105, 107-108, 110,
113,114
- autoridad de los, y tribunales,
272-275
- de tecnología y programas, 365-392
- desafíos para los, 90
- dilemas en política social, 184-189
- dominios de los, 54
- habilidades de los, 116
- motivación para innovar entre los,
394-408
- relatos que cuentan los, 119-141
y administración para el
desempeño, 97-99
- adquisitividad, y puerta giratoria, 326
- Agencia de Administración de Casos
para Salud Mental Comunitaria,
417-421, 426-427
- Agency for International Deve1opment,
relatos de, 124
- agenda legislativa, y burocracia, 283
- agenda, en los ámbitos 446
influencia de los tribunales en,
270-271
- Aid to Families with Dependent
Children, (AFDC), 170n, 187n
- Aírbus, 219
- Alabama, caso de salud mental en,
267,274
- Alfred Sloan Foundation, 336n
- Alliance for the Mentally Ill, 203
- ambientes sociales, y poder
compartido, 435
- ámbitos y planeación, 436-438,
444-448
- American Assembly of Collegiate
Schools of Business, 38
- American Motors, 76
- American Petroleum Institute, 303
- American Society for Public
Adminístration, 40

- análisis de decisiones, e investigación de la gestión pública, 104
- aplicación de la Ley contra el Monopolio, análisis de, 280-301
 - antecedentes, 280
 - comentario acerca de, 300-301
 - hipótesis de, 293-294
 - métodos para su estudio, 289-292
 - resultados de, 295-299
 - y autonomía burocrática, 286-289
 - y cuestiones económicas, 281-282
 - y la teoría de la relación entre el rector y el agente, 283-286, 288
- aplicación: en administración
 - estratégica, 223-225, 229-230
 - en Estado hueco, 413-414
 - en planeación estratégica, 412
 - en política social, 165-167
 - y tribunales, 267-268
- apoyo externo, para estrategia transformacional, 199-200
- Apple, subcontratación, 411
- argumentación, en foros, 442-443
- argumento utilitario, y puerta giratoria, 302-306, 307-308, 318, 322-323, 335
- Association for Public Policy Analysis and Management, 101
- Association of Collegiate Schools of Planning, 429n
- Association of European Schools of Planning, 429n
- Atomic Energy Commission, 465
- autonomía: y aplicación de la Ley Contra el Monopolio, 286-289
 - necesidad de investigación en, 47
- autoridad, papel de la administración pública, 155-156
 - de los administradores públicos, 272-275
- ayuda y asesoramiento, y puerta giratoria, 302-306, 310-311, 326-328, 331-332
- Bahía de Cochinos, 247, 250, 252
- Bell South, 365n
- Bell Worldwide Information Systems, 365n
- Bendix, 221
- Berkeley, Universidad de, School for Public Policy, 38
- Boeing, subcontratación, 411
- Boston, escuelas de, 264-265, 267-268, 270
- broma impráctica, relato de la, 121, 125, 129, 130-132
- burocracia: autonomía en, 286-289
 - calidad de vida, en el futuro, 462-463
 - cambio: incremental, 455-456, 463-464
 - como unidad de análisis, 101-102
 - en economía política, 222
 - funciones en, 110-112
 - impacto presidencial en, 282-283
 - implementación de política social en, 162-191
 - limitaciones en administración
 - estratégica, 215-238
 - métodos de estudio, 289-292
 - niveles de, 110-113, 115-116
 - políticas de control en, 162-165
 - y el desastre del Challenger, 111-113
 - y planeación política, 453-454
 - y teoría de la relación entre el rector y el agente, 283-286, 288
- CAMPO, Y tecnología de la información, 375, 381, 383, 385, 387
- capacidad: de los tribunales, 266-270
 - formación de capacidad interna para estrategia transformacional. 200-201
- casos, estudio: de consejo regional, 431-432
 - de dependencia postortodoxa, 464-468
 - de Estado hueco, 414-428, 438-448

- de estrategia transformacional, 195-214
- Caza del ciervo, juego de la, 180n
- Central Intelligence Agency (CIA), y puerta giratoria, 333
- cesto de basura, modelo del: en teoría de la gestión pública, 51, 475
- en toma de decisiones, 340-341
- ciegos del Indostán, fábula, 56
- Citizens League, 431, 438, 443, 448
- coaliciones: en política social, 183-187
- en teoría de la gestión pública, 50
- coalineamiento de corrientes de acción, para estrategia transformacional, 206-211
- Committee on Regional Plan, 353-354, 358
- Committee on Science and Technology, 111-112
- competencia y conocimiento, 75
- complejidad: en el futuro, 458
- y administración estratégica, 232-233
- comprobación de la realidad, y conocimiento, 74
- comunicación: como acción pública, 414,436-438
- con relatos, 119-121
- foros para la, 438-443
- conducta ética, y puerta giratoria, 323-325, 329
- conducta y actitudes, 367
- confianza, y administración pública, 150
- conflicto de intereses, y puerta giratoria, 314-315
- conflicto, resolución del, en tribunales, 448-450
- conflictos, relatos acerca del, 133-134
- conformidad, presión para mantenerla, en relatos, 140
- conocimiento y contactos internos, y 'puerta giratoria, 30S-312, 321-322, 328
- conocimiento: antecedentes sobre el, 65-66
- carácter del, 66-67
- clasificación del, 67-71
- conclusiones acerca del, 79-80
- contratos: para control de políticas, 182-186
- y Estado hueco, 421-422
- control social del, 75-76
- credibilidad y validez del, 77
- e investigación de análisis de casos, 106
- en literatura de sabiduría, 67-70, 76
- en literatura que busca una teoría, 68,70-71,78
- enfoques del, 65-80
- inclusivo, 72-75
- interno, 71
- ordinario, 68-69, 70, 76
- problema externo/interactivo del, 65-66,70,71-80
- problema interno/técnico, 65
- transmisión del, 93
- y evaluación del progreso, 79
- y normas críticas, 77-78
- control social y tribunales, 451-452
- control, y Estado hueco, 422, 424
- cooperación: como estrategia transformacional, 199-200,204,212
- en política social, 166-167, 169-170, 173-189
- en teoría de la gestión pública, 50
- relatos acerca de, 13S-138
- coordinación, en Estado hueco, 416-417,424
- en dependencia postortodoxa, 466
- coordinación, juego de, en política social, 170n
- Corporation for Public Broadcastign, 219
- Council of Metropolitan Leagues of Women Voters, 438
- Cuba,247,2S0
- cuerpos de trabajo, 247

- cultura, organizacional, 140-141, 185-186
- Challenger, desastre del, 111-112, 247, 252-253
- Chemobyl, desastre de, 247
- Chicago, escuela de, y aplicación de la Ley Contra el Monopolio, 287
- Ley de Ayuda y Cuidado a la Adopción, 162
- delegación, en Estado hueco, 422-423
- dependencia: dinámica de captación, 313
 - en la teoría de la gestión pública, 49
 - impacto presidencial en, 280-301
 - postortodoxa, 464-468
- derechos de libertad, y puerta giratoria, 304-305, 311, 328, 332-333
- desafíos, aplicación a, 144-147
- desastre petroquímico de Bhopal, 247
- desempeño, normas del:
 - administración para, 97-99
 - y gestión estratégica, 221, 227-228, véase éxito
- Digital Equipment Corporation, 365n
- discreción ejecutiva, y teoría de la Gestión Pública, 50
- diseño, en Estado hueco; 426-427
 - postortodoxo, principios de, 468-473
- diversidad, en el futuro, 461, 473-474
- dominios, de los administradores públicos, 53-54
 - en ámbitos, 445-446
- dunas de arena, metáfora de, 87-89
- duración, y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 290-301
- Economic Development Administration, 252
- Economic Policy Office (EPO), 286-288
- eficiencia, en investigación de análisis de casos, 81-99
- elección social, juego de la, 184
- Elected Officials Review Committee, 438
- electores, grupos de, para estrategia transformacional, 202, 204-205, 212
- Electronic Data Systems, 365n
- EMAILC, y tecnología de la información, 378, 380, 382, 384, 386
- empate, juego de, en la política social, 178-180, 184-186
- enfoque incremental: en cambio, 455-456, 463-464
 - para administración estratégica, 215-216, 235
- enfoque sinóptico, para estrategia transformacional, 215
- Environmental Protection Agency (EPA): como perro guardián, 330-466
 - experiencias de, 76
 - impacto de los tribunales en, 259-279
 - impacto del presidente en, 287-289, 294
 - Ycontratistas del programa Superfondo, 414
 - y puerta giratoria, 302-307, 330, 334
- Environmental Restoration and Waste Management (EM) 464-468
- época progresista, y planeación regional, 344-347
- escuelas de comercio, y enfoques de gestión pública, 38, 39-40
- esquemas interpretativos, y foros, 440-442
- Estado hueco: análisis del, 411-418
 - antecedentes sobre el, 411-412
 - aplicación en, 413-414
 - conclusiones acerca del, 427-428
 - definición del, 421-424
 - funciones del, 424-427
 - sistema comunitario de salud mental como, 414-428
 - tendencias para el, 411
 - Ycontrol, 422, 424-425
 - Yresponsabilidad, 417-418, 422

- ESTADO, Y tecnología de la información, 377, 381, 383,385, 387
- estilo cognoscitivo, en teoría de la gestión pública, 50
- estrategia: aspectos de la 194-254
 - búsqueda de, 114-116
 - definición de, 107-108
 - éxito y fracaso de la, 234-254
 - para cambio transformacional, 195-214
 - relación entre y resultados, 110
- Y limitaciones en las oficinas, 215-238
- y política social, 169-175,186-191
- estrategia transformacional: análisis de la, 195-214
 - antecedentes sobre la, 195-196
 - concepto de, 195-196
 - conclusiones acerca de la, 211-214
 - cooperación para la, 200-201, 203-204,212-214
 - métodos de estudio, 196-197
 - proceso de, 198-211
- Estudio Nacional de Administración de Recursos de Información en el Gobierno Estatal, 373
- ETHNO: análisis de relatos, 128-129
- EVA, Bureau of Census, 109
- EVA, Bureau of Prisons, 247
- EVA, Congress, experiencias en, 71
- EVA, Department of Defense (DaD):
 - y administración estratégica, 217, 226-234
 - Y puerta giratoria, 302, 304
 - Y responsabilidad, 342
- EVA, Department of Education, 247
- EVA, Department of Energy (DOE):
 - Environmental Restoration and Waste Management (EM), programa de, 464-468
 - y puerta giratoria, 322
- EVA, Department of Health, Education and Welfare, 321
- EVA, Department of the Treasury:
 - experiencias en, 71, 76
 - gestión estratégica, 219-254
- EVA, Department of Housing and Urban Development, 322
- EVA, Department of Justice, Division of Antitrust, 280-301
- EVA, Department of the Interior, 272
- EVA, Forest Service: e investigación de análisis de casos, 86
 - responsabilidad de, 342
- EVA, General Accounting Office, 230-231
- EUA, Guardacostas, 247
- EUA, Servicio postal, 459
- EVA, Suprema Corte: y puerta giratoria, 333
 - y supervisión de tribunales, 262-263
- EVA, Tribunal de Apelación, 259
- EVA, West Communications, 365n
- EVA, Department of Health, Education and Welfare, 321
 - antecedentes acerca del, 239-240
 - casos de, 246-253
 - conclusiones acerca del, 253-254
 - definición de, 246-248
 - pruebas del, 245-253
 - y administración de operaciones, 244-245,250-253
 - Y gobierno, 244, 253
 - Y problema de la luna y el gueto, 241-242
 - teorías parciales de, 242-245, véase normas de desempeño
- éxito: análisis del, 234-254
- Exxon,330
- expediente de caso, y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 290-291, 293-294,297,299-301
- facultades, otorgamiento de: para estrategia transformacional, 202, 204,211-214
- fallo, como acción pública, 432, 436-438
- tribunales para, 448-452

- Federal Bureau of Investigation, 342
 Federal Communications Commission;
 314
 Federal Judicial Center (FJC), 290-291
 Federal Trade Commission (*FTC*):
 e impacto presidencial, 284-285,
 288,326
 Ypuerta giratoria, 319-320
 Food and Drug Administration,
 trabajadores en servicio, 184-185n
 foros y planeación, 436-443
 fracaso, véase éxito
 FUNCIÓN, Ytecnología de la
 información, 375-376, 381, 383,
 385,387
 funcionarios de procuración, 304,
 327-328,331,333
 futurista, bibliografía, 458-465

 gallinas, juego de las, 176-177n
 General Electric (GE), y administración
 por objetivos, 93
 General Motors: y administración por
 objetivos, 91
 tamaño de, 232
 George Washington, puente, impacto
 regional de, 352-361
 Georgia: impacto presupuestario, 277
 políticas sociales en, 170n
 gestión estratégica: análisis de la,
 215-238
 análisis y conclusiones acerca de,
 234-238
 antecedentes sobre la, 215-217
 concepto de la, 215
 en el Department of Defense,
 226-234
 implicaciones de la, 219-227
 tamaño y complejidad relativos a,
 232-233
 y adaptación al medio, 221-223, 229
 Yaplicación de políticas, 223-225,
 229-230
 Ycambio de personal, 233
 y normas de desempeño, 222, 224
 y poder compartido, 220-221,
 227-228
 Ytoma de decisiones, 225-226,
 230-232, 234-238
 gestión pública: antecedentes de la,
 100
 aspectos del proceso de la, 40
 aspectos políticos de la, 39, 46-47,
 263-361
 cambio de contexto para la, 456,
 463
 como campo prescriptivo de
 estudio, 103,476-477
 conceptos de la, 39
 criterios de evaluación de la,
 142-161
 e investigación de la aplicación, 103,
 106-107, 114
 enfoque de políticas públicas, 39-40
 enfoques hacia la, 100-116
 estudios cuantitativos de la, 364-407
 futuro de la, 455-474
 implicaciones para la, 113-116
 innovación en la, 394-407
 núcleo de la, 475-477
 nuevos proverbios de la, 77-79
 orígenes de la, 37-39
 rasgos distintivos de la, 100-106
 síntesis de conceptos de, 40-41
 tecnología de la información en la,
 365-392
 variación por tipo de programa,
 106-108
 y administración pública, 101-102
 y escuelas de comercio, 38,39-40
 Yestrategia, 194-254
 y formulación de políticas, 410-474
 y nivel de gobierno, 105, 109,
 114-116
 gestión pública, juego de la, en política
 social, 166, 172-174, 177-178,
 183-184
 gestión pública y privada, resultados,
 y carácter del conocimiento, 65-71,
 74-79

- gobierno: confianza en él, y puerta giratoria, 325-326
- nivel de, 105, 109-114
- programas de, 106, 107-108
- salarios en el, 305-306, 333-335
- gobierno, y éxito, 244, 250-251, 253
- Guthrie vs. Evans, 277

- Harvard, Universidad de, Kennedy Schoolen, 38, 308n
- Hawthorne, experimentos de, 82
- Herramientas, en teoría de la gestión pública, de investigación, 53
- Hoover, Comisión, 290
- House Armed Services Cornmittee, 231
- House Committee on the Judiciary, 321

- IBM Corporation, 365n
- Illinois, Department of Children and Family Services, 131n
- imparcialidad, y puerta giratoria, 319-320, 324
- incertidumbre, reducción de la, y éxito, 244-245, 251
- INCUM, y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 283, 292, 294, 297, 298, 299
- ÍNDICE, Y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 292, 294, 295, 297, 299
- individualismo, en el futuro, 461-462
- INFBAR, Y tecnología de la información, 377, 379-380, 382, 384, 386
- influencia, venta de, y puerta giratoria, 306, 310
- innovación: análisis de motivaciones para la, 394-407
- como motivación, 395-402, 406-407
- definición de, 366
- proceso de adopción de, 366-369
- INOUT, y tecnología de la información, 377-378, 380-382, 384, 386
- instituciones políticas: aspectos de las, 257-367
- necesidad de investigación en, 46-47
- presidencia como, 280-301
- puerta giratoria como, 302-335
- tribunales como, 259-279
- y planeación regional, 336-361
- intenciones, buenas, y puerta giratoria, 323-325
- INTER, Y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 292, 294, 295
- INTERCEP; y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 295, 297-299
- INTERCEPCIÓN, Y tecnología de la información, 380, 382, 384, 386
- interés público, en administración pública, 144, 148-149, 155-156
- interrupciones, en la trama de relatos, 126, 129-133, 135, 136
- Interstate Commerce Commission (ICC), y planeación regional, 339, 344, 346
- intervención, y éxito, 242-244, 250, 252
- intromisión política, relatos sobre, 130-133
- investigación de análisis de casos:
 - dilemas de la, 96-97
 - ejemplo de la, 96-97
 - objetivo de la, 85-86
 - papel de la, 81
 - valor de la, 99
 - y eficiencia administrativa, 81-99
 - y observaciones, 92-94
 - y vínculo práctica/teoría, 92-95
- investigación de la aplicación y gestión pública, 102, 106-107, 114
- Y políticas sociales, 189-190
- investigación, por cuestionario, 82-83
- investigación: análisis de casos, 81-99
- antecedentes de la, 100
- características de la, 102-104
- con relatos, 123-124, 127-130
- de la aplicación, 102, 106-107, 114, 189
- del administrador-filósofo, 83
- discusiones de, 45-48
- en Estado hueco, 437
- enfoques de, 100-116
- experimental. 81-82, 86-87

- gedanke* (gran cerebro), 83-84
- instrumentos de la, 107-108, 109, 114
- no experimental, 86-87
- por cuestionario, 82-83
- por observación, 85, 91, 92
- propósito de la, 89-90
- taxonomía de, 81-86
- y apoyo desde el conocimiento, 74-75
- y selección estratégica, 87-88
- Isla Tres Millas, 253
- jerarquía: en la aplicación de políticas sociales, 160, 179n, 181n, 182-190, 191, 193
- en teoría de la gestión pública, 49
- Ley de Asociación en la Preparación Laboral, 162
- jueces, véase tribunales
- juegos: anidados, 176-178
- en política social, 167-178, 183-186
- en teoría de la gestión pública, 50
- juicio social, análisis de, y motivaciones para innovar, 396-397
- Kansas City, escuelas de, 266, 268, 277
- Kemeny Commission, 253
- League of Women Voters, 431, 438, 445
- lenguaje, en estrategia de cambio, 203, 204, 212
- ley de Agua Limpia, 271
- ley de Aire Limpio, 263, 264, 273
- ley de Apoyo a la Familia, 162, 187n
- ley de Ayuda y Cuidado a la Adopción, 162, 164-165n
- ley de Chase, 94-95
- ley de Educación de Escuelas Elementales y Secundarias (ESEA), 247, 253
- ley de Educación para todos los Niños Minusválidos, 162
- ley de Ética en el Gobierno, de 1978, 302, 307, 308, 321
- ley de la Prevención de la Violencia Familiar y Servicios, 162, 163n
- ley de Libertad de Información, 414
- ley de Salud Mental de Ohio de 1988, 197-198, 205-206
- ley de Sobornos, Cohechos y Conflictos de Interés, de 1962, 308
- ley para Estadunidenses con Impedimentos, 162
- ley Pendleton de 1883, 455
- ley Sherman de 1890, 281
- libreto: abierto, 343-355
- de relatos, 125-126, 130-141
- libreto abierto: creación de, 343-348
- usos de, 349-355
- liderazgo político, y burocracia, 282-284
- LSIZE, y tecnología de la información, 375, 377, 380, 382, 384, 386
- lucro personal, y puerta giratoria, 313, 321, 330-334
- luna y gueto, problema de, éxito, 241-242
- mantenimiento, equilibrio con la tarea, 152-154
- Marshall Space Flight Center, 112
- Massport, 342
- Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 41, 308n, 429n
- MeI, subcontratación, 411
- Meadowlands, Authority 342
- Medicaid, 191n
- medios de información, y administración estratégica, 225-226, 233-234
- mejora en el servicio, como motivación para innovar, 394, 397, 399-402, 406-407
- mercadeo, en Estado hueco, 426
- mercados, jerarquía y clanes, en teoría de la gestión pública, 49

- metas, ambigüedad en las, 47-48, 78-79, 163, 168
- claridad de las, 257
- desplazamiento de las, 164-165
- y administración estratégica, 215, 235
- Metropolitan Planning Commission (UPC), 438
- Michigan, prisiones en, 252
- Michigan, Universidad de, Institute for Public Policy Studies, 38
- Minneapolis, consejo regional, 431-432, 438-453
- Minnesota, ámbito legislativo en, 444-448
- Minnesota, University Of, Humphrey Institute, 38
- modelo empresarial, de toma de decisiones, 235
- en sistema comunitario de salud mental, 418-420, 427-428
- Morton Thiokol, y el Challenger, 112
- motivos para innovar: análisis de los, 406-407
- bibliografía sobre los, 403-405
- estudio de los, 402-417
- hipótesis sobre los, 405
- métodos de estudio, 405-408
- resultados sobre los, 408-416
- subgrupos, 411-415
- mujer, cambio de papel, 461-462
- National Aeronautics & Space administration (NASA): impacto de los tribunales sobre, 272
- programa Apolo, 241, 247
- Y el Challenger, 111-113, 246, 247, 252, 253
- National Alliance for the Mentally III (Alianza Nacional en pro de los enfermos mentales) 416, 419, 422, 425
- National Association for State Information Systems, 365n, 373
- National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), 73, 259
- National Council of Churches, 203
- National Electric Light Association, 82
- National Institute of Mental Health, 203, 411n
- National Labor Relations Board (NLRB): e impacto presidencial, 284
- y puerta giratoria, 326, 334
- National Research Council, 82
- Nationwide Insurance, 203
- NCR Corporation, 365n
- negociadores de comercio, y puerta giratoria, 304, 312, 322, 327, 331-333
- New Jersey, y administración del puerto de Nueva York, 336-361
- New York State Chamber of Commerce, 339, 345
- Nike, como empresa hueca, 411, 427
- NIVEL, Y tecnología de la información, 375, 380, 382, 384, 386
- niveles de gobierno, 105, 109-110, 114-115
- múltiples, para análisis y aplicación, 158-159
- Nuclear Regulatory Commission, 278
- Nueva York, ciudad de: autoridad del aeropuerto de la, 358
- Health Services Administration, 96-97
- obras públicas en la, 247, 251
- Nueva York, estado de: administración de energía del, 359
- Office of Mental Retard and Developmental Disabilities, 273
- NYNEX Corporation, 365n
- Oakland, California: y desarrollo económico, 258
- y Port of 342
- observación, investigación por, 85, 91, 93
- Office of Government Ethics, 302n, 331
- Office of the Secretary of Defense, 230, 231, 232

- OFFICEC, y tecnología de la información, 378,380,382,389,386
- Ohio Department of Mental Health (ODMH), cambio transformacional de, 201-220
- Oportunidades y Capacidades Básicas de Empleo, Programa (JOBS), 187n
- oposición a estrategia transformacional, 205-206
- oposición de grupos, 205-206
- organización, aspectos normativos de la, 156-157
 - centrada en el cliente, 472
 - comportamiento de la, 247-291
 - diseño flexible de la, 470
 - pública y privada, 217-219
- organizaciones científicas, tribunales y, 272
- organización, cultura de la: y aplicación de políticas, 185 y relatos, 140-141
- Packard Commission, 234
- PAPEL, Y tecnología de la información, 378
- paradigmas, y conocimiento, 74
- Park Plaza, 98
- participación, en planeación, acceso a, 442,446-447,451
- Pearl Harbor, 247
- pericia técnica, para estrategia transformacional, 201-202
- periodo de enfriamiento, y puerta giratoria, 304
- Perspectiva de la Dependencia (TAP), crítica de, 144-149, 156, 159,
- PHILOS, y tecnología de la información, 377,379,380,382,384,386,391
- Plan de Servicios de Salud Mental, 210
- Plan Marshall, 247, 250
- planeación: acceso a la participación en 442, 446-447, 451
 - análisis de la, 429-454
 - antecedentes acerca de la, 429-430
 - conclusiones acerca de. 452-454
 - estratégica, 467, 471-472
 - para creación de consejo regional, 431-432
 - regional,336-361
 - y ámbitos, 429-430, 444-448
 - Yenfoque holístico del poder, 436-438
 - y estructuración, 435-436
 - y foros, 436-443
 - y toma de decisiones, 235-237
 - y tribunales, 429-430, 448-452
- planeación estratégica, integradora, 467
 - y aplicación, 471
 - y presupuestación, 472
- planeación, programación, y sistema presupuestario, y administración estratégica, 231-232
- planeación regional, contexto histórico, 336-361
- Plexus Computers, 365n
- poder: compartido, 220-221, 227, 228, 429-454
 - dimensiones del, 432-434
 - enfoque holístico del, 436-438
- poderes de nombramiento y burocracia, 282-283
- Polio Foundation, 341
- política/administración, dicotomía: relatos sobre, 119-141
 - y acción estratégica, 213-214
 - y administración pública, 144-145, 147-148
- política: postortodoxa, 473-474
 - social, 162-191
 - y Estado hueco, 411-428
 - y planeación para poder compartido, 429-454
- política social: cooperación en, 165-168,172-189
 - implicaciones sobre, 189-191
 - juegos en, 166-179, 184-186
 - logros de la, 162-191
 - modelo de aplicación para, 162-167, 168n

- necesidad de investigación en, 189-190
- propósito de la, 163-164
- y dilemas de administración, 184-189
- y jerarquía, 164n, 166, 179-181n, 182-184, 187-190
- políticas, aplicación de, y gestión estratégica, 223-225, 229-230
- políticas, juego de las, 166-168, 174-176, 186
- políticas no declaradas, 122-123, 136-138
- políticas públicas, enfoques de gestión pública, 38-39
- político, relato del, 122
- Port of London Authority, 345
- Port of New York Authority (administración del puerto de Nueva York): 336-361
 - análisis de, 336-342
 - antecedente sobre, 338-339
 - creación, 343-348
 - desarrollo de, 349-355
 - impacto del puente en, 355-361
 - narrativa e interpretación casual, 361
 - relato y temas acerca de, 338-342
- postortodoxia: análisis de la, 455-474
 - antecedentes sobre la, 455-457
 - ejemplo de una dependencia postortodoxa, 464-468
 - resumen y conclusiones, 473-474
 - y literatura futurista, 457-468
 - y principios de diseño, 468-473
- práctica social, y poder compartido, 435-436
- práctica-teoría, vínculo: e investigación de análisis de casos, 92-94
 - naturaleza del, 94-95
 - opinión crítica del, 65-80
 - y administración pública, 151
 - y Teoría de la Gestión Pública, 53-55, 57-60
- preparación, para estrategia transformacional, 202
- presidente: e impacto burocrático, 282-283
 - aplicación de la Ley contra el Monopolio, 280-301
- prestación de servicio, Juego de la, en política social, 166, 168-172, 177-178, 183, 190
- presupuestos: y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 282, 284, 287-288, 293-294, 298-299
- Y planeación estratégica, 472
- y tribunales, 276-277
- PRINTC, y tecnología de la información, 378, 380, 382, 384, 386
- prisionero, dilema del, 165n, 167, 170n, 171-172, 174, 176-179, 182-184, 188
- privatización: en el futuro, 459-461, 467, 470
 - en política social, 180
 - y Estado hueco, 412-413
- problema externo/integrativo, concepto de, 65-66
 - naturaleza y alcance, 71-75
 - y conocimiento ordinario, 69, 70-71
 - Y el desarrollo de teorías, 75-79
- problemas, solución de, diseño futuro de, 470-471
- proceso legal, impacto del, 272
- productividad, como motivación para innovar, 394, 397, 399-402, 406-407
- profesionalismo, como motivación para innovar, 395, 397, 399-401, 406
- Programa Apolo, 241, 247, 250-251
- Programa Conjunto para Uso de la Tierra y Transportes, 438
- Programa de Apoyo Comunitario, 209
- programas: como unidad de análisis, 102
 - del gobierno, y gestión pública, 105, 106-107

- nuevo impulso para estrategia transformacional, 203-205
- variación por tipo, 106-108
- publicaciones: sobre administración pública, 38,40,76
- y control social del conocimiento, 78
- puentes y túneles, comisiones de, 353, 356
- puerta giratoria: análisis de la, 302-341
 - argumentos a favor de la, 306, 322-325
 - conclusiones acerca de la, 330-335
 - restricciones de la, 302-305
 - revisiones para la, 328, 330-332
 - Y ablandamiento, 307,312-320, 321-322,332
 - Y conocimiento interno y contactos, 306-312, 321-322
 - Y lucro personal, 307, 321-335,339
 - Y salarios de gobierno, 304-305, 333-335
- racionalidad limitada, en teoría de la gestión pública, 50
- recursos: en el futuro, 460-461,472
 - para estrategia transformacional, 204-205
 - y tribunales, 281-284
- redes: en políticas sociales, 184, 186-188
 - en teoría de la gestión pública, 51
- reencuadre, en teoría de la gestión pública,50
- Refounding Public Administration, crítica de, 142-161
- reglas obligatorias, 229-230
- Reino Unido, privatización en, 459
 - y planeación regional, 339, 345
- relatos: acerca de cooperación, 135-138
 - acerca de intromisión política, 130-135
 - acerca del conflicto, 133-135
 - análisis de, 119-141
 - antecedentes acerca de, 119-120
 - carácter de los, 125-126
 - como autohalago, 140
 - detalles en los, 125-126
 - discusión de, 138-141
 - ejemplos de, 121-123
 - hallazgos en, 130-138
 - interpretación de, 128-138
 - recabación de, 127-128
 - truncos, 126-127
- repetición, en política social, 186-187
- REPUB, y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 295, 297,299
- resoluciones por definición, evitando, 147-151
- responsabilidad: en el futuro, 461-462, 465,469-470
 - Y Estado hueco, 415, 417-418
 - Y planes regionales, 342, 348-349
- responsabilidad oficial, y puerta giratoria, 303, 311-312
- RESULTADO; Y aplicación de la Ley contra el Monopolio, 290-300
- resultados interdependientes, 176-178
 - en política social, 168, 170, 173-176
- Robert Wood Johnson Foundation, 203
- Rogers Commission, 111-112
- salud mental, sistema comunitario
 - hueco: análisis de, 421-424
 - espíritu de empresa y defensa de la, 418-420,427
 - funciones de, 423-427
 - reestructuración de, 414-418
- salud mental, véase Sistema Comunitario de Salud Mental
- School of Information Studies, 365n
- Secundaria Robert F. Kennedy, conflicto interpersonal en, 98
- Securities and Exchange Commission: e impacto presidencial, 284
 - y puerta giratoria, 322, 323, 332-333
- Senate Armed Services Committee, 235, 237

- Senate Committee on Governmental Affairs, 229-231, 312, 321
- sistema abierto, en administración pública, 161
- Sistema de Información Administrativa (MIS), adopción de, 369-392
- Snepp vs. United States, 333
- Social Science Research Council, 336n
- Sto Paul, y consejo regional, 431-438, 452
- subcontratación, véase Estado hueco
- SUMCOMM, y tecnología de la información, 374, 377
- SUMDP, y tecnología de la información, 374, 377
- SUMEFFCT, y tecnología de la información, 377, 380, 382, 384, 386
- SUMTECH, y tecnología de la información, 374, 376-377
- Suprema Corte de Pennsylvania, 271
- Syracuse, Universidad de: 365n, 373
- Crouse-Hinds School Management, 290
- tarea, equilibrio con el mantenimiento, 152-154
- tecnologías de información: adopción de, 365-392
 - análisis de, 388-391
 - antecedentes, 365-366
 - conclusiones, 391-392
 - diseño para el futuro, 460, 471-472
 - e iniciación de la adopción de innovaciones, 366-369
 - hipótesis sobre, 371-372, 388-391
 - interés en la, 369-373
 - métodos de estudio, 374-378
 - modelo para, 379-388
 - sobrecarga de la, 460
- TELECOM, y tecnología de la información, 378, 380, 382, 384, 386
- tendencia a la selección de casos en la investigación de la aplicación, 106-107, 114
- TENDENCIA, Yaplicación de la Ley contra el Monopolio, 292, 299
- Tennessee Valley Authority (TVA):
 - e investigación de análisis de casos, 86
 - y éxito, 247, 251
 - Y planeación regional, 338-339, 342, 359
- teoría de la contingencia, e investigación, 87, 95
- teoría de la dependencia, en política social, 179-181
- teoría de la gestión pública: aspectos de la, 118-195
 - conceptos de la, 53-54
 - credo para la, 80
 - de éxito, 239-254
 - desde relatos, 119-141
 - diversidad en la, 475
 - e investigación de análisis de casos, 81-99
 - enfoque holístico de la, 59-60
 - enfoques de la, 49-52
 - evaluación crítica de la, 142-165
 - implicaciones para la, 47-48
 - metáfora para la, 56-64
 - objetivo de la, 188n
 - papel de la, 49-52
 - prescriptiva, 102-103, 489-477
 - resultados de investigación en la, 45-48
 - resultados del desarrollo de la, 63-71
 - y conocimiento, 65-80
 - y dicotomía práctica/teoría, 53-55, 56-60
- Y política social. 162-191
 - teoría del rector y el agente, componentes de, 285-286
 - y coacción, 284-286, 289
- teoría, véase práctica/teoría vínculo, teoría de la gestión pública
- teorías del éxito, 241-258
- Texas, Department of Mental Health, 276
- prisiones en, 252
- tipo psicológico, y Teoría de la Gestión Pública, 51
- tipos de error, 57

- toma de decisiones: ámbitos para, 444-448
 - como acción pública, 432, 436-438
 - como motivación para innovar, 394-397, 400-401
 - modelo del cesto de basura, 51, 340
- Y administración estratégica, 224-225, 230-231, 235-238
- Y puerta giratoria, 305, 308, 317-318, 322-323, 335
- Toronto, Universidad de, Taller de Políticas Públicas en la Economía y el Derecho, 302n
- trabajo, lugares de, diversidad de, en el futuro, 461, 473
- Tribunales: análisis de su impacto, 259-279
 - antecedentes, 259-262
 - capacidad y competencia, 266-270
 - conclusiones, 278-279
 - e influencia administrativa, 272-273
 - impacto redistributivo, 276
 - legitimidad, 262-266
 - supervisión por, 262-263, 268
- Y administración de los recursos, 276-278
- y aplicación, 267-268
- y consecuencias involuntarias, 269, 275
- Y creación de políticas, 264-265
- y especialización, 269-270, 274-275
- Y establecimiento de agenda, 270-272
- y la autoridad de los administradores públicos, 279-275
- y la democracia representativa, 265-266
- y moral del personal, 277-278
- y neutralidad, 275-278
 - y planeación, 436-438, 448-452
- Y poder presupuestario, 282-283
- túnel de Holland, 353, 356-357
- Twin Cities Metropolitan Council, y poder compartido, 431-432, 438-454
- Unión de Ciudadanos, 345-346
- UNISYS Corporation, 308n
- United Way Strategic Institute, 458, 461-462
- Upper Midwest Research and Development Council, 439
- valores externos, disciplina por, 154-168
- variaciones tipológicas, necesidad de investigación en, 45-46
- ventaja injusta, y puerta giratoria; 312, 306, 308-309
- ventaja táctica, en administración pública, 159-160
- Vietnam, guerra de, americanización de, 247, 252
- Virginia, instituciones de salud mental en, 276
- VOICEC, y tecnología de la información, 378, 380, 382, 384, 386
- Volcker Commission, 146, 153
- voz de alerta (relato del silbato), 123, 138-140
- We Care Network, 203, 204
- Western Electric, y el estudio Hawthorne, 82
- Willowbrook, decreto de, 273
- Winconsin, sistema de salud mental, 211
- World Trade Center, 358
- Wyatt vs. Stickney, 267, 274

ÍNDICE GENERAL

<i>Prólogo.</i>	7
Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública.	7
Organización del libro	8
Agradecimientos	9
<i>El compilador.</i>	11
<i>Los colaboradores.</i>	13
<i>Estudio introductorio.</i>	19
Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?	19
Leer el texto desde la perspectiva de la gestión pública .	24
Leer el texto desde la perspectiva latinoamericana	29
Bibliografía	35
<i>Introducción</i>	37
Dos conceptos de gestión pública.	37
Descenso de las políticas públicas: el enfoque P .	38
De los negocios para arriba: el enfoque B	39
Una síntesis posible.	40
Implicaciones para la teoría de la gestión pública.	42

Primera parte

IMÁGENES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

1. <i>Preguntas importantes para la investigación</i> .	45
II. <i>La teoría en la gestión pública</i>	49
Dependencia	49
Mercados, jerarquías y clanes	49
Racionalidad limitada y estilo cognoscitivo.	50
Discreción ejecutiva y abasto burocrático. .	50
La lógica de la acción colectiva y la teoría del juego	50
El reencuadre, 50; Las redes. 51; El tipo psicológico, 51; Cestos de basura, 51;	
Los instrumentos; 51	
III. <i>La teoría de la gestión pública: ¿qué es? ¿qué debería ser?</i>	53

IV. *Una metáfora arraigada en una fábula.* 56

Segunda parte

PROBLEMAS PARA LA CREACIÓN DE UNA TEORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

V. <i>La teoría, la "sabiduría" y el carácter del conocimiento en la gestión pública: opinión crítica del nexo entre teoría y práctica.</i>	65
El carácter del conocimiento en la bibliografía comparativa sobre la gestión pública y la privada	66
Una clasificación del conocimiento de la gestión pública	67
El conocimiento ordinario.	69
Bibliografía de sabiduría, 69; Bibliografía que busca una teoría, 70	
Naturaleza y alcance del problema externo/integrativo.	71
¿Por qué es tan inclusiva la investigación de la gestión pública?, 72; Ventajas de la inclusividad, 74	
El problema externo/integrativo como obstáculo a la creación de teorías	75
El control social del conocimiento y la fijación de normas, 75; Credibilidad contra validez, y conocimiento en uso contra conocimiento por el conocimiento mismo, 77; El fracaso de las normas críticas: los nuevos proverbios de la gestión pública, 77; Evaluación inadecuada del progreso, 79	
Conclusiones	79
VI. <i>La investigación de análisis de casos y la eficiencia administrativa: cómo guiar a las organizaciones a la cima de dunas de arena</i>	81
Taxonomía de la investigación administrativa	81
Investigación experimental, 81; Investigación por cuestionarios, 82; Investigación del administrador-filósofo (o practicante-pensador), 83; Investigación de "gedanke", 83; Investigación por observación, 85; Investigación de análisis de casos, 85	
La investigación experimental y la no experimental	86
Dunas de arena y agujas de iglesia.	87
La investigación del ascenso.	89
El desafío para los guías	90
Un ejemplo de investigación de análisis de casos:	
Peter Drucker y la administración por objetivos (MBO)	91
¿La práctica a partir de la teoría, o la teoría a partir de la práctica?	92
La naturaleza de la "teoría" acerca de una práctica eficaz .	94
Dilemas de la investigación del análisis de casos.	96
Ayudar a formar el repertorio del administrador público.	97

VII. <i>En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla</i>	100
Rasgos distintivos de la gestión pública	100
Administración pública, aplicación y gestión pública, 101; Características definitorias de la investigación de la gestión pública, 102; Preguntas no contestadas, 105	
Variación por tipo de programa	106
La tendencia a la selección de casos en la investigación de la aplicación, 106; Instrumentos de la investigación de la gestión pública, 107	
Variación por nivel de gobierno	109
Variación por nivel de burocracia	110
Funciones burocráticas y gestión pública, 110; Los niveles de la burocracia y el desastre del "Challenger", 111	
Implicaciones	113

Tercera Parte

TEORÍAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

VIII. <i>Relatos que cuentan los administradores públicos acerca de los funcionarios electos: cómo dar sentido a la dicotomía entre política y administración.</i> . . .	119
Cuento 1: La broma impráctica.	121
Cuento 2: Un intento de ser más político que el político	122
Cuento 3: Hagan lo que quiero, no lo que pido.	122
Cuento 4: El que se tragó el silbato.	123
La investigación previa.	123
El carácter de los relatos, 125; Las interrupciones, 126; Los cuentos truncos, 126	
Los métodos.	127
La recabación de cuentos, 127; La interpretación del relato, 128	
Hallazgos: interpretación de las tramas	130
Intromisión política, 130; El conflicto, 133; La cooperación, 135; La voz de alerta, 138	
Análisis.	139
IX. <i>Evaluación crítica de "Refounding Public Administration".</i>	142
Ocho criterios de evaluación.	143
Aplicación de los criterios para confrontar "Refounding". '.	143
Aplicación a los desafíos prevaletentes, 144; Evitar las resoluciones por definición, 147; Vinculación del análisis y la aplicación, 151; Equilibrio de la tarea y el mantenimiento, 152; La disciplina por valores externos, 154; Presentación de múltiples niveles analíticos y de aplicación, 158; Tomar ventaja táctica, 159; La prueba por medio de una perspectiva de sistema abierto, 161	
Conclusiones	161

X. <i>La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales</i>	162
Un modelo de aplicación de las políticas sociales.	165
Juegos y resultados	168
El Juego de la Prestación de Servicio, 168; El Juego de la Gestión Pública, 172; El Juego de la Política, 174; Resultados interdependientes, 176	
¿Cooperación por cualquier otro medio?	178
La cooperación sin la jerarquía.	182
Dilemas administrativos, 184	
Implicaciones para la teoría y la práctica	189

Cuarta parte

LA ESTRATEGIA Y LA GESTIÓN PÚBLICA

XI. <i>La acción estratégica y el cambio transformacional: el Department Of Mental Health de Ohio</i>	195
La transformación del Department of Mental Health de Ohio.	196
Los métodos, 196; El Department of Mental Health de Ohio, 197; Para com- prender el proceso de transformación en el OOMH, 198; La obtención de apoyo externo, 199; Formación de la capacidad interna, 200; Creación de pericia técnica, 201; Utilizar la preparación, 202; Acciones simbólicas, 203; Creación de nuevo impulso a programas, 203; Facultades a grupos de electores clave, 204; Creación de nuevas fuentes de ingresos, 204; Respuestas a la oposición, 205; Co- alineación de corrientes de acción estratégica, 206	
Conclusiones	211
Lecciones del caso del OOMH, 211; La estrategia y una teoría de la organiza- ción pública, 213	
XII. <i>Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias</i>	215
Rasgos exclusivos de las dependencias públicas.	217
Implicaciones para la gestión estratégica de las dependencias públicas	219
El poder compartido en la formulación de políticas, 220; La adaptación al medio, 221; Aplicación de las políticas, 223; La toma de decisiones, 225	
El Department of Defense.	226
La ambigüedad en las políticas en un mundo de poderes compartidos, 227; Indicadores de desempeño y adaptación ambiental, 229. La aplicación de las políticas, 229	
La toma de decisiones.	230
Tamaño y complejidad del OOO, 232; Cambio de personal, 233; Misión y noto- riedad del OOO, 233	
Análisis y conclusiones	234

XIII. <i>Hacia una teoría del éxito en la gestión pública.</i>	239
Otra ojeada al problema de "la luna y el gueto"	241
Las pruebas	245
Conclusiones.	253

Quinta parte

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y LA GESTIÓN PÚBLICA

XIV. <i>El impacto de los tribunales sobre la gestión pública.</i>	259
Legitimidad de la intervención judicial	262
Capacidad y competencia.	266
La agenda de la gestión pública	270
El litigio y la autoridad de los administradores públicos	272
La administración de los recursos: los presupuestos y el pueblo	275
Conclusiones: ¿una nueva agenda de investigación?	278
XV. <i>El papel del presidente en la aplicación de la ley contra monopolios.</i>	280
Surgimiento de una ley antimonopolios como cuestión económica federal	281
Función del presidente en la burocracia.	282
El presupuesto, 282; Poderes de nombramiento, 282; La agenda legislativa, 283; Declaraciones de políticas presidenciales, 283	
La teoría de la relación entre el rector y el agente.	283
Optimización de la conducta, 285; Asimetría de la información, 285; Estímu- los del rector para la conducta, 285; El contrato que se aplica por sí solo para el agente, 285; Limitaciones de participación al rector, 286	
La autonomía burocrática	286
Datos y métodos, 289; Las variables dependientes, 290; Las variables inde- pendientes, 292	
Hipótesis	
Hipótesis 1, 293; Hipótesis 2, 294	
El análisis	294
Los resultados.	295
Comentarios.	300
Resultado, 300; Expediente de caso, 300; Duración, 301	
XVI. <i>¿Qué tiene de malo la puerta giratoria? .</i>	302
El primer argumento	307
El segundo argumento	312
El tercer argumento.	321
Conclusiones.	330

XVII. <i>La administración del puerto de Nueva York como planificadora regional y blanco de oportunidad.</i>	336
La historia y algunos temas.	338
Creación de un libreto abierto: J. H. Cohen y la idea de la autoridad pública	343
Los usos de un programa abierto: visiones regionales y blancos de oportunidad	349
El impacto del puente y la administración del puerto.	355
La narrativa y la interpretación causal.	361

Sexta parte

LA INNOVACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA TECNOLOGÍA

XVIII. <i>El impulso de la tecnología o la realización del programa: el interés en nuevas tecnologías de información dentro de las organizaciones públicas</i>	365
La iniciación del proceso de adopción de innovaciones.	366
El interés en la nueva tecnología de información entre las organizaciones públicas.	369
La recabación de datos	373
Datos de medición y un modelo formal	374
Las variables dependientes, 374; Las variables de control, 374; Las variables de tratamiento, 377; El modelo formal, 379	
Análisis	388
Conclusiones.	391
XIX. <i>Motivaciones para innovar en las organizaciones públicas.</i>	393
Revisión de la bibliografía	394
Hipótesis	396
Los métodos.	396
Los resultados.	399
Todos los administradores, 399; Subgrupos, 402	
Análisis	406

Séptima parte

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

XX. <i>¿Qué es el "Estado hueco"?</i>	411
La aplicación por entidades no gubernamentales	413
Un sistema comunitario de salud mental "hueco"	414

Espíritu de empresa, defensa y evolución del sistema.	418
Análisis.	421
La contratación, 421; La competencia por contratos, 421; El control, 422; La delegación, 422; La coordinación, 423; Evaluación de terceras partes, 424	
El Estado hueco y la corporación hueca.	424
El control financiero, 424; Investigación y desarrollo, 425; El mercadeo, 426; El diseño, 426	
Conclusiones	, 427

XXI. <i>La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales.</i>	429
Creación del Twin Cities Metropolitan Council	431
La acción pública y las dimensiones del poder	432
La base estructural de la acción pública.	435
Un enfoque holístico del poder.	436
Los foros. . . .	438
Los ámbitos . .	444
Los tribunales.	448
Conclusiones. .	452

XXII. <i>La gestión pública en el futuro: la postortodoxia y el diseño de la organización</i>	455
El futuro que enfrentarán los administradores públicos . . .	457
Temas comunes entre los futuristas, 458; Resumen de las tendencias, 463; Una dependencia postortodoxa actual, 464	
Principios de diseño postortodoxos	468
Resumen y conclusiones	473

<i>Conclusión: en busca del núcleo de la gestión pública.</i>	475
<i>Bibliografía</i>	479
<i>índice onomástico.</i>	517
<i>índice analítico</i> . .	527

Este libro se terminó de imprimir en el mes de junio de 1998 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calzo de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. Su composición, en que se usaron tipos Aster de 12, 10:12,9:11 y 8:9 puntos, se hizo en Solar, Servicios Editoriales, Calle 2, 21; 03810 México, D. F., a cuyo cuidado estuvo la edición, que consta de 2000 ejemplares.

B I B L I O T E C A
"ANTONIO CARRILLO FLORES"

FECHA DE DEVOLUCION[illegible]

INAD

No. DE ADQUISICION

26727

Ej.2

013174

/350.007/G45

LA GESTION PUBLICA. SU SI

FECHA DE VENCIMIENTO	NOMBRE DEL LECTOR
26727	REYES
26727	REYES

26727

013174

/350.007/G45

LA GESTION PUBLICA. SU SI

LA GESTIÓN PÚBLICA SU SITUACIÓN ACTUAL

BARRY BOZEMAN (coordinador)

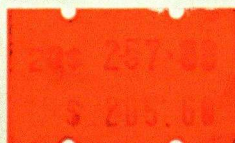
La dirección empresarial pública ha surgido como una doctrina separada de la administración pública. Su objetivo es la estrategia antes que los procesos directivos, por lo cual se ocupa de las relaciones entre empresas organizadas y sus intersecciones con la política pública, más que de las operaciones internas de la empresa.

La presente obra reúne a investigadores y teóricos de alto nivel que representan diferentes escuelas y vías interpretativas. Freudianos, fenomenólogos, historiadores de la administración, economistas políticos y nihilistas epistemológicos presentan las teorías e investigaciones más recientes y exploran lo que es la dirección empresarial en la actualidad, así como sus posibilidades en el futuro.

Los autores evalúan el estado presente de la teoría de la administración empresarial y revelan la efectividad de las dimensiones estratégicas de su práctica, así como su interacción con el diseño político. Además, examinan las implicaciones de la innovación tecnológica, los sistemas de información de la administración empresarial y señalan nuevos rumbos para su investigación y teoría.

El desarrollo teórico de esta nueva vía de la administración apunta hacia un método científico o cuasi científico que integra proposiciones axiomáticas, principios causales e hipótesis comprobables. Por ello se orienta en mayor medida hacia fuentes conceptuales y empíricas que hacia literatura de tipo teórico o descriptivo. Las conclusiones explícitas del desarrollo de planeación demuestran la posibilidad de incidir positivamente en el cambio y estabilidad de los sistemas sociales, dado el concurso del análisis social y las políticas y sus aspectos legales dentro del campo activo de la dirección empresarial pública.

Esta obra representa una de las primeras visiones de conjunto que a escasos 15 años de sus inicios ofrece la más joven disciplina surgida de la administración.



COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA



Diseño de portada: Pablo