Colección:
**Lecturas**

MAP

Ministerio
de Administraciones
Públicas

# Lecturas de Gestión Pública

Selección de textos:
Quim Brugué
Joan Subirats

Serie:
**Administración General**

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

LECTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA

# LECTURAS DE GESTIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

MADRID
1996

Colección: LECTURAS

Primera edición: Diciembre 1996

La publicación de esta obra ha sido posible gracias al Convenio marco de cooperación suscrito entre el INAP y el Boletín Oficial del Estado.

Edita: Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado

NIPO (BOE): 007-96-074-1
NIPO (INAP): 329-96-010-0
ISBN: 84-340-0907-2
Depósito Legal: M-1626/1997
IMPRENTA NACIONAL DEL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
AVDA. DE MANOTERAS, 54, 28050 MADRID

# SUMARIO


Páginas

Introducción
Quim BRUGUÉ y Joan SUBIRATS ..... 9
1. La necesidad urgente de una nueva lógica
Michel CROZIER ..... 23
2. Perspectivas en gestión pública
Lewis GUNN ..... 39
3. La gestión en el ámbito público
John STEWART y Stewart RANSON ..... 57
4. Gestión pública: de la imitación a la innovación
Les METCALFE ..... 77
5. La nueva gestión pública
Owen E. HUGHES ..... 101
6. Gestión pública y política
Hans-Ulrich DERLIEN ..... 133
7. Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común
Joan SUBIRATS ..... 151
8. Estructuras organizativas
Norman FLYNN ..... 163

Páginas

9. Derecho y *management* en las administraciones públicas
Joan PRATS CATALÀ ..... 181
10. Solución de problemas y creatividad
Geir KAUFMANN ..... 199
11. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España
Xavier MENDOZA MAYORDOMO ..... 233
12. Presupuestar como un proceso político
Aaron B. WILDAVSKY ..... 263
13. Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas
Michael LIPSKY ..... 279
14. La gestión de los recursos humanos en el sector público
Paulus YNTEMA ..... 299
15. Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas
Xavier BALLART ..... 321
16. La gestión de las relaciones externas
Owen E. HUGHES ..... 353
17. Los fundamentos de la gestión pública estratégica
Barry BOZEMAN ..... 377
18. Gestionando un Estado «vaciado»
B. Guy PETERS ..... 403
19. Problemas y reformas: estableciendo la agenda pública
Howard ELCOCK ..... 419
20. El futuro de la gestión pública
Norman FLYNN ..... 447
21. Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?
Christopher HOOD ..... 467
22. Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos
Peter AUCOIN ..... 491

# INTRODUCCIÓN

*Quim Brugué* y *Joan Subirats*

La denominación «gestión pública» ha ido popularizándose en los últimos años, como nuevo campo de estudio y docencia de los problemas de las administraciones públicas. Tradicionalmente se había utilizado la etiqueta de «ciencia de la administración» o, en un contexto más anglosajón, la de «administración pública» para referirse al ámbito de conocimiento e investigación que se ocupaba esencialmente del análisis de las administraciones públicas y sus estructuras de funcionamiento. A partir de los años cincuenta, pero sobre todo en los setenta, empezaron a proliferar aproximaciones y estudios que, si bien se ocupaban asimismo de las administraciones públicas, ponían más el énfasis en los programas de actuación de las mismas, incluyendo en sus análisis los aspectos tanto políticos como técnicos, en un enfoque conocido como de «políticas públicas». ¿Cómo se sitúa la denominada «gestión pública» en relación con estas dos grandes tradiciones y escuelas?

Si aceptamos un cierto grado de simplificación, necesario en todo esfuerzo de síntesis, diríamos que la escuela de la «ciencia de la administración» ha ido construyendo su parcela de influencia e interés en el ámbito más administrativo de la dicotomía wilsoniana *(«politics-administration»)*. Mientras, la aproximación de «políticas públicas», no ha rehuido en sus análisis los aspectos más políticos de la actuación administrativa. Desde finales de los setenta, pero sobre todo en los ochenta, la amplia y profunda reconsideración sobre la oportunidad, conveniencia y grado de eficacia y eficiencia de las políticas de bienestar desarrolladas en los decenios precedentes, puso más de relieve que en épocas anteriores la fragilidad de la mencionada dicotomía política-administración. En momentos de replanteamiento sobre la continuidad de ciertas políticas, o cuando se quiere determinar con mayor precisión colectivos a servir, niveles de regulación o financiamiento público, o se hacen consideraciones sobre la conveniencia de la prestación privada o pública de ciertos servicios, las ya difusas fronteras entre los terri-

torios de la política y de la administración, dejan muchos espacios abiertos en los que han empezado a moverse cada vez con mayor autoridad los «gestores públicos».

De aceptar estas consideraciones, podríamos, pues, afirmar que han existido antes los gestores públicos que la «gestión pública» entendida como ámbito autónomo de reflexión y análisis. En estos años, esos actores han ido asumiendo un conjunto muy significativo de funciones de las estructuras gubernamentales y administrativas, sin que el ejercicio de esas funciones dependiera en muchos casos de un estatuto o de una posición precisa. Esos personajes pueden ser, en algunos casos, políticos electos. En otros, pueden ser personas que son nombrados en base a una relación de confianza política. Mientras, en muchos otros casos, nos estamos refiriendo al llamado primer nivel de la estructura administrativa. Lo que une a esos diversos orígenes e identidades es el nivel de sus reponsabilidades ejecutivas y su alto grado de responsabilidad en los impactos finales de las políticas que gestionan. Si nos atuviéramos a las distinciones tradicionales que nos ayudaban hace años a situarnos en los campos de la «ciencia de la administración» o «administración pública», por un lado, y de las «políticas públicas», por otro, deberíamos llegar a la conclusión que ese ámbito de trabajo en el que situábamos a los gestores públicos es un terreno de frontera. Un terreno fronterizo en el que se mueven con dificultad aquellos que tienden a poner por delante de los problemas a estudiar sus esquemas analíticos. Pero, un terreno en el que se van produciendo más y más incursiones desde ambos lados por parte de aquellos que se ven impelidos a la acción por su voluntad analítica o por las presiones desde los propios problemas.

Podríamos afirmar con LYNN (LYNN, 1996, p. 5), que, hasta ahora, la llamada «gestión pública» es más un «gancho» para construir programas de investigación y docencia, que una construcción conceptual coherente. Pero, la falta de acuerdo intelectual sobre a qué nos referimos exactamente con ello, no rebaja un ápice la verosimilitud de ese campo de investigación y reflexión, de formación y, sobre todo, de práctica profesional. Nuestra apuesta con el libro que aquí presentamos, es la de contribuir a definir un marco de conocimiento especializado y, para ello, es importante examinar sus raíces intelectuales, acercarnos a sus hábitos de razonamiento y de reflexión crítica, y repasar las preguntas que se plantea y que es capaz de responder. Los incentivos para el lector son al mismo tiempo parte de las debilidades de esta selección de textos. El volumen acercará al lector a un conjunto más o menos ordenado de textos que creemos le permitirá adentrarse en un campo que cada día presenta más signos de ebullición, pero el propio dinamismo del campo y sus borrosos perfiles intelectuales pueden mantener abiertos numerosos e importantes interrogantes. Toda apuesta tiene riesgos y es susceptible de críticas al examinarse el resultado final. He ahí, modestamente, el perfil de

nuestra contribución. El lector encontrará, a continuación, unas breves páginas sobre algunos de los aspectos esenciales que rodean el término «gestión pública» y después podrá ver las principales líneas de la selección de textos realizada.

## EL CONCEPTO DE GESTIÓN

Gestionar significa conducir los asuntos de alguien y, también, ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización. Ambos significados se podrían aplicar al concepto de administración: administrar los asuntos de un tercero y administrar el buen funcionamiento de una organización. Entonces, ¿por qué hemos sustituido el concepto de administración por el de gestión?, ¿por qué presentamos un libro sobre lecturas de gestión pública y no utilizamos la terminología más consolidada de administración pública?

Podríamos responder a estos interrogantes de diferentes modos. Quizá la respuesta más inmediata –y también la más desconfiada– sería aducir que se trata de un asunto de *modas*. Pero el *estar de moda* es un argumento analíticamente muy débil, excepto si somos capaces de explicar la razón por la que algo está o deja de estar de *moda*. En esta línea, algunos autores –como, por ejemplo, DRUCKER (1993)– defienden que la *moda* de la gestión responde a la propia evolución de la civilización occidental. Así, en la maduración del modelo capitalista occidental, DRUCKER distingue tres períodos: 1) La revolución industrial (1750-1850); 2) La revolución de la productividad (1850-1950), y 3) La revolución de la gestión (1950-1990).

Antes de 1750 la producción se basaba en la sabiduría de los oficios artesanales. Los cambios tecnológicos se iban produciendo, pero su difusión territorial y su extensión a ámbitos donde no se habían generado eran extraordinariamente lentos. Un ejemplo ilustrativo lo encontramos en la utilización de las lentes graduadas. El inventor de estas lentes que permitían mejorar la lectura fue Roger Bacon, un monje del siglo XII. Sin embargo, la generalización de su uso data de los siglos XVI y XVII; es decir, más de trescientos años después del invento original. Esta lentitud en la expansión y difusión de los avances tecnológicos es lo que vino a superar la revolución industrial. La máquina de vapor, utilizando otro de los ejemplos presentados por DRUCKER, se inventó en 1770 con la finalidad de bombear el agua de las minas. Sin embargo, en 1790 ya se utilizaba para refrigerar las fundiciones de hierro, en 1800 como fuente de energía para la mayor parte de los procesos industriales, en 1810 se utilizó para la construcción de los primeros barcos a vapor y en 1820 ya aparecieron las primeras locomotoras. Es decir, que en, aproximadamente cincuenta años la máquina de vapor había transformado los procesos de fabricación, había revolucionado el transporte marítimo y

terrestre, comenzaba a aplicarse a la agricultura y había llegado a prácticamente todo el mundo occidental.

Así pues, la revolución industrial se caracteriza por aplicar el nuevo saber tecnológico a las herramientas y a los procesos de producción y, además, por facilitar su rápida difusión. La productividad se multiplicó en relación al modelo artesanal, pero también provocó nuevos conflictos y tensiones sociales. Según los pronósticos marxistas, estas *contradicciones* eran las que acabarían con el propio sistema capitalista. Pero sus predicciones fracasaron y, según DRUCKER, lo hicieron por la impresionante capacidad de crear pluses de riqueza que introdujo la segunda revolución, la revolución de la productividad.

En esta nueva etapa, el saber tecnológico no se aplica únicamente a los instrumentos y a los procesos sino también a la propia organización del trabajo. A partir de las propuestas de autores tan fundamentales como TAYLOR o MAYO se logra un salto espectacular en la productividad del mundo occidental. Un salto sobre el que descansa tanto el aumento de la calidad de vida occidental como la solución de los conflictos incorporados por la revolución industrial.

Desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, la capacidad de crear riqueza del modelo occidental se ha multiplicado por 50. Sin embargo, a partir de 1950 se empieza a detectar un cierto agotamiento en la capacidad de crecimiento. Es en este momento, por lo tanto, cuando se aprecia un nuevo giro: la revolución de la gestión. Ya no se trata de utilizar el saber sólo para mejorar el trabajo, sino –en expresión de DRUCKER– de usar el saber para aplicarlo sobre el propio saber. A partir de esta revolución de la gestión, el conocimiento se convierte en el recurso clave para generar y obtener riqueza.

Es decir, la gestión no utiliza el saber tecnológico únicamente para mejorar la organización del trabajo (como sucedía en la administración tradicional), sino que también lo utiliza para averiguar cómo puede aplicarlo a la producción y para definir qué nuevos saberes podrían mejorarla. La gestión, por lo tanto, no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua o, en términos de METCALFE y RICHARDS (1987), «asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema».

La definición anterior, aparentemente simple, esconde algunos rasgos básicos para la conceptualización del término gestión. En primer lugar, cabe destacar la idea de sistema, ya que se trata de una aportación que nos aleja del ejercicio de autoridad sobre una jerarquía que debemos controlar y nos acerca a un espacio donde articular relaciones y negociaciones. Administrar significaba mandar sobre

una estructura organizativa jerarquizada, mientras que gestionar significa influir sobre un sistema complejo que deja atrás la forma piramidal de las jerarquías tradicionales para transformarse en una red compuesta por actores y organizaciones múltiples. El papel del gestor es, por tanto, radicalmente diferente al de un administrador:

> *«(La idea que surge) no es la de un* manager *que se sienta tranquilamente controlando, sino que depende de mucha gente, además de los subordinados, con los que debe crear relaciones recíprocas; que necesita aprender cómo negociar, discutir y llegar a compromisos; y la idea de un* manager *que a medida que asciende en la jerarquía vive en un mundo político donde debe aprender cómo influir en otras personas distintas a los subordinados, cómo maniobrar y cómo conseguir apoyo para lo que quiere hacer»* (STEWART, 1983: 96-97).

En segundo lugar, el concepto de responsabilidad al que aluden METCALFE y RICHARDS es complejo. A los responsables públicos se les confieren unos objetivos y unos recursos relacionados con el ejercicio de autoridad (en el sentido weberiano) y, por lo tanto, han de desarrollar sus actividades en un marco de *responsabilidad pública*. Han de estar, en otras palabras, sujetos a procedimentos y normas que los controlen y garanticen la correcta utilización de los recursos públicos. Sin embargo, la responsabilidad pública se refiere, sobre todo, a la responsabilidad de un administrador. A los gestores públicos se les añade una nueva noción de *responsabilidad privada*. Se trata de ser responsable frente a los resultados obtenidos y no únicamente frente a la adecuación entre la actividad efectiva y la actividad procedimentalmente prevista. Esta nueva responsabilidad privada modifica el rol gerencial, el cual se ve ampliado hacía lo que METCALFE y RICHARDS denominan «el derecho a dirigir» y «la obligación de rendir cuentas». A diferencia del administrador, por lo tanto, el gestor reclama más autonomía, más margen de maniobra y, a cambio, se autorresponsabiliza de los resultados obtenidos; de sus resultados, no del producto de un diseño normativo determinado.

Como ya hemos ido anticipando, el paso del administrador al gestor refleja el cambio más profundo desde la administración pública tradicional hasta la llamada nueva gestión pública. La administración pública tradicional se construyó pensando en el control político externo, en la estricta jerarquía burocrática, en la disponibilidad de unos empleados anónimos y neutrales, y en la presencia de un interés público al que objetivamente se podía servir. Los pilares básicos sobre los que descansaba este modelo era la teoría burocrática weberiana y la dicotomía política-administración wilsoniana. Sobre estos dos soportes, la administración pública tradicional se nos aparece como un tema exclusivamente técnico y alejado de la política. Se trata de, utilizando herramientas científicas, encontrar el *one best way*, la forma técnicamente correcta de realizar unas tareas absolutamente objetivables.

La administración pública tradicional encontró sus límites en las dificultades para adaptarse a un mundo cambiante y globalizado como el que emerge a partir de la década de los setenta. A partir de este momento aparecen multitud de alternativas (consumerismo, posburocracia, la reinvención del gobierno, etc.), cada una presentando su propia especificidad pero compartiendo algunos rasgos comunes: una mayor preocupación por los resultados, más atención a la responsabilidad gerencial, necesidad de promover la flexibilidad laboral y organizativa, preferencia por las soluciones contractuales y mercantiles, etc. Este conjunto de ideas –a menudo excesivamente dispersas– ha configurado lo que antes denominábamos una nueva *moda*. Una *moda* en la que la concepción «administración pública» demasiado ligada a percepciones tradicionales ha ido siendo desbancada por una gestión pública más próxima a las nuevas preocupaciones.

Quizá una de las definiciones más precisas de gestión pública es la que nos propone ALLISON (1983). Las funciones de la gestión pública, según este autor, son tres: 1) La gestión estratégica (establecer objetivos y prioridades y diseñar planes operativos para alcanzarlos); 2) La gestión de los componentes internos (organizar, gestionar los recursos humanos y los financieros y controlar los resultados obtenidos), y 3) La gestión de los componentes externos (tratar con la unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos).

Es notorio que las actividades recogidas por ALLISON como característica de la gestión pública están ausentes en la administración pública tradicional. En este modelo no se encuentran planteamientos estratégicos: los objetivos y las prioridades parecen supuestos de trabajo, de ellos se ocupan los políticos y, consecuentemente, no tienen nada que ver con el ámbito de la administración. La gestión de los componentes internos es también raquítica, pues se limita a la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos: no existe gestión financiera sino normas presupuestarias, no existe gestión de los recursos humanos sino una ley de función pública, no existe diseño organizativo sino un organigrama que se impone. Finalmente, la dicotomía política-administración también deja sin sentido la gestión de los componentes externos: la coordinación nunca se consigue y el trato con el exterior es un problema ajeno a la administración.

Tal como nos recuerda ALLISON, la nueva perspectiva de la gestión pública tiene como objetivo recuperar unos ámbitos de actuación que el procedimentalismo weberiano y la especialización wilsoniana habían marginado. La administración es, en definitiva, un acto mecánico. La gestión, en cambio, es un gesto complejo, un lenguaje que nos aleja de la estricta causalidad y nos acerca al mundo de la política, de la definición de objetivos, de la autonomía para decidir cursos de acción, de la libertad para resolver problemas, de la oportunidad para escoger entre alternativas y de la necesidad de mantenernos atentos a lo que sucede en el exterior.

## LA DIMENSIÓN PÚBLICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Tras intentar dilucidar por qué la *moda* de la gestión ha sustituido a la *moda* de la administración, cabe plantearse un nuevo interrogante: ¿por qué utilizamos el adjetivo «pública» cuando podríamos hablar del término gestión de un modo genérico? ¿Es qué la especificidad pública incorpora alguna peculiaridad a la gestión en este ámbito?

Las respuestas a este interrogante han sido muy variadas y, tal como se resume en el capítulo de GUNN, conforman un espectro que va desde la afirmación de que tan sólo existe gestión genérica (y que, por tanto, la pública no es más que una versión poco afortunada de la privada) hasta el reconocimiento de una auténtica especificidad pública (y que, por tanto, la gestión pública y la privada son sustancialmente diferentes). Debemos avanzar que nuestra posición se sitúa más cerca del reconocimiento de una gestión genuinamente pública que de la aceptación de un concepto genérico de gestión. En este sentido, compartimos la opinión de aquellos autores que reconocen que el sector público presenta problemas de ineficiencia, de excesivo gasto, de poca capacidad de respuesta o de cerrazón organizativa; pero que, al mismo tiempo, consideran que lo más importante para entender la crisis del sector público no son estas disfuncionalidades internas sino la pérdida de valores y de objetivos, así como la crisis del propio concepto de «público» (RANSON y STEWART, 1994).

La gestión pública, a diferencia de la privada, ha de permitir la expresión de unos valores que no son sólo instrumentales, sino también políticos. Es decir, no se ha de limitar a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que ha de actuar para reconciliar una gran diversidad de intereses sociales antagónicos. Tal como estos mismos autores nos explican en el capítulo 2, la función básica de la gestión pública consiste en mediar entre ciudadanos que son, a la vez, muchos y miembros de una única comunidad. Así pues, la gestión pública no se limita a los medios. Ha de incorporar también los objetivos, su definición y su articulación operativa.

No se trata de que la gestión pública se deba ocupar únicamente de los fines, pero tampoco exclusivamente de los medios. La gestión pública ha de ser instrumental y al mismo tiempo orientarse a partir de unos valores sociales: de aquí su extrema complejidad. En función de la articulación medios-fines, la gestión pública se ha entendido desde tres perspectivas: 1) La socialdemócrata (años sesenta); 2) La corporativa (años setenta), y 3) La *consumerista* (años ochenta). Hemos intentado resumir estas tres perspectivas en el siguiente cuadro, aunque debemos advertir la posible aparición de una incipiente cuarta columna (la correspondiente a los años noventa) que vendría a sugerirnos cierta revisión crítica de los postulados excesivamente mercantilistas de la postura consumerista.

| SOCIALDEMOCRACIA | CORPORATISMO | CONSUMERISMO |
|---|---|---|
| *Objetivos:* | *Objetivos:* | *Objetivos:* |
| Prestar servicios universales e iguales para todos. | «Reparar» los problemas de una prestación demasiado centralizada. | Competitividad en el mercado para ser económico, eficiente y eficaz. |
| *Medios:* | *Medios:* | *Medios:* |
| Burocracia monopolista y segmentada. | Racionalización y especialización. | Consumidores, capacidad de elección, mercado, flexibilidad, etc. |

La perspectiva consumerista de los años ochenta es demasiado dependiente de los postulados de la gestión privada y, en consecuencia, plantea problemas como los que METCALFE apunta en el capítulo 4. En una línea similar, RANSON y STEWART (1994) consideran que la especificidad del sector público se manifiesta en, al menos, dos ámbitos: 1) La necesidad de articular la competencia entre objetivos alternativos que incorpora el proceso político, y 2) La necesidad de gestionar la interdependencia y la cooperación organizativa para el logro de los objetivos públicos.

El sector público, en referencia al primer punto, contiene valores múltiples entre los que debe escoger y priorizar. Se trata de una actividad evidentemente política de la que no se puede separar la gestión pública. La gestión pública ha de entrar dentro de la lógica política y, por lo tanto, facilitar la expresión de voluntades, mediar entre ellas y encontrar valores que sirvan para conducir sus resoluciones. En segundo lugar, la administración pública se compone de múltiples organizaciones con objetivos particulares. Una organización pública siempre se encuentra rodeada de una red de organizaciones especializadas, cada una defendiendo su *subobjetivo* pero, también, compartiendo los grandes valores y los objetivos generales del sector público. La segunda parte de la afirmación anterior a menudo es pura retórica a causa, muy especialmente, de las dificultades para generar mecanismos de cooperación y de integración organizativa. Sea como sea, creemos que el adjetivo «pública» es relevante, que la gestión en el ámbito público debe incorporar las especificidades de este ámbito y que la simple imitación de las experiencias privadas suele comportar un empobrecimiento de la gestión pública. Así pues, convencidos de la interesante novedad que aporta el término «gestión» y de la necesidad de matizarlo con el adjetivo «pública», abordamos la tarea de estructurar un libro de lecturas sobre «gestión pública».

## LA ESTRUCTURA DEL LIBRO

Cuando empezamos a pensar en la edición de un libro de lecturas sobre gestión pública estábamos convencidos de su pertinencia, de la necesidad de presentar un conjunto de textos que facilitara el acceso a una disciplina cada vez más prolífica a todos aquellos que académica o profesionalmente estuvieran interesados en el estudio y la mejora del funcionamiento de la administración pública. Lo que quizá no teníamos tan claro era la dificultad de la tarea. Algunos años de trabajo en este ámbito habían llenado nuestras estanterías de libros, artículos y documentos de todo tipo relacionados con la gestión pública y, por lo tanto, parecía fácil seleccionar algunas de las referencias que más nos hubieran interesado. Pero al ponernos manos a la obra nos dimos cuenta de que nuestros textos eran demasiado heterogéneos, de que podíamos ordenarlos de mil formas distintas, de que las variadas aportaciones contenían elementos no sólo diversos sino incluso contradictorios y, en definitiva, de que las fronteras entre lo que es y lo que no es gestión pública se parecían más a las de un mundo globalizado que a las que separaban a los tradicionales Estados-nación.

Como hemos dicho anteriormente, la gestión pública ni es una disciplina académicamente consolidada ni dispone de un cuerpo teórico claro y bien delimitado. Muy al contrario, bajo el epígrafe de gestión pública se cobijan multitud de perspectivas distintas que tratan, a su vez, de dar respuesta a preocupaciones también muy diversas. La gestión pública carece de unicidad, se nos presenta más bien como una figura poliédrica donde cada cara y cada arista aporta su especificidad. La gestión pública nos remite al estudio de los organigramas, al análisis de los estilos de gestión, al terreno de juego delimitado por el Derecho administrativo, a las valoraciones coste-beneficio, al ejercicio presupuestario, a los procesos de modernización administrativa o a las relaciones de poder que se establecen entre los diferentes actores. La lista podría continuar hasta marearnos, hasta –quizá– desanimarnos en nuestro objetivo de preparar unas lecturas sobre un ámbito de trabajo y de estudio que probablemente reclama más una enciclopedia que un libro.

Pero aún encontramos otro elemento adicional que complica más nuestro propósito. Decíamos, también al inicio de esta presentación, que la gestión pública se configura como una mezcla de preocupaciones político-teóricas donde es muy difícil distinguir dónde acaba su carácter instrumental y dónde empieza su dimensión analítica. Es decir, la gestión pública representa al mismo tiempo un espacio de reflexión sobre la administración pública y un marco donde desarrollar herramientas que permitan mejorar o facilitar su quehacer diario. Estos dos elementos, como es obvio, no siempre se acomodan con facilidad. Las expectativas que des-

piertan son sustancialmente diferentes y, por lo tanto, sus demandas a este ámbito, que hemos llamado gestión pública, también lo son.

A partir de las dificultades anteriormente reseñadas, optamos por un conjunto de textos que reflejaran esta diversidad. El problema, obviamente, radicaba en su ordenamiento. Hemos optado por agruparlos en 4 bloques: 1) El debate sobre la gestión pública como disciplina; 2) La relación de la gestión pública con otras disciplinas afines; 3) Procesos y recursos en la gestión pública, y 4) El futuro de la gestión pública.

En el primer bloque presentamos una serie de capítulos destinados a responder a dos grandes preguntas: ¿por qué utilizamos el término *gestión* y no el más tradicional de *administración?* y ¿qué peculiaridades nos aporta el adjetivo *pública* cuando nos referimos al concepto genérico de gestión? Para responder a estas preguntas hemos escogido cinco textos.

El primero, *La Necesidad urgente de una Nueva Lógica*, de CROZIER, sirve para situar la aparición del concepto de gestión en su contexto y, por lo tanto, para justificar su utilización frente al uso más tradicional del término administración. El autor, en primer lugar, constata las profundas transformaciones que han experimentado nuestras sociedades y observa, más tarde, cómo estas transformaciones provocan la aparición de una nueva lógica, de una nueva forma de entender y de acercarse al mundo. De una lógica social, política y económica construida sobre los dictados de la razón, de la masificación y de la cantidad nos trasladamos a una nueva lógica caracterizada por la innovación, el caos, la calidad y la fragmentación. Este cambio de lógica es lo que, en opinión del autor, explica la indispensable revolución de la gestión. Sustituir la administración por la gestión, en pocas palabras, no es un capricho ni una moda, sino la respuesta a los cambios que, en todos los niveles, está experimentando nuestra sociedad.

En segundo lugar, el capítulo de GUNN, *Perspectivas en Gestión Pública*, es útil para conocer los debates que ha suscitado la introducción del término gestión pública. El autor se pregunta si gestión pública significa trasladar al ámbito público las prácticas del mundo empresarial o si, al contrario, incorpora alguna especificidad que otorgue entidad al término. Tras repasar el debate que se suscitó sobre este tema tanto en los Estados Unidos como en Europa, GUNN nos propone una serie de posiciones sobre lo que denomina el *spectrum* de la gestión pública. Se trata de un *continuum* que va desde aquellas posiciones que proclaman que la administración pública es única y singular hasta aquellas que la consideran simplemente como una forma deficiente de gestión empresarial. Repasando tanto estos extremos como otras posiciones intermedias, GUNN concluye que la gestión pública se configura como un híbrido que incorpora elementos del mundo empresarial, de las aproximaciones más tradicionales a la administración pública, del análisis de las políticas públicas y de la propia ciencia política.

Por su parte, el capítulo de RANSON y STEWART, *La Gestión en el Ámbito Público*, es quizá uno de los mejores exponentes de la voluntad de subrayar las diferencias entre la gestión privada o empresarial y la gestión pública. RANSON y STEWART nos recuerdan que el adjetivo *pública* incorpora una serie de especificidades de vital importancia, entre las que destaca el entorno político en el que fluye la gestión pública, sus relaciones con la necesaria democratización del sector público, el carácter colectivo de los usuarios de sus servicios o la necesaria introducción de valores que reclama la constante tarea de escoger entre intereses en conflicto.

En términos parecidos se pronuncia METCALFE. En su capítulo, *Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*, reconoce que la gestión pública ha aprendido mucho de la privada, pero que, tras un período de imitación, lo que reclama la especificidad pública es capacidad de innovar. Una capacidad de innovar que se traduce en la necesidad de adaptar la gestión a las peculiaridades de un entorno público donde deben promocionarse valores de cooperación, de dirección y de participación. No se trata únicamente de mejorar las organizaciones –lo que él denomina «micro gestión»– sino de potenciar habilidades de «macro gestión» que permitan una gestión interorganizativa y que faciliten la dirección sobre una *flotilla* de organizaciones que de otra manera podrían navegar muy bien de forma individual pero sin llegar todas ellas al mismo puerto.

Finalmente, el capítulo de HUGHES, *La Nueva Gestión Pública*, se nos presenta con un formato de manual. El autor repasa sistemáticamente las diferencias entre la gestión pública, la administración pública y la gestión privada y, a partir de aquí, define el primer término a partir de sus aportaciones específicas y de las bases teóricas sobre las que se ha elaborado. Una vez realizado este esfuerzo de sistematización, HUGHES finaliza con un repaso a las principales críticas que se formulan al enfoque de la nueva gestión pública.

El segundo bloque trata de mostrar las conexiones de una disciplina caracterizada por la pluralidad de sus fuentes y por lo calidoscópico de sus puntos de vista. La gestión pública no nace por oposición ni para llenar un vacío, sino con una vocación de sumar y de establecer una vía para observar la realidad administrativa desde diferentes perspectivas. En los cuatro capítulos escogidos hemos dejado de lado muchas materias que han influido sobre la gestión pública, pero ofrecemos un repaso que, como mínimo, puede ser ilustrativo.

Así, en el capítulo 6, DERLIEN se ocupa de la relación entre la gestión pública y la política. Para ello analiza la clásica dicotomía wilsoniana política-administración, observando cómo los roles asociados a cada término han ido evolucionando. DERLIEN argumenta que la aparición de la revolución gerencial ha provocado una redefinición de los roles políticos y administrativos, una redefinición que rompe la barrera que los separaba y que genera una serie de impactos sobre el modo de funcionar del sector público.

En el siguiente capítulo, SUBIRATS nos resume los enfoques del análisis de las políticas públicas y de la gestión pública para, más tarde, defender la necesidad de establecer pautas de complementariedad que permitan entender de una forma más completa el mundo de la administración pública. La combinación de ambas perspectivas de análisis permite, por un lado, reconocer la politización del marco donde se desarrolla la actividad administrativa y, por otro lado, encontrar un cierto equilibrio entre las aproximaciones descriptivas y las prescriptivas.

FLYNN, en el capítulo titulado *Estructuras Organizativas*, nos presenta un análisis de los cambios que afectan a las organizaciones públicas actuales, al mismo tiempo que elabora un material de gran utilidad para aquellos gestores que han de enfrentarse con organigramas matriciales, con procesos de descentralización o, más en general, con cualquier tipo de reorganización de sus estructuras de actuación.

Finalmente, el capítulo de PRATS consigue acercar dos ámbitos de trabajo que a menudo se pretenden antagónicos: el del Derecho administrativo y el de la gestión pública. Después de constatar la incomprensión mutua que caracteriza las relaciones actuales entre ambas disciplinas, el autor defiende la necesidad de un mayor diálogo y nos sugiere un conjunto de ámbitos en los que un avance conjunto no es únicamente deseable sino también indispensable.

El objetivo del tercer bloque es mostrar la complejidad de la gestión pública. Es decir, observar la amplitud de sus frentes de trabajo y la multitud de dimensiones con las que debe tratar.

Para ello, el capítulo 10 de KAUFMAN, *Solución de Problemas y Creatividad*, empieza por plantear, desde la perspectiva de la psicología cognitiva, el propio concepto de problema. ¿Cómo los seres humanos identificamos y resolvemos problemas? Se trata de una pregunta crucial para cualquier gestor público, la cual es abordada por el autor desde el punto de vista de la creatividad y de múltiples definiciones del propio concepto del problema.

En el siguiente capítulo, MENDOZA repasa, en primer lugar, los retos de la administración pública actual y, en segundo lugar, aquellas técnicas y aquellos estilos de gestión que parecen imponerse. Se trata de un visión panorámica que permite identificar los principales ámbitos donde debería trabajar el gestor público.

En relación con estos ámbitos hemos escogido algunas aportaciones más detalladas, como las de WILDAVSKY y su análisis del proceso presupuestario (capítulo 12), LIPSKY y su reflexión sobre la influencia de los empleados de base en la elaboración de las políticas públicas (capítulo 13), YNTEMA y su estudio sobre la gestión de los recursos humanos (capítulo 14) o BALLART y su aportación sobre los modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas públicos (capítulo 15).

Los capítulos 16 y 17, con los que finaliza este bloque, recuperan una dimensión crucial para el gestor público: la gestión del entorno. La aportación de

HUGHES, de carácter más genérico, sirve para observar cómo la creciente relevancia de este tema es una de la características centrales de la nueva gestión pública. BOZEMAN, por su parte, es un clásico en el desarrollo de la gestión estratégica, quizá el instrumento más importante que se ha elaborado para gestionar el entorno.

Finalmente, en el último bloque recogemos cinco capítulos que, desde una perspectiva u otra, pueden ser de ayuda para construir la agenda de futuro de la gestión pública.

En primer lugar, el capítulo de PETERS es el más genérico, ya que trata de observar cómo los cambios que el Estado ha experimentado desde los años setenta afectan a la organización y a la gestión del sector público. Este autor defiende que los procesos de transformación del Estado y de la gestión son paralelos y que, por lo tanto, es necesario establecer pautas de relación para una buena comprensión de cada uno de ellos.

El capítulo de ELCOCK, en cambio, nos presenta los diferentes enfoques al cambio organizativo, así como las principales vías de mejora administrativa que han aparecido durante los últimos años. Aunque escribe desde la experiencia británica, el esfuerzo de sistematización que realiza el autor permite una generalización más amplia.

La aportación de FLYNN se sitúa en otro plano. Este autor nos dibuja diversos escenarios que pretenden perfilar el futuro de la gestión pública en función de los posibles valores o de las alternativas políticas que se escojan. Estos escenarios le sirven para discutir críticamente el futuro de la gestión pública.

El capítulo de HOOD, por su parte, analiza el paso de la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Lo hace de forma muy ordenada y sistemática, presentando las doctrinas básicas de cada movimiento, analizando las razones del cambio, e introduciendo valoraciones críticas que permiten poner en duda algunos de los lemas más populares de la gestión pública de los años noventa.

Finalmente, AUCOIN nos presenta un trabajo de síntesis en el que analiza los cambios de paradigma experimentados tanto en el ámbito del gobierno como en el de la administración. Además de vincularlos, el autor destaca las implicaciones de futuro de los nuevos paradigmas, así como las posibles tensiones o contradicciones que aparecen.

De la misma forma que hemos escogido estos textos y que los hemos ordenado de una forma determinada, podríamos también haber optado por otra alternativa. La variedad y la difuminación de los contornos de la gestión pública así lo permite. Sea como sea, los textos escogidos han de servir no para agotar el interés sobre esta disciplina emergente, sino más bien para estimular otras lecturas, para abrir puertas y para facilitar el acceso a la que es probablemente la gran cuestión a responder: ¿en qué circunstancias la gestión pública contribuye realmente a un mejor funcionamiento de las políticas y administraciones públicas?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G. (1983): «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?», en PERRY, J., y KRAEMER, K. (eds.), *Public Management: Public and Private Perspectives,* California, Mayfield Publishing.

DRUCKER, P. (1993): *La Sociedad Poscapitalista*, Madrid, Ed. Apóstrofe.

LYNN, L. E. (1996): *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham (NJ), Chatham House.

METCALFE, L., y RICHARDS, S. (1987): *La Modernización de la Gestión Pública*, Madrid, INAP.

RANSON, R., y STEWART, J. (1994): *Management for the Public Domain*, Londres, Macmillan.

STEWART, R. (1983): «Managerial Behaviour: How Research Has Changed the Traditional Picture», en EARL, J. (ed.), *Perspectives on Management*, Oxford, Oxford University Press.

# 1

# LA NECESIDAD URGENTE DE UNA NUEVA LÓGICA

*Michel Crozier*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
CROZIER, M., 1991, *L'ENTREPRISE À L'ÉCOUTE, Apprendre le management post-industriel*, pp. 21-40, InterEditions, Paris.

# LA NECESIDAD URGENTE DE UNA NUEVA LÓGICA

*Michel Crozier*

## LA VERDADERA REVOLUCIÓN DE NUESTROS TIEMPOS

Es imposible comprender los cambios de actitud respecto a los negocios, las modas en materia de gestión de empresas y la recomposición del tejido económico francés, si no integramos toda esta efervescencia dentro de nuestro contexto social y económico.

En realidad, estamos viviendo una nueva revolución industrial, tal vez incluso más profunda que la de los siglos XVIII y XIX. La verdadera revolución de nuestros tiempos no es política sino económica y social. Es aquella que transformará radicalmente las actividades de los hombres y las mujeres de nuestras sociedades y, al mismo tiempo, sus maneras de organizarse y de relacionarse, sus razonamientos y, por supuesto, muy indirectamente y con retraso, su idea de la sociedad y de la política.

Los historiadores del siglo XIX tardaron bastante en caer en la cuenta de que el gran acontecimiento de los tiempos modernos no era la revolución política sino la industrial, la cual, en oleadas sucesivas, fue recabando a los campesinos para convertirlos en obreros de las fábricas y, al mismo tiempo, destruyó los fundamentos de la sociedad agraria y artesanal de los siglos XVII y XVIII.

Actualmente, el ritmo de transferencia de las actividades es todavía más rápido. Esta sociedad industrial tan criticada va camino de desaparecer gradualmente. Se descubre entonces que estamos profundamente ligados a ella en la misma medida en que somos incapaces de imaginar otro modelo.

---

Artículo traducido por Anna DUQUE.

A principios de los años setenta había en Francia seis millones y medio de personas empleadas en la industria. Actualmente no hay más de cinco millones. Desde hace quince años, la industria pierde cerca de 100.000 puestos por año, o sea, el 1,5 por 100 de sus efectivos. Si hablamos solamente de obreros, la pérdida es mucho mayor ya que se estima en un 2,5 por 100 por año [1]. Una hemorragia tal es comparable a aquella, retardada tanto tiempo, que afectó en Francia a la agricultura y que llevó a hablar del «fin del campesinado». Si extrapolamos esta tendencia, podemos hacer proyecciones que arrojan una previsión de tres millones de obreros para el año 2003, es decir, menos de la mitad de la cifra de 1973. Claro está que una fuerte recuperación del crecimiento y una política muy activa diseñada para resistir la desindustrialización —dos objetivos además probablemente contradictorios—, podrían desviar esta tendencia. Pero si, por el contrario, se sacase el máximo partido de todas las posibilidades que ofrecen los nuevos desarrollos técnicos y científicos, cabría esperar un descenso de estas cifras a dos millones o dos millones y medio.

La reacción fácil ante este problema es analizarlo únicamente desde la perspectiva de la crisis económica que se traduce concretamente en el crecimiento del desempleo. La desindustrialización no es un mal sino un hecho. No es consecuencia de la crisis y de una mala gestión de la crisis, sino el resultado de un movimiento profundo e inevitable de nuestra sociedad.

La mejor prueba es que no se trata de un fenómeno únicamente francés. Todos los países occidentales lo sufren más o menos al mismo nivel. Alemania, líder en la industria, e Inglaterra, ejemplo magistral de la Europa industrial, han perdido igualmente un cuarto de sus efectivos obreros en el mismo período. El declive, que comenzó mucho antes en los Estados Unidos, ha sufrido una deceleración que los expertos consideran no obstante temporal.

Sin embargo, debemos llegar todavía más lejos en la comparación con el movimiento de la revolución industrial, ya que ésta es esclarecedora del porvenir. No son solamente las actividades de la población campesina y artesana las que cambiaron sino también la actuación de los responsables, la lógica de las empresas, el juego económico y, detrás de todo esto, los razonamientos.

Ni que decir tiene que la industria no va a desaparecer. Después de todo, la agricultura no desapareció tras el desarrollo de la revolución industrial, que vació progresivamente el campo. Pero la industria posmoderna será tanto más eficaz y relevante para la economía, en tanto que el empleo industrial sea reducido. La industria actual, como estamos empezando a observar, se descompone y recompone sin cesar. Las viejas industrias se reducen, es lo que se ha dado en llamar «desindustrialización». Sin embargo, si no son sostenidas artificialmente durante demasiado tiempo o con una gestión pésima, ellas

mismas se reconstituyen sobre bases diferentes e impulsan otras actividades. Por un lado, el peso comparativo del sistema industrial clásico disminuye de manera regular y, por otro lado, una lógica extraña a la lógica clásica de la gestión empresarial invade, primero la nueva industria y, en segundo lugar, la industria tradicional. Y es aquí donde se advierte el aspecto profundo de un movimiento cuya evolución convierte en revolucionario.

Si la industria continúa dominando en los intercambios, la lógica de la sociedad industrial se vuelve cada vez más minoritaria. Por ejemplo, dejando a un lado el símbolo carismático y rudimentario de Charlie Chaplin en «Tiempos Modernos», intentando atornillar desesperadamente las tuercas de su máquina infernal —que por cierto está al menos tan desfasado como *L'Angelus* de Millet—, el modelo de gestión y de planificación de General Motors, que no hace tanto nos parecía todavía una obra maestra de racionalidad, está totalmente superado.

Por supuesto, es imposible detallar de manera precisa todas las características esenciales de la evolución que cabe esperar en los años próximos; sin embargo, se intuyen ya claramente algunas grandes tendencias que permiten comprender mejor el contexto a partir del cual debemos razonar.

— La calidad de los empleos cambia: la industria deja de ser una actividad basada en una mano de obra masificada e indiferenciada. Emplea cada vez a menos gente. Y, además, la emplea para puestos diferentes. Los puestos de conducta y de vigilancia de las máquinas, que habían reemplazado al trabajo directo sobre la materia, son a su vez sobrepasados por los servicios directos e indirectos a la producción, la cual cada vez exige menos mano de obra; lo que era auxiliar en otro tiempo, pasa, poco a poco, a tener un papel principal. Y no porque sea dentro de este sector donde se puede colocar a la gente, sino porque estas funciones son ahora el punto más sensible al desarrollo.

— La alta tecnología y los servicios juegan cada vez más el papel decisivo en el crecimiento económico. La alta tecnología no es por sí misma creadora de muchos empleos, pero constituye la fuente de innovación principal en la economía y la sociedad. El sector servicios genera la mayor parte de los empleos, pero no puede progresar a menos que éstos se basen en las posibilidades de la alta tecnología y adquieran ellos mismos un carácter innovador. La capacidad de innovación dentro de la técnica y en la relación con el cliente reemplaza desde ahora la racionalización y las economías de escala como fuerza impulsora de la economía.

— El carácter externo de un número cada vez mayor de funciones auxiliares modifica la naturaleza misma de la empresa. El verdadero valor añadido que ésta aporta se encuentra ahora en la concepción de servicio e integración, y no

en el procesamiento de los medios materiales, que incluso se puede eliminar, especialmente en los países y regiones menos desarrollados. La parte dentro del valor añadido de aquello que podríamos llamar el *soft* aumenta constantemente en relación al coste material.

— La globalización de la economía, que amplía y acelera la competencia, implica cada vez más posibilidades de deslocalización de las actividades humanas. Los recursos en materias primas, la proximidad de los mercados, todas las rentas de situación correspondientes a las innombrables y rígidas estructuras de la economía, pierden importancia en relación a la capacidad de iniciativa del ser humano: eficacia, *«savoir-faire»*, espíritu de empresa, capacidad de innovación y capacidad de cooperación. La teoría de las ventajas comparativas cambia por completo de sentido, dentro de un espacio de esta manera mucho más abierto.

— La noción de necesidad pierde su significado. En adelante ya no parece ser posible ni útil planificar el futuro, o incluso simplemente elaborar una estrategia a partir de una evaluación *a priori* de las necesidades a satisfacer. El sueño de las grandes firmas americanas de condicionar la demanda para planificar mejor su producción sorprendió a J. K. GALBRAITH y a los progresistas americanos por su ejecución imposible. Por el contrario, se comenzó a descubrir que era peligroso limitarse a los mercados cautivos.

— La aceleración del cambio en un mundo en permanente competencia pone en peligro la estabilidad de las grandes empresas y la permanencia de los grandes intereses tradicionales. La lucha ya no tiene por objeto adquirir unas rentas de situación duraderas, sino asegurarse una capacidad de innovación y de renovación suficiente, para lo cual la ventaja en número y masa pierde importancia. La capacidad de innovar y de transformar se vuelve finalmente más decisiva que la capacidad de racionalizar. De ahí el resurgimiento de la pequeña empresa y la frecuente incapacidad de los cuasi monopolios, prisioneros de sus mercados cautivos. De manera análoga, asistimos a la revancha de las pequeñas naciones frente a las masas continentales. Taiwan, colonia pobre y olvidada, está efectuando un desarrollo más espectacular porque es pequeña e independiente, mientras que China, inmensa y masiva, es incapaz de despegar.

Somos conscientes de estos hechos y tendencias, aunque a menudo se les intente minimizar, pero seguimos discutiendo sobre sus consecuencias según los mismos esquemas mentales, cuando haría falta un cambio de lógica para poder sacar partido de todo ello. Urge, por lo tanto, una nueva lógica que constituya, de hecho, el paso decisivo hacia una sociedad posindustrial.

## UN CAMBIO FUNDAMENTAL EN LA LÓGICA

La lógica dominante de la sociedad industrial se basaba en el binomio «producción en masa-consumo en masa». La producción en masa permite abaratar los costes y satisfacer las cada vez más abundantes necesidades, tal y como la civilización occidental las ha definido. Los productores artesanos y los agricultores tradicionales de la Europa preindustrial son ampliamente eliminados. El consumo en masa, hecho posible gracias a la disminución de los precios relativos, encuentra un nuevo impulso en el aumento del nivel de vida y la política de buenos salarios, la cual se vincula al nombre de Henry Ford. Los expertos americanos que intentan ayudar a las sociedades de Asia y África a salir del subdesarrollo, ven la creación y mantenimiento de un ciclo «producción en masa-consumo en masa» como el núcleo esencial de una sociedad industrial moderna. ¿Cómo se puede romper el círculo vicioso subproducción-subconsumo? ¿Cómo se puede asegurar el *take off* (el despegue) que inaugurará los círculos virtuosos de la sociedad desarrollada?

Para ello existen dos vías igualmente necesarias: la racionalización de la oferta, es decir, de las actividades de producción cuyas técnicas y reglas son las mismas que las de la microeconomía; y la promoción de la demanda que compete a la gestión macroeconómica de la cual Lord Keynes definió las condiciones, racionalizando de este modo la contribución de los sindicatos y de la socialdemocracia occidental.

La extraordinaria sofisticación de los instrumentos elaborados dentro de estos dos campos no debe engañarnos sobre la simplicidad de la ecuación. Herramientas de *management*, herramientas de gestión de la macroeconomía y de lo social, se funden, al igual que el taylorismo y el fordismo, sobre la misma concepción, productivista y social a la vez, de la sociedad industrial.

La gestión de la microeconomía se perfilará con los instrumentos, las técnicas y los métodos de control de gastos, además del cálculo costes-beneficios, y finalmente de la estrategia productos-mercados. La aparición de la informática le dará un nuevo impulso. La gestión de la macroeconomía, mucho más dependiente de la política, no ha alcanzado en absoluto los mismos éxitos. Sin embargo, tuvo un papel determinante en los avances extraordinarios del mundo occidental en el transcurso de los años desde 1950 a 1975. Y si no, sirva la comparación de la incapacidad total de la URSS y de los países socialistas para asegurar su *take off*, atascados como estaban en un modelo productivista estrecho, y protegiéndose de la demanda en vez de basarse en ella.

En consecuencia, la debilidad conceptual del sistema y de la política que éste engendra causa su incapacidad para verdaderamente entender al hombre como

actor libre y autónomo (y finalmente como factor esencial de la producción), y de ir más allá de una visión cuantitativa de la demanda. Esto no tiene demasiada importancia cuando se trata de poblaciones acostumbradas a obedecer y poco educadas, en cuyo seno la capacidad de innovar es escasa y las necesidades estables. Se puede hablar de una separación tajante entre, por un lado, el aspecto económico y técnico (dominios de lo racional, en los cuales los factores humanos pueden y deben ser excluidos o estrictamente subordinados), y por otro lado el aspecto social, el cual se reduce a la distribución, al dominio del consumo y del *welfare*. La gestión científica, en su lógica extrema, excluye cualquier decisión a la elección del ser humano, mientras que la gestión científica de la economía las reduce a los factores cuantitativos de la demanda. La inversión es entendida siempre como una inversión material, e incluso la educación está concebida como una inversión sobre todo cuantitativa.

La nueva lógica que emerge y reemplaza poco a poco la lógica clásica se basa en prioridades totalmente diferentes. Su símbolo es el predominio del binomio «alta tecnología-servicios» sobre el anterior «consumo-producción en masa». Evidentemente, el control de gestión no va a desaparecer: se seguirá calculando cómo minimizar los márgenes de la relación costes-beneficios y cómo maximizar la rentabilidad sobre la inversión. Pero la racionalización y el cálculo, que conocemos tan bien, perderán importancia en relación con aquello que no es tanto de nuestro dominio, como la movilización de los recursos humanos para la elaboración y aplicación de las innovaciones indispensables para la supervivencia, y por una relación diferente, más productiva, con el cliente.

Aparecen en escena cuatro elementos esenciales cuya interrelación permite hablar de una nueva lógica.

— Para empezar, dentro de un sistema de producción en evolución acelerada, la capacidad de innovar pasa a ser la principal cualidad por encima de la capacidad de racionalizar. Los métodos de racionalización están tan bien asimilados que ya no marcan la diferencia. Debemos mantener la atención sobre ellos, sobre todo en caso de que puedan y deban ser mejorados. Pero es la capacidad de innovar al mismo tiempo en el producto, en la técnica y en la relación con el cliente, lo que conducirá al éxito. Para mantener esta capacidad, se deben manejar de otra manera sus recursos y, más concretamente, los recursos humanos. La racionalización adquirida a expensas de la capacidad de respuesta y de iniciativa de los hombres resulta ahora contraproductiva.

Por otro lado, la noción de necesidad se desvanece, y el servicio al cliente se convierte en lo esencial. La oferta puede crear una necesidad, no por condicionamiento de la demanda, sino por una mejor comprensión de las

capacidades del cliente y por una mejor simbiosis con él. Las relaciones entre servicios y tecnología pasan a ser esenciales. Cada una de estas actividades estimula a la otra. La creación conceptual del nuevo servicio en función de las posibilidades que ofrecerá la técnica será un acto creativo fundamental, tan importante como el descubrimiento de un nuevo procedimiento revolucionario o la estrategia de conquista de un mercado.

— El segundo elemento consiste en la inversión de la relación cantidad-calidad. La lógica de la sociedad industrial se basaba en la cantidad. Por supuesto, la calidad tenía su precio, sus condiciones y sus funciones, pero es respecto a la cantidad como se establecen las medidas y se estructura el razonamiento. Además, aunque no se quiera reconocer, se pensaba que al final la cantidad debía necesariamente generar calidad.

La nueva lógica de los servicios y de la alta tecnología se basará en la calidad como elemento primordial. La innovación no se hará respecto a la cantidad sino a la calidad. Su generalización será, sin duda, una cuestión de cantidad pero con dos condiciones: primero, que la solución técnica sea generalizable, lo cual plantea un problema muy concreto a los especialistas de la calidad; pero también y quizás sobre todo, que el posible cliente pueda verdaderamente sacar partido en la medida en que, en lugar de satisfacer una necesidad propia, simple y constante, se le proponga un uso que provoque un nuevo comportamiento. La diferencia la marca la calidad del concepto servicio. Si la calidad es buena a la vez en su interés potencial y en su reproductibilidad, esta calidad generará la cantidad. Por tanto, la perspectiva cuantitativista tradicional fracasará.

— Tercer elemento: el protagonismo de los recursos humanos de ahora en adelante. En un sistema cuantitativista «producción-consumo en masa», los recursos humanos se valoran únicamente desde el punto de vista de los números y de la adaptabilidad a la lógica productivista. Los empleados son intercambiables, al igual que los clientes. Claro está que el conjunto debe funcionar por el bien de ambos grupos. Según la receta tradicional, si se trata de hacer más grande el pastel primero, es para que cada uno pueda después quedarse con un pedazo más grande. Mientras tanto, la producción queda en manos de los ingenieros. En cuanto al consumo, se afirma que el cliente es el rey, pero sólo interesa su decisión de compra. En cambio, en un sistema de alta tecnología y servicios, se invierten las relaciones, ya que el recurso escaso es el humano: la posesión de las materias primas, de las técnicas e incluso del capital, no interesa más que en la medida en que se les pueda sacar partido, es decir, si se dispone de recursos humanos que permitirán su aplicación. Estos recursos humanos ya no parecen en absoluto intercambiables. La innovación técnica y el nuevo concepto de servicio no se apoyan solamente en el genio del inventor, sino que

exigen un medio de conservación más rico, más abierto, capaz de comunicar, ofreciendo las posibilidades de fertilización cruzada. Su puesta en marcha depende todavía más de la capacidad de movilización de varios actores. En cuanto al éxito del servicio en sí mismo, no tiene ninguna posibilidad a menos que el cliente sea a su vez considerado como un recurso humano y se aproveche su capacidad de aprendizaje.

La calidad como prioridad hace que el recurso humano sea decisivo. Imposible un servicio eficaz, sin prestatario de servicio dispuesto a ofrecerlo, sin tomador capaz de recibirlo y sin capacidad relacional por ambas partes. Imposible obtener una calidad parcial, y todavía menos, una calidad total sin un compromiso prioritario del empleado de base.

El recurso humano será diferenciador en cualquier desarrollo de tales proyectos. No se trata simplemente del recurso humano a nivel individual, sino por el contrario del recurso organizacional que representa. El recurso humano pertinente no consiste en una colección de individuos, sino en una organización, o más bien en el conjunto de relaciones organizadas en una cultura.

El éxito de Japón y de los «Cuatro Dragones» del Sureste asiático obligó a los occidentales, los americanos en cabeza, a reconocer el papel fundamental de esta dimensión que el esfuerzo de racionalización había hecho olvidar. Pero esta transformación estaba inscrita dentro de la lógica posindustrial. Desde el momento en que el cliente, la calidad y el servicio son protagonistas, el recurso humano toma la delantera sobre los demás. Al mismo tiempo, es necesario precisar que no se trata del recurso humano tal y como se ha analizado y enseñado dentro del concepto tradicional de lo social, lo cual ya no significa consumo y reparto, sino participación, compromiso y desarrollo.

— Y por último: si adoptamos una perspectiva dinámica, entonces la capacidad de innovar, de desarrollar nuevos servicios, y de conseguir una calidad cada vez mayor, no depende solamente de la inversión material (en las instalaciones, las máquinas y los fondos de operaciones), sino cada día más de la calidad y de la pertinencia de la inversión inmaterial (en las personas, en el sistema de relaciones, en la cultura). La selección mediante tests psicotécnicos, exámenes o diplomas, pierde importancia en relación a la formación y a la experiencia en cooperación a través de fórmulas de delegación, de descentralización, de círculos de calidad o de desarrollo organizacional. El concepto clave que plasma el desarrollo de la inversión inmaterial es el aprendizaje. Según esta lógica, el hombre unidimensional del modelo industrial es sustituido por un ser que decide y se compromete, pero que también, y sobre todo, se reconoce por su capacidad de aprender individual y colectivamente, y que evoluciona en su aprendizaje.

Esta nueva lógica de la economía hace indispensables nuevas formas de organización, cuyo éxito dependerá esencialmente del desarrollo de la capacidad de aprendizaje. Lo mismo es aplicable a la movilización de los recursos humanos en el seno de la empresa, la relación con el cliente, y la creación y el mantenimiento de redes eficaces entre empresas.

## ES INDISPENSABLE UNA REVOLUCIÓN EN LA GESTIÓN

En adelante, es imposible organizar, prever o dirigir de la misma manera en una sociedad en la que domina una lógica diferente. Si el motor de las actividades cambia y si los recursos que escasean ya no son los mismos, la gestión en sí misma debe cambiar.

Por tanto, la necesidad urgente de una nueva lógica provocará necesariamente, al final, una verdadera revolución en nuestra manera de concebir la organización, la gestión y la dirección del personal, es decir, en todos los principios de la gestión.

Por supuesto, se deberá seguir asegurando la rentabilidad. El rigor económico no va a desaparecer, más bien aumentará. Pero el juego ya no será el mismo. No se jerarquizarán los factores de la misma manera, ya no se maximizarán los mismos elementos.

Que duda cabe que se ha evolucionado mucho desde la época dorada de la gestión pura y dura de las *business schools* americanas de los años cincuenta. Ahora se trata de algo diferente: están en juego no solamente las técnicas y los métodos, sino otra teoría del comportamiento humano y una nueva concepción de la acción colectiva.

A partir de ahora, será indispensable un distanciamiento mucho más grande que nos lleve a una especie de revolución conceptual, a cuya necesidad y urgencia nos resistimos, cegados como estamos por el entusiasmo superficial y las sobrevaloraciones utópicas que enturbian el debate sobre el desarrollo de la práctica de los negocios. El pensamiento empresarial obedece en efecto a cánones absolutos y efímeros, cuya rápida transformación es tan apremiante como las modas intelectuales o de indumentaria. En el espacio de una generación hemos visto sucederse y entrecruzarse tendencias contradictorias y apasionadas sobre la organización productos-mercados, los grupos autónomos de trabajo, la dirección participativa por objetivos, las motivaciones profundas, la gestión estratégica, los círculos de calidad, la búsqueda de la excelencia, y la cultura de la empresa, eso sin contar el culto a modelos también sucesivos: el modelo sueco, el americano, el alemán y el japonés.

De ahí la sonrisa fácil de los escépticos, que repiten: «Cuantos más cambios, más volvemos a lo mismo». Y no se equivocan en absoluto, ya que detrás de la agitación intelectual se continúa con las mismas prácticas. Cada nuevo planteamiento provoca el mismo entusiasmo desmesurado y entraña las mismas dificultades a la hora de ponerlo en práctica, las mismas fatigas, las mismas decepciones y una predisposición de cara a la siguiente moda.

Por otro lado, no están en lo cierto, ya que, detrás del torbellino de esfuerzos y fracasos sucesivos, el mundo real está cambiando profundamente.

El problema es que estos cambios no encuentran salida o, más bien, relevos intelectuales y, además, como no salen a la luz, no pueden contribuir seriamente a la puesta en práctica de principios más generales y de una filosofía de la acción. Su acumulación anuncia grandes vacilaciones y rupturas espectaculares que nos sorprenderán cuando hayamos tomado consciencia.

Tampoco cabe preocuparse demasiado. El diagnóstico siempre es difícil. Los contemporáneos de la primera revolución industrial tenían conciencia de un cambio, podían entusiasmarse por la modernidad. Y sin embargo los más imaginativos y creativos entre ellos razonaban a contracorriente. Los mejores economistas franceses de la época, los fisiócratas, proclamaban que toda la riqueza viene de la tierra, en un momento en que el desarrollo de la industria iba a transformar radicalmente la jerarquía rural en la que se fundamentaba la sociedad. Poco después, el genial Malthus definía la ley de bronce de la subsistencia, que permitiría a Marx desarrollar su modelo de análisis del capitalismo, mientras que la revolución industrial iba a hacer retroceder por mucho tiempo los estrechos márgenes en los que el desarrollo de las sociedades quedaba circunscrito.

De este modo, los mejores pensadores continúan aferrados a la idea de que sólo la industria es realmente productiva y de que los servicios no son más que una actividad de acompañamiento.

El arte de la gestión, si lo es, no consiste en la aplicación de una doctrina, sino en la solución a problemas y contradicciones reales, en función de las capacidades humanas para concebir y poner en marcha los procedimientos apropiados. Si surgen otros problemas no sólo se ponen a prueba las capacidades humanas, sino que se debe reconsiderar también la lógica de su empleo.

Pero, por oposición a la visión prosaica, empírica y brutal del *business* clásico, el paso hacia una nueva lógica exige una inversión intelectual considerable, a partir sin duda alguna de la práctica, pero que va más allá. Sin la existencia de un nuevo pensamiento empresarial, o sea, sin una verdadera revolución conceptual, es imposible impulsar, responsabilizarse y volver a desarrollar una práctica, incluso original, que se nos presenta necesariamente a corto plazo.

Las teorías y doctrinas de gestión dominantes corresponden a la racionalización de un modelo de sociedad industrial en vías de extinción. Las sucesivas transformaciones han hecho su aportación, ayudando a desarrollar nuevas capacidades. Pero el éxito de su aplicación, como el de todas las doctrinas, radica, claro está, en un cambio de lógica. La labor esencial entonces, tanto de la teoría como de la práctica, es hacer posible la elaboración y puesta en marcha de una lógica que pueda responder al nuevo contexto.

## LAS POSIBILIDADES DE LA SOCIEDAD FRANCESA

La nueva lógica no se impone como modelo a adoptar por ser el único que convenga para el desarrollo de la sociedad. La competencia entre firmas y entre naciones es la que denota la mayor o menor validez de los acercamientos sucesivos que encarnarán este modelo. En esta competición, tanto empresas como naciones sacan partido de sus propios recursos, cada una según sus posibilidades y en función del capital de sus tradiciones, de las capacidades acumuladas que le permiten progresar y a la vez la limitan.

Contrariamente a las opiniones más generalizadas, en esta nueva fase de desarrollo, Francia cuenta con buenas posibilidades.

El discurso dominante en Francia está repleto de quejas y recriminaciones. Todos echan la culpa al vecino y señalan la competencia desleal de los países del sureste asiático. Si la apisonadora de la industria americana se pone otra vez en marcha, si no nos cuidamos de Japón y, por qué no, de Alemania, una vez más quedaremos relegados a un segundo plano. Claro está que algo de cierto puede haber en la denuncia de nuestras debilidades, pero el nuevo orden no tiene por qué ser calamitoso para nosotros. Todo lo contrario. En lugar de exagerar los problemas y la urgencia de la acción, lo cual nos ha llevado a menudo a decidir irracionalmente, e incluso a tomar medidas peligrosas, será necesario que reflexionemos muy seriamente sobre nuestros propios recursos.

Seguimos fascinados por el voluntarismo político, o incluso simplemente empresarial, lo cual nos hace creer fácilmente que es posible imponer por decreto cambios en el comportamiento, que por otro lado sólo pueden ser el fruto de un aprendizaje bien planteado y sostenido. Por eso nos quedamos estancados en la lógica cuantitativista que nos impide comprender el nuevo orden y adaptarnos. Expertos y burócratas entienden la inversión únicamente en forma de *ratios*, lo cual les impide ver el aspecto cualitativo y privilegiar innecesariamente lo material por encima de lo inmaterial, el coste de la formación sobre su calidad y pertinencia. En última instancia —y no hemos

estado tan lejos—, el espíritu de empresa se hubiese podido o debido dirigir por decreto.

Nuestro país tiene muchos problemas, al igual que todos los demás, incluido Japón. Si queremos hacerles frente, tendremos que analizar qué cualidades necesitamos y al mismo tiempo cuáles son nuestras cartas. Desde este punto de vista, la situación de Francia es privilegiada respecto a las primeras fases de la revolución industrial. Dejamos escapar la primera revolución industrial de los siglos XVIII y XIX por falta de materias primas y de mano de obra barata, factores que llevaron al éxito a nuestros vecinos ingleses, alemanes y belgas. Tampoco salimos victoriosos en la segunda, la del siglo XX, a causa de la resistencia de nuestra población obrera a la racionalización, y de nuestros consumidores a la estandarización. La Francia malthusiana de los cuatrocientos quesos resultaba particularmente difícil de gobernar en el mundo de la producción y el consumo en masa.

Nos hemos adaptado mal que bien y con mucho retraso a las grandes fábricas, las grandes ciudades, a la gestión cuantitativa y a la economía de mercado. Pero si todavía estamos pagando caros estos retrasos, que nos han situado en una posición de inferioridad desde la salida de la carrera, deberíamos ser capaces de recuperar esta desventaja y reencontrar nuestras posibilidades, ahora que el recurso humano pasa a ser el más importante.

Digamos lo que digamos no somos el pueblo más inteligente de la tierra. Pero contamos con una cultura, tradiciones y un nivel de educación que nos proporciona un recurso humano activo, capaz y motivado. A pesar del escaso aprovechamiento de este recurso, en todos los campos novedosos donde éste tiene un peso importante hemos obtenido buenos resultados.

Francia no ocupa el primer puesto en alta tecnología, pero sí un lugar muy honorable en multitud de campos. Contamos con muchas de las cualidades necesarias para conseguir el éxito, como por ejemplo imaginación y lógica, esto es, cualidades conceptuales. Y siempre que conseguimos concentrar nuestros medios, obtenemos resultados espectaculares en campos como aviación, espacio, energía nuclear e incluso informática.

En cuanto a los servicios, se manifiesta la capacidad de inventiva, imaginación conceptual e incluso el ingenio en las ventas en todo tipo de sectores, en los cuales los franceses son pioneros. Ejemplos de éxito como el Club Méditerranée, Europ Assistance o Jean-Claude Decaux, se sitúan en la mejor línea de desarrollo posible, y prefiguran las innovaciones y actividades que anuncian el futuro.

Algunos de los defectos tradicionales inherentes a la cultura francesa, como son la tendencia a intelectualizar, a conceptualizar, la exigencia de claridad lógica, la pasión individualista y el culto de las relaciones humanas y el moralismo, de ahora en adelante aparecen, sino como cualidades, sí al menos

como posibles recursos. En un mundo en el que la calidad dominará la cantidad, en el que los recursos humanos primarán sobre los recursos materiales, los franceses estarán mucho más cómodos que en el de la cantidad y la estandarización.

La motivación para el desarrollo es especialmente relevante. Contrariamente a lo que se piensa, desde hace treinta años los franceses figuran en cabeza en las estadísticas sobre la necesidad y deseo de realización personal —*need for achievement*—, que constituye el único índice válido de los recursos humanos para el desarrollo.

Generalmente no faltan los recursos sino la capacidad para movilizarlos y orquestar su aplicación: la capacidad de maniobra más que la motivación, la capacidad de combinar y hacer cooperar conjuntamente a los participantes de una red compleja. También, tal vez desde un punto de vista más práctico, la capacidad de reconocer la importancia de las inversiones inmateriales y de realizarlas. Y, por otro lado, la capacidad de organizar el aprendizaje de responsabilidades nuevas, de desarrollar redes y sistemas de relación complejos y de guiar su aprendizaje colectivo. De ahí la importancia decisiva que debería revestir la experimentación y el aprendizaje de nuevos modos posibles de organización para la sociedad francesa.

Este es, en efecto, el problema crucial. Muchos dirigentes, deslumbrados por las oportunidades que ofrece el porvenir, y por la dificultad de las alternativas que éstas imponen, se concentran en la estrategia y olvidan o minimizan la organización. Los franceses poseen una larga, gloriosa y más que peligrosa tradición que consiste en creer que la intendencia bastará. No ven que la clave, como siempre, es el eslabón que amenaza con romperse y cuyo reforzamiento marcará la diferencia.

El recurso organizacional, la capacidad de hacer cooperar a las personas más independientes será lo más difícil y a la vez lo más decisivo en el nuevo mundo de la innovación.

Dentro de la nueva lógica de los servicios y de la alta tecnología, la organización cambia de forma, pero no por eso pasa a ser un elemento secundario. Su puesta en práctica exige el paso a nuevos modelos, a una nueva filosofía de las relaciones humanas organizadas, y es aquí donde reside la dificultad, más que en la concepción estratégica.

Efectivamente, el mundo de la libertad, de la calidad y de la preeminencia de las relaciones humanas en el que entramos se caracteriza por una mayor organización. Es la paradoja moderna, cuanto más libres son los individuos, más imposible es una anarquía humanamente aceptable, a menos que posea un suplemento extraordinario de organización.

Se trata, es cierto, de un modelo de organización muy diferente, mucho más abierto, flexible y tolerante. Pero se trata de organización, al fin y al cabo,

e implica limitaciones, apremios, coordinación y autoridad. El malentendido viene del hecho de que sólo podemos imaginar la organización como tayloriana y burocrática y, por tanto, para desembarazarnos de las obligaciones que se han vuelto ineficaces e insoportables, suprimimos toda posibilidad de organización. Todo el mundo ha soñado con la transparencia: los izquierdistas con la autogestión, los ultraliberales con fórmulas de dirección por objetivos, asegurando, como pensaba TAYLOR, la sustitución de la autoridad del ser humano por la administración científica de las cosas.

La transparencia es imposible. Siempre tenemos necesidad de organización, aunque ahora sea más sofisticada. Las formas de organización que conocemos actualmente han evolucionado mucho desde TAYLOR, y sin embargo todavía son terriblemente inadecuadas para los problemas a resolver, ya que no permiten movilizar más que una pequeña parte de los recursos humanos disponibles. Sólo son eficaces cuando el empleo de estos recursos es menos importante que la estandarización de comportamientos simples que permiten precisión y rigor de ejecución. Son insuficientes en las situaciones complejas cada vez más frecuentes, porque no permiten obtener el conjunto de informaciones cualitativas pertinentes que exige la dirección de los negocios. Además, hacen imposible una ejecución imaginativa, especialmente en la relación con el cliente, y tienden a imponer un esquema deductivo más pobre en la concepción estratégica y en la toma de las decisiones. Incapaces de traer la innovación, implican la repetición de fórmulas seguras y provocan transformaciones a menudo erróneas y costosas.

Éste es un problema generalizado en todo occidente, tanto en Estados Unidos como en Alemania Federal. No somos los únicos que adolecemos de tales defectos de organización. Pero la sociedad francesa está particularmente marcada, en la medida en que ha invertido de manera considerable en los modelos e incluso en los mitos burocráticos. No le resulta fácil entonces concebir una organización no estructurada, jerarquizada y apremiante, aunque, al mismo tiempo, tampoco pueda soportar el peso de este modelo, al que por otro lado refuerza cuanto más se queja. De ahí la paradoja que constatamos: la existencia de grandes recursos humanos y al mismo tiempo de una incapacidad congénita para movilizarlos.

El punto sensible, el eslabón perdido, son las formas de organización apropiadas. En efecto, la experimentación y la difusión de formas de organización nuevas constituye la labor más urgente y necesaria a realizar.

## NOTAS

(1) *Vid.* Christian STOFFAËS, *Fins de Mondes: déclin et renouveau de l'économie,* pp. 169-196 y especialmente p. 184, Editions Odile Jacob, Paris, 1987.

# 2

# PERSPECTIVAS EN GESTIÓN PÚBLICA

*Lewis Gunn*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
GUNN, L., «Perspectives on public management», en KOOIMAN, J., y ELIASSEN, K. A. 1987, *Managing Public Organizations*, Sage, Londres.

# PERSPECTIVAS EN GESTIÓN PÚBLICA

*Lewis Gunn*

Hasta cierto punto, lo que hacemos los académicos estudiosos del sector público debería estar relacionado con los problemas prácticos que detectan políticos y administradores, con las preocupaciones de los centros que financian las investigaciones, y con los cambios que experimenta el mercado de la formación para los empleados y los empleadores públicos. Desde este punto de vista, durante la década de los cincuenta y los primeros años de los sesenta, la mayoría de los países occidentales centraron su atención en las reformas institucionales; situación que propició, en el ámbito académico, un creciente interés por las transformaciones estructurales y laborales que se producían en el sector público. El enfoque típico de este período se componía de una mezcla de descripción, comparación con otros países, y prescripciones sobre cómo reformar la maquinaria y los procedimientos formales de la Administración. Este enfoque quedaba definido, y también delimitado, a través de dos disciplinas cercanas: la ciencia política y el Derecho administrativo.

A finales de los años sesenta y a principios de los setenta, muchos académicos europeos recibieron la influencia americana del *Análisis de las Políticas Públicas*; coincidiendo con las modas planificadoras que se extendían en diversos niveles gubernamentales y con la proliferación de grupos expertos (*think-tanks*) y de estrategias racionalizadoras. De este modo, la aproximación tradicional a la administración pública fue en cierto modo superada por una orientación más interdisciplinar y más marcada por la influencia americana de las *políticas públicas*. Después de la crisis del petróleo, es decir, desde mediados de los setenta hasta nuestros días, la mayor preocupación de los gobiernos de la Europa occidental ha sido el recorte del gasto público y la búsqueda, a través de fórmulas de gestión extraídas del mundo de los negocios, de una

---

Artículo traducido por Quim BRUGUÉ.

mayor eficiencia en las actuaciones administrativas. ¿Será capaz el enfoque de la gestión pública —que acompaña algunos de los conceptos antes referidos— de sustituir la aproximación tradicional y la perspectiva de las políticas públicas que han sido, hasta muy recientemente, las dominantes en el concierto académico?

## ¿QUÉ SIGNIFICA «GESTIÓN PÚBLICA»?

La expresión *gestión pública* es de origen americano y parece haberse introducido en el vocabulario de los analistas continentales y escandinavos de una forma muy directa, sin que los académicos británicos desarrollaran ningún papel de intermediación. En Gran Bretaña, en cambio, el término aún es objeto de discusión, aunque —al mismo tiempo— ningún otro país ha notado más los efectos de la *gestión de los recortes presupuestarios* o de la estridente promoción *thatcherista* de los métodos y los criterios del entorno empresarial. En Gran Bretaña, los empresarios han sido invitados a gestionar las industrias nacionalizadas y otras instituciones públicas, así como a remoldear organizaciones tan variadas como las sanitarias o las universitarias. El manual de la Audit Commission (1983), *Economy, Efficiency and Effectiveness*, aparece profundamente influido por el *best-seller* de PETERS y WATERMAN (1982), *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. Probablemente, detrás de éstas y de otras muchas presiones que proponen imitar a la gestión empresarial, se esconde la amenaza o la realidad de la privatización en sus más diversas formas y grados.

Si queremos mejorar nuestra comprensión del concepto *gestión pública*, parece apropiado —antes de abordar su aplicación a la escena de la Europa occidental— presentar el debate que se ha desarrollado en Estados Unidos. Desafortunadamente, en el ámbito de la gestión pública europea no existen equivalentes a trabajos genuinamente seminales como los de LINDBLOM (1959) y su *«muddling through»*, de SIMON (1960) y su *«the new science of management decisions»*, o de ETZIONI (1967) y su *«mixed scanning»*. Quizá el equivalente más próximo es el texto de lecturas editado y comentado en 1983 por James L. PERRY y Kenneth L. KRAEMER, *Public Management: Public and Private Perspectives*.

PERRY y KRAEMER empezaban su trabajo reconociendo que la formación básica recibida por los miembros de su generación ha sido la impartida por las escuelas tradicionales de administración pública, pero que actualmente están impartiendo docencia en escuelas de gestión en un sentido más genérico (en concreto,

en la *Graduate School of Management* de la Universidad de California). Tal como los propios autores observan:

> *«La filosofía educativa de una escuela de gestión en sentido genérico es marcadamente diferente de la que encontramos tanto en las escuelas de negocios como en las escuelas de administración pública. El principio central de estas escuelas subraya que los conocimientos, las técnicas y las habilidades necesarias para una adecuada gestión o administración son parecidas para organizaciones situadas en los diversos sectores de la sociedad»* (1983: ix).

*«Esta filosofía* —sugieren— *contrasta con la unicidad o la especificidad que muchos académicos reclaman respecto a la administración pública»*. PERRY y KRAEMER, por lo tanto, dejan claro que no suscriben aquella máxima tradicional en la que habían sido educados: *«public administration is different»* (la administración pública es diferente). Sin embargo, también identifican peligros en la aproximación contraria *«management is generic»* (la gestión es genérica) y, más específicamente, en la tendencia a someter la administración pública a los problemas, las prácticas y los valores del mundo empresarial.

PERRY y KRAEMER introdujeron el término *gestión pública* precisamente para superar la visión desequilibrada que muestran ambos enfoques, y lo definieron con las siguientes palabras:

> *«Creemos que el término "gestión pública" representa una nueva aproximación que ha crecido de forma natural a partir de la debilidad de otras filosofías educativas dominantes. La gestión pública es una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico»* (1983: x).

En relación a su orientación normativa, la gestión pública parece incorporar una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad, o por valores como los de equidad, consistencia o igualdad: temas y valores que son más relevantes en el sector público que en el ámbito privado o empresarial. Desde una orientación más instrumental, como la que incorpora su acepción más genérica, la gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible: a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado, o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos, financieros, humanos, materiales, informativos, etc.

Nada más y nada menos. Personalmente, tras la primera lectura de estos postulados, tuve dificultades para sacudirme las reminiscencias del *«mixed scanning»* o el *«third approach»* de ETZIONI. Los argumentos de este autor, sin embargo, eran

relativamente pobres si no se entendían bien las otras dos aproximaciones tradicionales, más extremas y más opuestas entre ellas. De forma parecida, la postura defendida por PERRY y KRAEMER en relación a la gestión pública se entiende mejor después de leer algunos de los capítulos más comprometidos de su libro de lecturas. Además, PERRY y KRAEMER no tratan únicamente de teorizar, sino también de contextualizar su visión de la gestión pública desde una perspectiva histórica.

Empezando por el final, PERRY y KRAEMER abordan el aspecto histórico y detectan *«las raíces de la gestión pública»* en el ensayo *The Study of Administration* (1887) de Woodrow WILSON. De hecho, defienden que el pensamiento americano en relación a la administración pública ha sido básicamente circular, de modo que algunos de los elementos más importantes de los argumentos wilsonianos han vuelto a ser descubiertos un siglo más tarde. WILSON, por lo tanto, es para PERRY y KRAEMER un autor más ambivalente de lo que normalmente se le reconoce. En el estudio de la obra de Woodrow WILSON, PERRY y KRAEMER se detienen en aquellas partes donde se sugiere que la política y la administración pueden y deben separarse, tanto por lo que se refiere a la práctica como a los estudios académicos sobre el gobierno. Filósofos, políticos y legisladores han de preocuparse de *«aquello que el gobierno puede hacer de forma adecuada y exitosa»*, mientras que los administradores deben ocuparse de *«cómo puede el gobierno realizar sus tareas de la forma más eficiente y económica posible»* (WILSON, 1887). En el contexto de 1880, la búsqueda de la eficiencia comportaba medidas específicas para la reforma de la función pública; pero, de forma más general, WILSON vislumbraba una nueva *«ciencia de la administración»* que acercaría las prácticas del gobierno a las del ámbito empresarial. Finalmente, a pesar de que en este rápido resumen hemos subrayado lo que PERRY y KRAEMER denominan la *«orientación instrumental»* del pensamiento wilsoniano, este autor también muestra una dimensión *«normativa»*, relacionada con la necesidad de la administración pública de ser responsable y de dar respuesta a los ciudadanos y a los políticos electos.

A la hora de reconstruir los períodos históricos y de definir las posturas que ha ido adoptando la teoría administrativa americana durante el siglo XX, los argumentos de PERRY y KRAEMER son claramente deudores de los *«paradigmas de la administración pública»* de N. HENRY (1985). La primera etapa (1900-1926) se caracterizó por el desarrollo de la *«dicotomía política/administración»* gracias a autores como GOODNOW (1900) o WHITE (1926). Este último definía una acepción de la administración pública como *«la gestión de hombres y materiales destinada a lograr los objetivos del Estado»*, al mismo tiempo que consideraba que podía ser provechosa una emulación del modelo empresarial. El segundo período (1927-1937) evolucionó de forma natural —al menos desde la óptica de los *«paradigmas de la administración pública»*— hacia la búsqueda de unos principios universales para la buena gestión; es decir, de unos principios útiles tanto para las organizaciones públicas

como para las privadas. Durante el tercer período (1937-1950), SIMON (1947) y otros autores desplegaron una doble ofensiva contra el enfoque de los principios universales y contra la dicotomía política/administración, introduciendo una renovada preocupación por la realidad efectiva del comportamiento administrativo. Más tarde, durante los años cincuenta y los sesenta, otros paradigmas coexistieron y compitieron. Entre ellos, cabe destacar *«la administración pública como ciencia política»* (donde encontramos diferentes tendencias, como el análisis de las políticas públicas) y *«la administración pública como ciencia administrativa»* (el llamado enfoque genérico a la gestión).

Así pues, PERRY y KRAEMER argumentan que entre 1900 y 1970 la teoría americana sobre la administración pública ha oscilado entre los defensores de su unicidad y especificidad (argumentando básicamente desde la ciencia política) y aquellos que consideran que tanto la administración pública como la privada pueden integrarse bajo un enfoque genérico a la gestión (aunque ésta ha sido una perspectiva normalmente dominada por los planteamientos empresariales). Desde 1970, el paradigma emergente e integrador es el de la *gestión pública* o, en palabras de PERRY y KRAEMER, *«la finalización del círculo iniciado por* WILSON» (1983: 1).

Las similitudes entre la postura de Woodrow WILSON (tal como la hemos resumido anteriormente) y la gestión pública moderna pueden observarse, según PERRY y KRAEMER, como *«los rasgos distintivos de una disciplina incipiente»*:

> *«Su objetivo principal es entender cómo las organizaciones públicas, principalmente las gubernamentales, pueden satisfacer las tareas que se les encomiendan.*
>
> *La función ejecutiva, en contraste con la legislativa y la judicial, es su centro de atención, y los ejecutivos y gestores de estas organizaciones son los principales clientes de este enfoque eminentemente aplicado.*
>
> *El descubrimiento de conocimientos, herramientas y técnicas específicas para una gestión ejecutiva efectiva es la clave para desarrollar habilidades administrativas tangibles entre los ejecutivos y los gestores públicos.*
>
> *Comparaciones intersectoriales e interorganizativas representan la metodología clave para avanzar en este campo de estudio»* (PERRY y KRAEMER, 1983: xi).

Hasta ahora hemos situado las aportaciones de PERRY y KRAEMER en una dimensión longitudinal que muestra su percepción de la evolución experimentada por la administración pública americana. Pero, ¿dónde situar sus posiciones en términos de latitud en relación a sus coetáneos americanos, especialmente por lo que se refiere al debate en torno a la unicidad de la administración pública o a la defensa de una gestión en sentido genérico? Para entender la amplitud de la gestión pública, recuperaremos algunos de los textos seleccionados por PERRY y KRAEMER para su libro. También podemos ya insertar algunas referencias europeas en nuestro propio texto.

## POSICIONES EN EL *SPECTRUM* DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Como punto de partida, vamos a asumir que existe un *spectrum* a lo largo del cual se sitúan distintas posiciones: entre un extremo donde la administración pública es única y específica y otro donde la gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial. ¿Cuáles son, pues, las posturas que pueden tomarse entre estos dos extremos, y dónde situarían PERRY y KRAEMER su proclamado paradigma de la gestión pública como enfoque específico e integrador? A continuación presentamos una posible versión del *spectrum* de la gestión pública al que nos estamos refiriendo:

A. La administración pública es única ...
B. La gestión pública y la empresarial se parecen ... aunque en aspectos poco importantes
C. La gestión pública ... representa el paradigma integrador
D. Existe convergencia entre la gestión pública y la empresarial ...
E. La gestión es un término genérico ...
F. La gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial ...

Repasemos brevemente cada una de estas posturas.

### A) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES ÚNICA

Existe una abundante literatura dedicada a reflejar las diferencias entre la administración pública y la gestión empresarial o, de forma más simple, a defender que la administración pública es única y específica. Un compendio útil es el que nos ofrecen RAINEY, BACKOFF y LEVINE en su artículo «Comparing Public and Private Organizations» de 1976. A continuación, de todas formas, presentamos un resumen estrictamente personal del tipo de argumentos más utilizados por los defensores de esta postura:

1. Los entes públicos actúan en unos ámbitos legalmente definidos y delimitados y, por lo tanto, se distancian de la autonomía que caracteriza la actuación empresarial.
2. El gobierno ostenta el monopolio de ciertas sanciones y del poder coactivo (por ejemplo, el encarcelamiento o la capacidad impositiva), aunque en la práctica se ponga el acento en el consenso, la negociación, las coaliciones, etc.
3. El entorno del gobierno es más complejo que el de las mayores y más diversas organizaciones privadas, y los empleados públicos establecen transacciones múltiples con dicho entorno.

4. Las instituciones gubernamentales y sus programas de actuación son vulnerables ante una amplia variedad de presiones políticas, las cuales son normalmente ejercidas en el corto plazo, construidas sobre intereses particulares e incompatibles con los comportamientos de corte empresarial.

5. Debido a la inmediatez impuesta por las influencias políticas y electorales, la planificación a largo plazo es dificultosa para los gobiernos.

6. La actividad gubernamental ha de acomodar una amplia variedad de valores, al mismo tiempo que el llamado *interés público* no deja de ser un concepto vago, intangible, polisémico e irresoluble.

7. Los objetivos del gobierno son complejos y, a menudo, contradictorios, por lo cual se requiere de *trade-off* (intercambios y equilibrios entre objetivos contrapuestos).

8. Se detectan escasas presiones para mejorar la eficiencia del sector público y, en todo caso, se trata eminentemente de presiones externas (políticas, económicas, financieras, etc.).

9. Medir y evaluar la actuación y los resultados del sector público plantea problemas objetivos, puesto que no existe un criterio claro de referencia (por ejemplo, pérdidas y beneficios). Dentro del ámbito público es difícil responder a preguntas como: *¿qué estamos intentando hacer?* o *¿cómo identificaremos lo que hemos logrado a través de nuestras actuaciones?*

10. Tales problemas limitan las oportunidades gubernamentales para delegar y descentralizar, ya que la forma más fácil de delegación se expresa mejor en términos de resultados alcanzados que de actividades realizadas.

11. Los *bienes públicos* (por ejemplo, un medio ambiente limpio) excluyen la posibilidad de dirigirse a unos consumidores determinados o el uso de la mayor parte de los mecanismos de mercado, como podrían ser los precios.

12. El sector público, especialmente en situación de monopolio, muestra frecuentemente poca sensibilidad respecto a las preferencias de los consumidores, el nivel de satisfacción que éstos alcanzan, etc.

13. La visibilidad y la responsabilidad pública son características del gobierno que, además, tienden a ser más marcadas debido a las demandas de apertura administrativa y a la mayor exposición a los medios de comunicación.

14. Al contrario de lo que sucede en el mundo de los negocios, en la administración pública debe mostrarse equidad a la hora de tratar diferentes casos, consistencia a lo largo del tiempo y elevados niveles de justicia e igualdad.

15. La responsabilidad pública y la necesidad de unos procedimientos defensivos se traduce en una tendencia a la centralización y a la burocratización administrativa.

16. En tanto que organizaciones empleadoras, las instituciones públicas se ven limitadas en términos de contratación, despidos, promoción y formación.

17. Aunque es difícil generalizar, es probable que el sector público, a la hora de tratar con los empleados —especialmente cuando sus asociaciones son poderosas o cuando nos encontramos con un fuerte énfasis en la autonomía y los estándares profesionales—, presente una dependencia menor hacia formas jerárquicas o *top-down* de dirección.

18. Las posibilidades gubernamentales de premiar la excelencia o, al contrario, de castigar los errores de sus empleados son muy limitadas.

19. Dados los límites de promoción y de reconocimiento dentro del sector público, se utilizan otros medios de motivación como (en algunas culturas) el elevado *status* social, la creencia de que se está sirviendo de forma útil, un cierto sentido de *centralidad*, etc.

20. La complejidad del entorno, tanto interno como externo, del sector público reclama a sus gestores el desarrollo de sofisticadas habilidades en el análisis y mantenimiento de *sistemas*.

Al finalizar este tipo de análisis, RAINEY *et al.* (1976) concluyen:

> *«Es difícil pensar cómo un currículum básico en gestión (en sentido genérico) puede impartirse más allá de una amalgama de cursos compartidos ... Más allá de unas pocas asignaturas, una preparación óptima para la gestión en los dos tipos de organización reclama énfasis diferentes ... (los cuales) se manifiestan en una divergencia tal ... que no parece particularmente útil hablar de un currículum genérico.»*

En otras palabras, la administración pública es, sino totalmente única, como mínimo diferente.

### B) PARECIDA EN ASPECTOS POCO IMPORTANTES

Esta postura fue la defendida por G.T. ALLISON en su artículo de 1979, «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?». El autor inicia su exposición cuestionando la distinción wilsoniana entre política (o políticas) y administración (o gestión): la política genera los *fines* y la administración actúa como *medio* para alcanzarlos de la forma más eficiente posible. De este modo, afirma:

> *«Los intentos que se realizaron en las primeras décadas de este siglo de dibujar una clara frontera entre* política *y* administración *... reflejan la búsqueda de una simplificación que nos permita colocar los asuntos valorativos de la política a un lado (quién consigue qué, cuándo y cómo), y centrarnos en los problemas más*

> *limitados sobre cómo ejecutar las tareas eficientemente. Pero, ¿puede realmente alguien negar que el* cómo *afecta sustancialmente al* quién, *al* qué *y al* cuándo?»

Volveremos más tarde sobre este tema, ya que, desde mi punto de vista, es de una importancia crucial.

Después de este primer punto, ALLISON también pone en duda aquella premisa según la cual los métodos empresariales son enteramente trasladables al ámbito del sector público:

> *«Las categorías básicas en la discusión actual en torno a la gestión pública —estrategia, recursos humanos, gestión financiera, control, etc.— han nacido en el contexto empresarial donde los ejecutivos gestionan las jerarquías. La adecuación de estos conceptos a la gestión pública no es tan clara.»*

ALLISON nos hace notar que, a pesar de que existen múltiples estudios sobre los contenidos y las características de la gestión en el sector privado, no sucede lo mismo en el sector público. En ausencia de este material, nos propone una serie de especulaciones y de generalizaciones tentativas basadas en la comparación entre el trabajo y las responsabilidades del director de una agencia federal y un alto ejecutivo de la *American Motors*. Ambos son gerentes de organizaciones complejas y, tal como nos sugiere ALLISON, desarrollan funciones muy similares, que pueden ser resumidas como:

Estrategia:

1. Establecer objetivos y prioridades
2. Preparar planes operativos

Gestión de los componentes internos:

3. Organización y recursos humanos
4. Dirección del personal
5. Control de las actividades y de los resultados

Gestión de los factores externos:

6. Tratar con unidades externas
7. Tratar con otras organizaciones
8. Tratar con la prensa y con el público

Sin embargo, a pesar de estas similitudes superficiales, ALLISON detectó otras muchas diferencias entre la gestión privada y la pública. Utilizando sus propias conclusiones: *«La gestión pública y la privada son, al menos, tan diferentes como similares, y ... las diferencias son más importantes que las similitudes»*. Aceptó que a menudo los gobiernos son menos eficientes que las empresas, pero rechazó plenamente *«la idea de que existe un cuerpo de prácticas de gestión empresarial que puede trasladarse directamente al sector público»*.

### C) La gestión pública como paradigma integrador

Obviamente, existe una posición intermedia como la sostenida por Perry y Kraemer, la cual ya ha sido discutida en un apartado anterior. Estos autores observan la gestión pública como la base de un nuevo paradigma integrador, un paradigma que combina elementos relevantes de aquella perspectiva normativa según la cual *la administración pública es diferente*, y de aquella otra más instrumental que defiende que *la gestión es genérica*. Así pues,

> *«Desde nuestra perspectiva, existen similitudes entre la gestión pública y la privada. Pero también hay diferencias, y estas diferencias son suficientemente claras e importantes como para justificar que la gestión pública deba considerarse como un campo profesional y un objeto de estudio específico.»* (Perry y Kraemer, 1986: 56)

O, tal como sugieren el título y el subtítulo de su libro, la gestión pública se construye desde la doble perspectiva pública y privada. Volveremos más tarde sobre esta tema, ya que nos servirá para desarrollar un nuevo paradigma.

### D) Convergencia entre la gestión pública y la privada

Obviamente, la posición de Perry y Kraemer interseccionа con la de algunos teóricos de la *convergencia*. En su libro de lecturas, Michael Murray (1975) —autor que se muestra como el mejor exponente de las tesis de la convergencia— argumenta que en las sociedades posindustriales el contraste típico-ideal entre la administración pública y la gestión empresarial tiende a desaparecer. De este modo, lo que actualmente encontramos es más un *continuum* de tipos organizativos y menos una simple polarización entre lo público y lo privado. Los negocios privados ya no pueden operar como si su único y simple objetivo fuera exclusivamente la obtención del máximo beneficio. De forma parecida, las organizaciones públicas cada vez más tienen que justificar, utilizando como referencia los beneficios obtenidos, los recursos que consumen. Las tendencias burocráticas proliferan en las grandes organizaciones, tanto públicas como privadas. Existen diferencias en relación a la visibilidad y a la responsabilidad del sector público, pero estas diferencias son menos acentuadas en una sociedad donde todas las grandes organizaciones están politizadas y abiertas al control legislativo o al escrutinio de los medios de comunicación. Los hombres de negocios parecen razonablemente efectivos cuando son reclutados para puestos gubernamentales, del mismo modo que los altos cargos de la administración son candidatos privilegiados para ocupar puestos de responsabilidad en las corporaciones privadas. Existe escasa evidencia

de que las organizaciones públicas sean menos eficientes que las empresas privadas. De hecho, muchos de los procesos de gestión (por ejemplo, la planificación y el control) son, a pesar de operar en ámbitos diferentes, básicamente iguales.

Los argumentos de MURRAY son bastante conocidos y no requieren que ahora los desarrollemos en profundidad. Estas posiciones, para finalizar, parecen un poco desfasadas por lo que se refiere a la supuesta responsabilidad social de las empresas; especialmente desde que, al menos en la experiencia británica de los años ochenta, el acento de la convergencia se ha situado casi exclusivamente en el traspaso de criterios y prácticas del mundo de los negocios al sector público.

### E) LA GESTIÓN ES UN TÉRMINO GENÉRICO

Al igual que las tesis de la convergencia, los defensores de la *gestión genérica* no presentan una posición fija y, en principio, pueden desplegar sus argumentos tanto desde la posición que considera la necesidad de adaptar la gestión pública a la privada como desde la contraria. En la práctica, sin embargo, lo más frecuente es identificar los procesos y las prácticas asociados a la gestión empresarial y sugerir su aplicación, con las mínimas adaptaciones, al sector público. Así, muchas *escuelas de negocios* americanas empezaron como tales y, más tarde, incorporaron la dimensión pública hasta convertirse en *escuelas de negocios y administración pública*. Evidentemente, el peligro de esta aproximación radica en el dominio de los problemas, los valores, los métodos y las técnicas empresariales. PERRY y KRAEMER (1983: ix) advierten que *«desde nuestra experiencia de gestión genérica, la buena gestión se equipara a la buena gestión empresarial»*. Desde mi propio —y más limitado— punto de vista, no encuentro ninguna razón para rebatir sus conclusiones, y de aquí la posición que he atribuido a estos enfoques en el *spectrum* de las diferentes formas de entender la gestión pública. Sin embargo, es relevante insistir en que estas conclusiones no tienen por qué ser definitivas y que, por lo tanto, podría desarrollarse una posición *genérica* más genuina. Por ejemplo, cualquier gestor —ya sea del sector público o del sector privado— puede aprovecharse de la lectura de un libro como el de J. P. KOTTER (1982), donde se relatan con una fuerte base empírica las principales actuaciones de los gerentes generales.

### F) LA GESTIÓN PÚBLICA COMO FORMA POCO EFICIENTE DE GESTIÓN EMPRESARIAL

La perspectiva que considera la gestión pública simplemente como una forma poco eficiente de gestión privada y que, consecuentemente, defiende el traspaso más rápido y comprehensivo posible de prácticas y valores empresaria-

les al ámbito público, no se encuentra explícitamente redactada. Normalmente, estas opiniones se expresan oralmente, de forma coloquial y en el ámbito de las comidas de negocios. Durante la década de los ochenta, sin embargo, parece haber penetrado en algunos círculos gubernamentales, tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental. En su forma más virulenta —conocida como el *thatcherismo vulgar*— se degrada la dignificada proposición *«el mejor gobierno es el menor gobierno»* hasta la indefendible *«el mejor gobierno es el gobierno más barato»*. Esta óptica acostumbra a confundir *eficiencia* con *eficacia* y eleva la *economía* a una posición preponderante entre ambas. Además, se basa en una débil comprensión de las complejidades y los límites que operan necesariamente en el sector público y, por todo ello, no merece que nos extendamos en su discusión.

## ¿REPRESENTA LA GESTIÓN PÚBLICA UN NUEVO PARADIGMA?

PERRY y KRAEMER (1983) han presentado de forma ordenada e interesante una útil colección de lecturas, así como su propia y provocativa introducción comentada. Sin embargo, sigue sin convencerme su intento de desarrollar una versión de la *gestión pública* entendida como un paradigma nuevo e integrador. El análisis es excesivamente simplista, el compromiso demasiado blando, y resulta dificultoso saber cuáles son los interrogantes radicalmente nuevos que aparecen o cuáles son los novedosos modelos de pensamiento que emergen en lo que ellos denominan un nuevo *paradigma*. En Estados Unidos parece que se ha producido algún tipo de unión entre las congregaciones de la *administración pública* y de la *gestión genérica*, pero el resultado se nos antoja como una iglesia demasiado amplia. Demasiadas cosas dependen de dónde ponga el énfasis el predicador, ya sea en (1) la gestión *pública,* lo cual implica que podemos aprender de la gestión genérica pero que el sector público es más diferente que parecido al privado, o en (2) la *gestión* pública, con la consecuencia de que la gestión es la gestión y, por lo tanto, la especificidad del sector público ha sido sobreestimada.

Como *descripción* de lo que ha sucedido en los Estados Unidos, los argumentos de PERRY y KRAEMER pueden tener cierta relevancia en tanto que manifestación de la emergencia de una gestión pública que es el resultado de la interacción entre la administración pública tradicional y una gestión genérica de orientación empresarial. Sin embargo, es difícil identificar un movimiento semejante en Europa occidental. No podemos estar particularmente orgullosos de la razón de esta diferencia entre Europa y Estados Unidos, ya que la persistencia de la tradición de unicidad y de especificidad de la administración pública se debe a que la

mayoría de los profesores europeos de administración pública son politólogos o juristas y, en cambio, no han estudiado nunca gestión. Allí donde ha habido una única tradición dominante se hace más difícil identificar tendencias que apunten la aparición de una nueva situación.

Para los propósitos *predictivos*, sin embargo, deberíamos reflexionar seriamente sobre el debate americano en torno a la gestión pública. Si se mantienen las actitudes actuales hacia el gasto público, las presiones encaminadas a promover una gestión más empresarial del sector público tendrán muy probablemente un fuerte impacto sobre las materias de estudio patrocinadas por las fundaciones gubernamentales y sobre la forma de educar (*pre-entry*) o de formar (*post-entry*) a los gestores públicos. En Gran Bretaña encontramos ya alguna evidencia de este tipo de fenómenos. Por ejemplo, actualmente, el *Economic and Social Research Council* está favoreciendo la investigación relacionada con la eficiencia en el sector público. También, en relación a la educación y la formación de gestores públicos, se detecta la influencia de las tendencias del mercado: sustituir posgrados en administración pública o políticas públicas por posgrados en estudios empresariales. Las escuelas de negocios de Londres y Strathclyde están desarrollando ramas públicas dentro de sus programas de docencia empresarial, así como implantando unidades o departamentos de gestión pública más potentes.

En términos *prescriptivos*, si los académicos sólo abordan la elección entre adaptar sus aproximaciones tradicionales a las presiones actuales o permitir que sus colegas de las escuelas de negocios los marginen en términos defensivos, el enfoque de la gestión pública podría reclamar más investigación. Personalmente, creo que hay razones para alejarse de la administración pública tradicional y, por lo tanto, para ampliar nuestras preocupaciones hacia el campo de la gestión pública o incluso de la gestión en términos genéricos. Recientemente, he realizado cursos dedicados, por ejemplo, a los *«Procesos de Gestión»* que han sido impartidos para gestores tanto públicos como privados, y me han convencido de que el enfoque de la gestión genérica no tiene por qué traducirse en el dominio de los problemas, los valores, los métodos y las técnicas empresariales. Así pues, estoy más abierto a la sobreposición de las aproximaciones de la *gestión pública* y de la *gestión genérica* de lo que se podría deducir de la discusión anterior, puesto que parece ofrecer una alternativa más atractiva que la ciega adherencia a la ya pasada de moda perspectiva que defiende que la administración pública es única.

Sin embargo, existe una diferencia significativa entre mi postura y la de PERRY y KRAEMER. En concreto, por lo que se refiere a su redescubrimiento de la distinción de Woodrow WILSON entre política y administración, entre políticas y gestión, o entre los fines del gobierno y los medios para su logro. Tal como habíamos citado anteriormente, PERRY y KRAEMER consideran que el principal objetivo de la gestión debe ser entender cómo las organizaciones

públicas pueden satisfacer las misiones que se les encomiendan. Sin embargo, si no tenemos nada que ver con las misiones que nos proponen, ni en cómo se formulan, ni con el proceso a través del cual pretenden lograr sus resultados, entonces la gestión pública ofrece al análisis de las políticas públicas un futuro realmente pobre. Mi postura es más cercana a la de ALLISON, quien —tal como ya hemos apuntado— rechaza la distinción entre política y administración como *«una simplificación que permite colocar los asuntos valorativos de la política a un lado ... y centrarnos en el problema más limitado sobre cómo ejecutar las tareas eficientemente»*. El proceso de gestión, argumenta, afectará al proceso político y a los resultados obtenidos. Podría añadir que lo contrario también es posible; es decir, que los resultados de la gestión (por ejemplo, una mayor eficiencia) dependen en gran medida del proceso político y de las políticas que este proceso genere. Esta es la lección que algunos gobiernos europeos deben aprender, ya que demasiado a menudo parecen perseguir reducciones de gasto o mejoras en la eficiencia pensando que sus iniciativas se producen en una especie de *vacuum* político.

En tanto que académicos europeos, debemos elaborar nuestra propia aproximación a la gestión pública y hacerlo de un modo menos condicionado que PERRY y KRAEMER. Ciertamente, la docencia y la investigación en gestión pública deberán incorporar sus principales elementos del ámbito de las *políticas públicas*, pero también de la *gestión empresarial* y de lo que hemos denominado la *gestión genérica*. Finalmente, no debemos olvidar lo que continúa siendo relevante en la vieja tradición de la *administración pública*, ya que sus principios permanecen importantes en varios aspectos: aspectos que nos muestran la gestión dentro del sector público como algo necesariamente diferente de la gestión en el mundo de los negocios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G. T. (1979): «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?», trabajo presentado en la *Public Management Research Conference*, Brookings Institution, Washington DC [reimpreso en Perry y Kraemer (1983)].

AUDIT COMMISSION (1983): *Economy, Efficiency and Effectiveness*, The Audit Commission For Local Authorities in England and Wales.

ETZIONI, A. (1967): «Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making», *Public Administration Review*, n.º 27, pp. 385-392.

GOODNOW, F. (1900): *Politics and Administration*, Nueva York, Macmillan.

HENRY, N. (1975): «Paradigms of Public Administration», *Public Administration Review*, n.º 35, pp. 387-396.

KOTTER, J. P. (1982): *The General Managers*, Nueva York, Free Press.

LINDBLOM, C. (1959): «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, n.º 19, pp. 79-88.

MURRAY, M. A. (1975): «Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay», *Public Administration Review*, n.° 35, pp. 364-371.

PERRY, J. L., y KRAEMER, K. L. (eds.) (1983): *Public Management: Public and Private Perspectives*, CA. Mayfield Publishing Co.

PETERS, T. J., y WATERMAN, R. H. (1982): *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies*, Nueva York, Harper and Row.

RAINEY, H. G.; BACKOFF, R. W., y LEVINE, C. N. (1976): «Comparing Public and Private Organizations», *Public Administration Review*, n.° 36, pp. 223-244.

SIMON, H. A. (1947): *Administrative Behaviour*, Nueva York, Free Press.

SIMON, H. A. (1960): *The New Science of Management Decision*, Nueva York, Prentice-Hall.

WHITE, L. D. (1926): *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, Macmillan.

WILSON, W. (1887): «The Study of Administration» *Political Science Quarterly*, n.° 2, pp. 197-222 [reimpreso en Perry y Kraemer (1983)].

# 3

# LA GESTIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO

*John Stewart y Stewart Ranson*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
STEWART, J., y RANSON, S.: «Management in the Public Domain» en Mckevitt, D., y Lawton A. (eds.) (1994), *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*. Sage, Londres.

# LA GESTIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO

*John Stewart y Stewart Ranson*

El ámbito público tiene sus propios fines. Expresa los objetivos colectivos de una sociedad, y son precisamente estos objetivos los que establecen las condiciones y las tareas de la gestión. En este capítulo vamos a desarrollar algunas ideas útiles para la gestión en el ámbito público, y vamos a hacerlo de la siguiente forma:

— explorando la poca adecuación de los modelos privados al estudio de la gestión en el ámbito público y argumentando la necesidad de elaborar una aproximación específica;

— empezando la elaboración de este modelo específico de gestión a partir de los objetivos, los condicionantes y las tareas propias del ámbito público;

— presentando los dilemas que despierta la construcción de una aproximación a la gestión en el ámbito público; y

— desarrollando un enfoque a la gestión en el ámbito público que reconozca tanto la peculiaridad de sus objetivos, sus condiciones y sus tareas como los dilemas que aparecen.

## LA INADECUACIÓN DEL MODELO DEL SECTOR PRIVADO

Es peligroso que, de forma consciente o inconsciente, la gestión en el ámbito público adopte modelos elaborados para organizaciones externas. Esto no significa que la gestión en el ámbito público no pueda aprender de la gestión en el sector privado, o viceversa. De hecho, algunas ideas específicas son transferibles. Lo que no es transferible es un modelo de gestión; es decir, sus objetivos, sus condiciones y sus actividades.

---

Artículo traducido por Quim BRUGUÉ.

Aun así, el modelo del sector privado se ha convertido en la forma de pensar dominante. Como resultado de ello, la gestión en el ámbito público se ha definido más a menudo en términos negativos que por su contenido positivo. Se suelen utilizar expresiones como las de *gestión en organizaciones sin ánimo de lucro* o *gestión en organizaciones no mercantiles* no únicamente para referirse a la gestión en el sector público, sino también en las organizaciones voluntarias. Se nos dice que las organizaciones del sector público no tienen afán de lucro, pero no se nos explica qué otros objetivos persiguen. Evidentemente, ésta no es una forma adecuada para desarrollar una aproximación a la gestión en el sector público.

El sector privado define la naturaleza de la gestión en referencia a los objetivos y las condiciones del ámbito privado. Aunque esta aproximación puede presentar elementos relevantes para el sector público, debe transformarse en su concreción. Además, existen multitud de aspectos de la gestión en el ámbito público que no tienen paralelo en el sector privado.

## Gestión estratégica

La gestión estratégica se preocupa de la competitividad de una organización. Se concentra en las potencialidades y las debilidades que manifiesta en relación a un entorno cambiante, y lo hace con la finalidad de determinar la combinación producto/mercado que optimice los resultados conseguidos por la organización.

Existen, en el campo de la gestión estratégica, muchas ideas relevantes para el ámbito público, por ejemplo, la revisión de las actividades de la organización a partir de los cambios en el entorno y del análisis de las potencialidades y las debilidades de la organización. De todas maneras, los enfoques de la gestión estratégica basados en el sector privado no pueden aplicarse directamente al ámbito público.

Excepto en ciertos casos, no tiene ningún sentido plantearse la competitividad del sector público. Un gobierno no puede abandonar un producto o un mercado por la simple razón de que el entorno le parezca desfavorable. Al contrario, incluso puede ser que se vea obligado a asumirlos como resultado de un fallo del mercado. Esto no significa que el ámbito público no necesite de gestión estratégica, sino que ésta no puede basarse en la competitividad de diferentes organizaciones ni puede escoger la combinación producto/mercado en función de los márgenes de beneficios. La gestión estratégica ubicada en el ámbito público expresa unos valores que se determinan a través del proceso político y en respuesta a las transformaciones del entorno. Todo ello reclama un modelo propio.

## El *marketing* y los clientes

El papel del *marketing* es crucial en el sector privado y se traduce en subrayar la relación entre la empresa y sus clientes. No hay duda de que el *marketing* tiene un espacio en el ámbito público, y no únicamente cuando se produce una transacción directa de tipo comercial. Así, se puede argumentar que para una organización pública es útil pensar en aquellos que utilizan sus servicios como si fueran sus clientes.

De este modo, los conceptos del *marketing* y la idea de los *clientes* pueden ser estimulantes para el sector público, pero también pueden provocar distorsiones si se utilizan de forma acrítica. Una organización del sector público puede y debe mantener múltiples relaciones con su público. Sin embargo, hay consumidores, clientes y también ciudadanos. Una organización pública puede y debe preocuparse de un consumidor particular, pero también tiene otras preocupaciones. El *consumerismo*[1] por sí mismo no garantiza el interés público.

Si el *marketing* privado cubre las relaciones entre una organización y el comportamiento de su público, en el ámbito público se identifican y amplían sus funciones. Sin embargo, esto no significa que estas funciones sean las mismas que en el sector privado. El sector privado se ocupa de la demanda de productos a un determinado precio de mercado. El ámbito público, por su parte, sobrepasa los límites de la demanda mercantil. Se preocupa de las necesidades, tanto para definir su significado en el espacio público como para descubrirlas en la práctica. El *marketing* en el ámbito público trata de adecuar la provisión de servicios a un concepto de necesidad establecido públicamente, lo cual es diferente tanto en cantidad como en calidad de la demanda de mercado. El *marketing* público puede dedicarse a aprender de los ciudadanos sobre cómo ellos entienden sus necesidades. Puede ocuparse de buscar las necesidades que quedan ocultas bajo demandas aparentes. Puede, también, tratar de influir en los comportamientos para desalentar demandas y facilitar el acceso para las necesidades. El *marketing* destinado a los objetivos colectivos no puede moldearse únicamente en el sector privado.

## El proceso presupuestario

En la mayoría de las organizaciones del sector público —y especialmente en aquellas que no son comerciales— el presupuesto presenta un significado diferente del que tiene en el sector privado. En el ámbito privado, el presupuesto se basa en una previsión de ventas. Se trata de relacionar los gastos con las previsiones de ingresos. Si las ventas se disparan por encima de las previsiones, una organización privada puede, en la medida de lo posible, ajustar de forma equivalente su producción y sus gastos.

En cambio, el presupuesto en el sector público es un acto de elección política. El gobierno no vende productos, sino que fija impuestos. Así, el presupuesto sirve para decidir la presión impositiva, el nivel de gastos o las diferentes asignaciones de sus recursos. El presupuesto público no se altera simplemente porque la demanda de un servicio es mayor que su oferta.

Los modelos de gestión presupuestaria desarrollados en el sector privado tienen poco valor en el ámbito público. La gestión en el sector público debe observar el presupuesto como una elección política. Los recursos escasos deben ajustarse a las necesidades no satisfechas, lo cual comporta una elección colectiva tanto en la definición de la necesidad como en la distribución de los recursos. En el ámbito público, en definitiva, un proceso presupuestario efectivo debe reconocer la necesidad de elección.

## La responsabilidad pública (*public accountability*)

Dentro del ámbito público, las organizaciones son responsables del ejercicio de un poder sustancial. El modelo del sector privado también asume responsabilidades, pero éstas se encuentran en el mercado.

La responsabilidad pública es más extensa y más profunda. Una organización pública es responsable frente al todo, es decir, frente al conjunto de la colectividad y frente a los individuos particulares. Esta responsabilidad, por lo tanto, no se puede definir de forma unidimensional. La responsabilidad pública reclama una plena explicación y justificación de las actuaciones emprendidas y, además, debe utilizar muchos lenguajes distintos para proporcionar diferentes explicaciones y justificaciones. Tiene que satisfacer requisitos de calidad y de cantidad. La responsabilidad pública se manifiesta a través de un proceso político que debe dar respuesta a voces muy diversas.

La gestión en el ámbito público, por lo tanto, se presenta como un proceso sujeto a críticas y debates. Actualmente, se presiona para reclamar una mayor responsabilidad pública. Nos encontramos con las demandas de un gobierno más abierto y, en el caso municipal, se ha concedido efectivamente un más amplio acceso a la información. El modelo de gestión en el ámbito público debe aceptar y satisfacer los requisitos de la responsabilidad pública.

## Presiones, protestas y demandas públicas

Las presiones, las protestas y las demandas son condicionantes sobre los que opera el sector público. Pertenecen al terreno del debate público a través del cual, con base en la acción colectiva, se establecen los objetivos colectivos. En cam-

bio, no pertenecen necesariamente a la esfera privada, puesto que ésta se limita a tratar con el público en el mercado. En la medida en que el sector privado tiene que tratar con presiones o protestas, las definen como problemas a superar y nunca como elementos a través de los cuales tomar decisiones. La salida del mercado (*exit*) —la opción por otro producto— es el signo que provoca la respuesta en el sector privado.

La gestión en el ámbito público, en cambio, debe aceptar tanto la simple realidad (del mercado) como la legitimidad de las presiones, las protestas o las demandas públicas. En el sector público, las voces de la ciudadanía (*voice*) —y no únicamente su capacidad para escoger otra salida (*exit*)— son el elemento esencial para evaluar sus demandas. Todas las voces tienen el derecho a ser escuchadas, y es a estas voces a las que el gobierno debe responder (HIRSCHMANN, 1980).

### El proceso político

El proceso político es el rasgo principal que caracteriza la gestión en el ámbito público, aunque a menudo es percibido como una dificultad que debería ser superada —*los costes de la democracia*—. Nadie, en la otra esfera, habla de los *costes de los beneficios* para describir la gestión del sector privado.

El proceso político es una condición básica para la gestión en el ámbito público. Representa el medio a través del cual se debaten y definen las necesidades colectivas. Representa el proceso a través del cual se toman las decisiones necesarias para emprender una acción colectiva. Dejando de lado la variedad de intereses y valores, el proceso político es el mecanismo utilizado para dar significado al interés colectivo.

## OBJETIVOS, CONDICIONANTES Y TAREAS

Hasta el momento, hemos apuntado la necesidad de encontrar unas bases específicas para la gestión en el sector público. Únicamente si logramos establecer esta especificidad, podremos identificar dónde y cuándo los modelos del sector privado pueden ser aplicados al ámbito público.

El ámbito público no se constituye como réplica al comportamiento en el sector privado, sino muy al contrario para proporcionarle soporte. Si el ámbito público operara como el sector privado, entonces no encontraríamos ninguna racionalidad para defender la existencia del ámbito público. Afirmar que el sector público se constituye para operar de forma diferente, sujeto a modelos distintos, o guiado a través de criterios diferentes a los del sector privado no se tradu-

ce en ninguna prescripción sobre la escala adecuada del ámbito público. Simplemente, se trata de afirmar que, cualquiera que sea su escala, el sector público detenta sus propios objetivos, sus propias condiciones y sus propias tareas.

Ya hemos sugerido algunos de los elementos que debemos tener en cuenta para construir un modelo de gestión en el ámbito público. Ahora vamos a ampliar la discusión y considerar:

— los objetivos del ámbito público;
— las condiciones específicas que lo constituyen, y
— las tareas de gobierno que lleva a cabo.

## Objetivos del ámbito público

El ámbito público puede definirse como la organización de los objetivos colectivos, el espacio donde se persiguen los valores colectivos. Esta dimensión colectiva representa su racionalidad y sus objetivos.

La política es el proceso a través del cual se determinan los valores colectivos a partir de una amplia variedad de intereses sociales y económicos. Sin el fundamento político, poco puede hacerse dentro de una sociedad.

La democracia es, por lo tanto, un valor básico para la gestión en el ámbito público. Escribiendo acerca del gobierno local, Lawrence RUTTER (1980) comenta:

> *«En el gobierno local, la democracia es el fundamento para la gestión profesional. De hecho, en muchos aspectos, reducir el trabajo administrativo a sus elementos básicos equivale a poner en funcionamiento la democracia.»*

Poner la maquinaria democrática en marcha puede implicar un compromiso con el gobierno representativo, pero también con una ciudadanía activa. El valor de la ciudadanía puede servir de base a la relación entre el gobierno y sus múltiples públicos. [...]

En la gestión en el ámbito público, los valores de la comunidad y el concepto de interés público pueden ser investigados y perseguidos. Se trata de buscar la equidad y de establecer determinados niveles de justicia, así como de actuar a través de la coordinación de las diferentes partes de la organización o de la competencia entre ellas. La comunidad, en cualquier caso, debe proporcionarnos el significado para proceder a la ordenación de la sociedad.

Una organización pública ofrece unos servicios, los cuales han sido determinados por la elección colectiva que se ha realizado en un proceso político, no en un mercado. Los servicios pueden ser —a menudo son— ofrecidos gratuitamen-

te o a un precio por debajo de los costes de producción. Estos servicios ofrecidos por una organización pública, obviamente, pueden también ser vendidos al precio del mercado, pero es una cuestión de decisión colectiva el hacerlo o no.

## Condiciones que constituyen el ámbito público

En cualquier sociedad, el ámbito público se constituye bajo ciertas condiciones. Estas condiciones determinan el comportamiento autoritario dentro del sector público, expresan sus objetivos, tienen que ser satisfechas desde las actividades de gestión, y no deben observarse como límites sino como medios a través de los cuales la sociedad emprende acciones colectivas. Sin estas condiciones, no existen bases legítimas para la acción colectiva. En nuestras sociedades, las decisiones públicas se toman a través del proceso político, del cual forman parte el debate, la discusión, las presiones y la protesta. Las opiniones y su derecho a ser escuchadas (*voice*) configuran la principal condición del ámbito público.

Dentro del sector público, la acción debe quedar sujeta a un marco de responsabilidad pública. Es decir, aquellos con poder tienen el deber de rendir cuentas y los ciudadanos el derecho de exigirles responsabilidades. Las elecciones proporcionan la base legítima para una acción colectiva, así como son el principal mecanismo para ejecutar la responsabilidad pública.

El proceso político no es un proceso cerrado. Sus fronteras son las que marca la propia sociedad, puesto que todas las opiniones (*voices*) deben ser escuchadas y ningún asunto puede asumirse como no concerniente. [...] Precisamente porque el proceso político no está cerrado, la acción colectiva se enfrenta tanto con la necesidad como con la elección. La acción colectiva no puede optar por desaparecer. La acción colectiva, como expresión de los objetivos colectivos, es una condición necesaria para la sociedad e, incluso, para el buen funcionamiento del mercado. El mercado es una institución social y, como todas las instituciones, sólo puede actuar bajo las condiciones de un acuerdo colectivo, expresado —en último término— por la legislación.

## Las tareas del gobierno

El ámbito público realiza sus propias actividades, que nosotros hemos llamado tareas del gobierno. Estas tareas son las que dan expresión a los objetivos del sector público.

Los valores colectivos sólo pueden ser establecidos en el ámbito público, y se alcanzan a través del debate y la discusión en la *arena* pública. Los intereses deben ser equilibrados. Los valores particulares se expresan. El equilibrio entre

intereses y la búsqueda de valores colectivos más allá de los particulares es la tarea distintiva del ámbito público. Existen otras organizaciones que deben equilibrar intereses particulares, pero únicamente en el sector público nos encontramos con la obligación de no excluir ningún interés.

Las tareas del gobierno abarcan lo establecido por la legislación y el mantenimiento del orden. Organizaciones particulares imponen su propio orden y ejecutan sus propias prácticas, pero su existencia misma asume la presencia del ámbito público. La tarea del gobierno consiste en dar significado de justicia dentro de un esquema legislativo y ante la necesidad de mantener el orden.

En el ámbito público, las necesidades deben ser analizadas. Esta es la tarea de un gobierno que tiene sus propios objetivos. En el sector privado, en cambio, las necesidades son identificadas para así poder establecer el nivel de demanda. En el ámbito público, la necesidad es analizada en tanto que condición de gobierno. Se tiene que tomar partido, escoger.

Más allá de esta tarea específica del gobierno, el sector público ha de realizar otra serie de actividades. Muchas de las cuales también se desarrollan en el sector privado: en ambos sectores hay que escribir cartas, mantener el parque móvil o repasar las facturas. También desde ambos sectores se educa a los jóvenes, se proporcionan residencias a la gente mayor o se practican operaciones médicas. Algunas actividades del ámbito público también pueden ser subcontratadas al sector privado.

Las tareas distintivas del gobierno presentan una calidad propia. Otras actividades, en cambio, no varían por la simple razón de desarrollarse en el sector público o en el privado. Los objetivos de la actividad, aquellas personas a las que se dirige y el rol de la propia actividad pueden variar, ya que éstos son elementos que se determinan en el proceso político de toma de decisiones colectivas, y no en el mercado. Estos elementos, además, pueden afectar a la naturaleza de la actividad, aunque la necesidad no tenga por qué verse afectada. La gestión inmediata de tales actividades puede comportar diferencias muy pequeñas entre el sector público y el privado.

La gestión de las actividades, sin embargo, debe establecerse en el marco de unos procesos de gestión más amplios. Estos procesos son y deben ser diferentes, ya que reflejan los objetivos y las condiciones de la gestión en el ámbito público. Situados en el interior de estos procesos, podemos plantearnos preguntas como: ¿es o debería ser diferente la gestión de las escuelas públicas? ¿Debería ser diferente la gestión del personal público respecto a la que se da en el mundo privado?

## DILEMAS DE FUTURO

Las diferentes aproximaciones a la gestión pública han de plantearse de forma que sean útiles para promocionar sus objetivos, satisfacer sus condiciones y reali-

zar sus tareas específicas. Todo esto no es nada fácil. Los objetivos pueden entrar en conflicto con las tareas, o las tareas pueden no acomodarse a las condiciones bajo las cuales deben ponerse en funcionamiento. El ámbito público es un espacio donde hemos de reconciliar intereses que pueden ser irreconciliables y donde hemos de satisfacer demandas que quizá no somos capaces de satisfacer. El sector público ha de proporcionarnos una dirección fuerte y, al mismo tiempo, ha de prestar unos servicios que respondan a las peticiones de los ciudadanos.

Los dilemas que caracterizan a la gestión en el ámbito público son inherentes a su propia naturaleza. Y esto es así porque el ámbito público es ilimitado por definición; es decir, está sujeto a las demandas que pueda y quiera expresar cualquier grupo de interés o cualquier individuo particular. Una organización en el sector privado es limitada y puede limitar sus preocupaciones. Una organización privada puede resolver sus dilemas definiéndolos como externos a su ámbito de trabajo. El ámbito público, en cambio, proporciona un terreno, una *arena*, donde todas las demandas deben ser escuchadas y todas las preocupaciones aceptadas.

i. *Colectivo e individual.* El ámbito público es el ámbito de la acción colectiva. Sin embargo, el ámbito público es también el ámbito de los ciudadanos individuales; cada uno de ellos con sus opiniones, sus demandas y sus quejas. Lo colectivo tiene el poder de imponerse a lo individual, pero la acción tiene que estar justificada.

ii. *Representativo y participativo.* La acción colectiva puede determinarse a través de representantes electos actuando en nombre de la comunidad o a través de una participación activa de la propia comunidad. En nuestras sociedades, el poder lo suelen ejercer los representantes electos, pero esta realidad es fuertemente contestada por el ideal de una comunidad participativa.

iii. *Burocracia y capacidad de respuesta.* Los objetivos políticos se expresan a través de las reglas de la burocracia, pero estas mismas reglas pueden estar negando la capacidad de respuesta frente a las necesidades individuales. El orden burocrático puede asegurar la imparcialidad de los servicios, pero no puede garantizar la capacidad de respuesta de los mismos. La base de la burocracia es una prestación a escala de servicios uniformes, aunque esta uniformidad se puede traducir en una excesiva estandarización. Para la burocracia es, en cualquier caso, muy difícil romper sus propias reglas.

iv. *Orden y servicio.* En el ámbito público, se mantiene el orden y se imponen regulaciones. Pero desde el ámbito público también se prestan servicios, a menudo desde las mismas organizaciones. El desarrollo de una actividad puede ser a la vez un medio para garantizar el orden y para prestar un servicio, aunque cada una de estas funciones impone sus propios requisitos de gestión.

v. *Controlar y habilitar.* Las complejas sociedades urbanas contemporáneas dependen de una red de mecanismos de control. Estas sociedades se basan en unos esquemas reguladores de los que depende su buen funcionamiento. El control se conduce desde el sector público. Aunque el ámbito público ha de facilitar el logro de aspiraciones colectivas, también ha de controlarlas, facilitarlas y habilitarlas.

vi. *Conflicto político y continuidad institucional.* En el ámbito público, las decisiones se toman a través del proceso político. Los debates, las discusiones, las presiones y las protestas se producen en este proceso. El conflicto político produce decisiones, al mismo tiempo que presupone y se basa en la continuidad institucional. Por lo tanto, el ámbito público nos provee a la vez de la *arena* donde se desarrolla el proceso político y de las organizaciones que actúan en el mismo.

vii. *Estabilidad y flexibilidad.* Cualquier organización ha de afrontar la tensión entre la estabilidad necesaria para desarrollar sus actividades y la flexibilidad que se requiere para adaptarlas a los cambios de su entorno. Esta tensión es especialmente fuerte en el ámbito público, ya que la sociedad encuentra su orden en la estabilidad, mientras que este mismo orden depende de su capacidad para cambiar.

viii. *Clientes y ciudadanos.* En el ámbito público, muchos servicios se prestan para el público. Este público puede ser observado como unos clientes que esperan un buen servicio, pero también como ciudadanos. El público entendido como clientes o como ciudadanos pueden compartir necesidades y deseos, pero también pueden tener objetivos divergentes.

ix. *Una elección entre valores.* En el ámbito público se persiguen valores, pero puede darse un conflicto de valores entre necesidades y crecimiento, entre equidad y recompensas, entre competencia y cooperación, entre libertad e igualdad, etc. Finalmente, tendremos que elegir y equilibrar.

x. *Un equilibrio entre intereses.* La gestión en el sector público se desarrolla en un entorno donde múltiples intereses intentan alcanzar sus objetivos. El equilibrio entre estos intereses se define y redefine en un proceso continuo.

La especificidad de la gestión en el ámbito público es el resultado de los dilemas que debe afrontar. El error radica en actuar como si estos dilemas no existieran. Una de las razones por la que los modelos importados de otros sectores distorsionan la naturaleza de la gestión pública es que parten de la no existencia de estos dilemas o no los asumen con suficiente intensidad, ya que no lo hacen en sus propios sectores.

Los dilemas nunca se solucionan de forma definitiva. En el ámbito público únicamente se alcanzan situaciones de compromiso o de equilibrio entre los factores que constituyen el dilema. Es en la búsqueda de este equilibrio donde debe desarrollarse la gestión en el ámbito público.

## NUEVAS APROXIMACIONES A LA GESTIÓN

La gestión debe desarrollar aproximaciones que reconozcan la especificidad de los objetivos, las condiciones y las tareas del sector público, así como los dilemas que despierta su gestión.

### El proceso de aprendizaje

El ámbito público es el espacio para el aprendizaje social. El proceso de gobierno puede clasificarse como un proceso de aprendizaje. Existe un ritmo de problemas y aspiraciones, de respuestas y acciones, de éxitos y fracasos. Este ritmo lo establecen las transformaciones sociales, en estrecha relación con el gobierno.

El proceso gestor puede mejorar o limitar el proceso de aprendizaje. Las organizaciones establecen procedimientos, y estos procedimientos se convierten en los canales a través de los cuales fluye el aprendizaje. Sin embargo, a menudo estos canales vienen determinados por modelos de actuación ya existentes y, por lo tanto, limitan el aprendizaje a los parámetros establecidos por tales modelos. El gobierno aprende de sus propios procedimientos, pero lo hace con mayor facilidad a través de aquellos casos que trata de forma habitual que de aquellos que normalmente no trata. La organización y los procedimientos pueden pues limitar el aprendizaje que se realiza a través del proceso político, modelando las actuaciones en función de modelos predeterminados.

En el ámbito público, la necesidad de aprendizaje puede ser fácilmente subestimada debido a la influencia de prácticas anteriores: existen necesidades organizativas ligadas a las actividades en funcionamiento. No existe un mercado que fuerce la revisión o la adaptación. En lugar del mercado encontramos la política de las protestas, las demandas, las presiones y los problemas. Esto forma parte de la política del aprendizaje, pero puede ser un elemento restrictivo, demasiado apoyado en los modelos organizativos preexistentes.

El ámbito público es, por principio, ilimitado. Está abierto a todos los ciudadanos, alerta a todas las necesidades, sujeto a todas las discusiones. Cerrar o limitar el proceso de aprendizaje no es parte de las funciones de la gestión, sino más bien sostener los múltiples canales de aprendizaje, aunque no todos estén controlados por prácticas anteriores.

A través del proceso de aprendizaje, la gestión afronta las tensiones entre las acciones pasadas y los potenciales de futuro, así como entre las continuidades de la provisión existente de servicios y las nuevas demandas que recibe el gobierno.

## Estrategias de respuesta y dirección

El proceso de gobierno es un proceso de gobernar y de ser gobernado, de respuesta y de dirección. El proceso político puede guiar tanto las respuestas como la dirección.

Es posible clasificar los procesos de respuesta y dirección como planificación estratégica, siempre y cuando no lo construyamos a partir de los modelos del sector privado. La estrategia ha de expresar objetivos políticos, no posiciones competitivas. La estrategia debe expresar aspiraciones públicas manifestadas a través de un debate también público.

La naturaleza de la estrategia en el ámbito público se configura a partir de la imposibilidad de establecer fronteras a las preocupaciones públicas, del proceso político como principio-guía, de los múltiples valores perseguidos, y de los variados intereses que deben equilibrarse. La tarea de gestión consiste en desarrollar una planificación estratégica ligada a esta realidad.

Puede ser muy bien que la planificación estratégica venga marcada por la selección de áreas claves en la dirección del cambio —aunque dejando también espacio para desarrollar la capacidad de respuesta—; por el reconocimiento de que en el ámbito público pueden equilibrarse múltiples valores a través de una única actividad y de que la estrategia se centra más en los compromisos que en un único objetivo; por el análisis de una actuación en el contexto político y por encontrar el lenguaje que permite alcanzarla; por el reconocimiento de las necesidades de negociación en el proceso político y por diseñar el esquema organizativo en el que tendrá lugar esta negociación; o por la observación del esquema organizativo como determinado y determinante de los objetivos estratégicos.

## El proceso presupuestario

En el ámbito público, el presupuesto expresa la elección entre objetivos públicos y acciones privadas, concretada en decisiones sobre el nivel impositivo. En el sector privado, en cambio, valorar monetariamente los bienes y los servicios es menos una elección y más una decisión instrumental, una decisión determinada por la posición en el mercado.

La asignación de gastos presupuestarios expresa también una elección entre los valores asociados a las diferentes actividades o servicios. Esta elección se alcanza a través de negociaciones y de compromisos entre intereses. Refleja, a partir de los valores que emergen del debate colectivo que se produce en el proceso político, una valoración de las necesidades. En el ámbito público, la asigna-

ción de valores, el equilibrio de intereses y la valoración de necesidades se realizan a través del proceso político: la elección depende del voto.

Se puede establecer una distinción entre el presupuesto como una elección, para el cual no existe en principio una estrategia adecuada más allá de las elecciones que ya se producen en el proceso político, y el presupuesto como una decisión instrumental, para el cual existe en principio una estrategia adecuada que se puede encontrar en el mercado. La gestión en el sector público debe centrarse en el presupuesto como elección determinada a través de una estructura de negociaciones en el proceso político.

## Gestionar el racionamiento

En el ámbito público, muchos servicios están racionados. Los servicios no son normalmente prestados en función de la demanda. En cierto sentido, no hay límite para la demanda de unos servicios gratuitos o subvencionados que se extienden más allá de lo que sucedería en el mercado. De hecho, puede ocurrir que se establezca una demanda de provisión pública, pero la asignación de servicios depende más de las necesidades que de las demandas.

Gestionar el racionamiento requiere un análisis y una comprensión de las necesidades, capacidad de elección y conocimientos para llevarlo a término. El racionamiento se da siempre que un servicio limitado se enfrenta con demandas insatisfechas y, de forma consciente o inconsciente, opera a través de las voluntades políticas y de las inercias burocráticas, de las elecciones presupuestarias o de las presiones exteriores, de la frustración o del idealismo. El reto en la gestión del racionamiento es cómo combinar la práctica con los objetivos.

## Toma de decisiones

En el sector público, las decisiones tienen una dimensión valorativa, lo cual no las separa enteramente de las decisiones tomadas fuera del ámbito público. La diferencia radica en que el objetivo del ámbito público, y no de otros, es la promoción y el logro de valores colectivos. La gestión en el sector público tiene que ser sensible a los valores inherentes a sus acciones, ya que de otra manera estaría negando los objetivos del ámbito público. Construir carreteras y hospitales, establecer regulaciones específicas, seleccionar libros docentes: todo son actividades que niegan unos valores y afirman otros.

La toma de decisiones está sujeta a presiones públicas y se ejerce a través de los políticos. Se trata, por lo tanto, de un proceso que es por definición abierto. No se pueden excluir intereses. No se pueden negar las presiones. La gestión en el ámbito público no puede operar en un entorno cerrado. En definitiva, no se

puede suponer que las preocupaciones públicas son limitadas ni que las perspectivas políticas son fijas.

Los criterios utilizados para la toma de decisiones están sujetos a debate. La gestión en el ámbito público debe reconocer que cualquier decisión se traduce en ganadores y perdedores, y que ambos tienen posibilidad de expresarse (*voices*).

No todas las decisiones están sujetas a las mismas presiones, no todas tienen la misma relevancia política, no todas se reconocen como portadoras de valores. Algunas decisiones pueden ser rutinizadas.

La gestión en el ámbito público tiene que desarrollar aproximaciones al proceso de toma de decisiones que reconozcan que los criterios no pueden ser fijos, que se deben perseguir valores, que los resultados emergen del proceso político, y que los costes y los beneficios pueden difícilmente ser identificados de forma simple. Las técnicas que predeterminan la decisión son inadecuadas. El interés público no es casi nunca claro, sino sujeto a debates y retos continuos.

## Gestión del control y gestión de la acción

En el ámbito público, la acción expresa objetivos colectivos que se han determinado a través de un proceso político. Esta acción puede expresar los valores de imparcialidad e igualdad de trato. Las reglas y los procedimientos que dirigen la implementación de objetivos colectivos buscan, precisamente, establecer esta igualdad e imparcialidad.

Sin embargo, la acción en el ámbito público no puede negar su referencia a los individuos, ya sean ciudadanos o consumidores. A veces es posible que, para responder a un demandante de beneficios suplementarios o a un individuo que recurre su carga impositiva, se tengan que romper las reglas. En la gestión de la acción y en la gestión del control, se debe reconciliar la capacidad de respuesta con la existencia de reglas y procedimientos.

Los principios burocráticos han sido diseñados para asegurar la imparcialidad y la equidad en la expresión de decisiones colectivas. La gestión en el ámbito público, por lo tanto, requiere tanto de la burocracia como de estrategias para superarla. El gobierno representativo, los objetivos colectivos, los procedimientos debidos y la responsabilidad pública: todo ello requiere reglas y procedimientos que garanticen su observancia. Si se limita la acción colectiva a los principios burocráticos, la acción colectiva está limitando su potencial.

La acción colectiva no necesita verse limitada por la uniformidad. La prestación pública no tiene por qué eliminar la elección individual. El problema para la gestión del control consiste en distinguir qué es lo que puede y debe ser controlado y lo que no.

## La gestión de la interacción

La multitud de organizaciones que configuran el ámbito público representan la manifestación compartida de los objetivos colectivos. En principio, por lo tanto, todas estas organizaciones establecen relaciones cooperativas. La realidad puede ser muy diferente. Cada organización tiene sus propias dinámicas y los que trabajan en ellas sus propios objetivos. Autoridades locales y sanitarias intentando maximizar sus diferentes objetivos pueden fácilmente subvertir la meta colectiva. Partes diferentes de la misma organización pueden competir entre ellas por fondos públicos.

La gestión en el ámbito público ha de incluir la gestión de las interacciones entre las diferentes organizaciones. La gestión debe examinar cómo, aun reconociendo la realidad de la competencia, la práctica de la cooperación puede promocionarse. La acción conjunta puede y debe ocurrir.

## Control de resultados

Los resultados (*performance*) raramente pueden definirse como un objeto específico, ya que los productos obtenidos (*outputs*) pueden producir múltiples impactos (*outcomes*) y ninguno de ellos queda fuera de los intereses del ámbito público. Los *outputs* pueden ser definidos y, por lo tanto, utilizados para controlar los procesos de trabajo, pero no son nunca adecuados para analizar o evaluar los resultados y los impactos. Por ejemplo, el número de casos de asistencia a niños problemáticos tratados en un departamento de servicios sociales no nos da ninguna pista sobre los resultados de este servicio.

La expresión *value for money* sirve para resumir el dilema que estamos tratando. Perseguir el buen uso de los recursos monetarios es un objetivo apropiado. El dilema radica en que los costes monetarios de un servicio determinado son más fácilmente identificables que su valor. La tendencia dominante pretende resolver los problemas del valor simplemente midiendo los *outputs*, pero este planteamiento niega el principio de *value for money*, ya que no expresa el valor de los servicios.

Existen múltiples niveles en el control de los resultados. Por una parte, el simple cálculo de la eficiencia, expresada a menudo por el coste de los productos como única dimensión a considerar. Por otra parte, existen perspectivas más complejas para aproximarse al multidimensional concepto de eficacia y, así, analizar el impacto producido y los valores alcanzados. En el ámbito público, el control de resultados no abarca únicamente la eficacia con que se alcanzan determinados

valores, sino también el análisis de los efectos inesperados y de los valores que han sido relegados.

La gestión debe ayudar tanto al análisis como a la medición, reflejar la multitud de dimensiones asociadas a los resultados, utilizar indicadores de calidad y reconocer los valores escondidos detrás de un análisis aparentemente objetivo.

## Políticas de personal

En el ámbito público debemos afrontar la tensión entre el interés por el personal y el interés por un público formado por consumidores, reconociendo al mismo tiempo que tanto el personal como el público son a la vez ciudadanos. Ni la democracia representativa ni la participativa se acomodan fácilmente con la democracia industrial.

En el pasado, el énfasis se colocó en la ética de los servicios públicos como medio para motivar y proporcionar objetivos. Sin embargo, utilizar únicamente la ética de los servicios públicos es inadecuado. El personal tiene derechos sindicales y demandas legítimas que realizar. La ética del servicio público es inapropiada si nos conduce hacia salarios bajos y hacia unas condiciones de trabajo pobres.

El personal tiene sus propias perspectivas, ideas y sugerencias. El personal directivo es poderoso en la determinación de las políticas. La disponibilidad de recursos informativos, de habilidades y de acceso al interior de la organización pueden incluso debilitar el control ejercido políticamente.

La gestión debe facilitar el desarrollo de políticas de personal que reconozcan la tensión entre los derechos de los ciudadanos y los derechos del personal, o entre la responsabilidad pública y las iniciativas del personal. El dilema se resume en el intento de reconciliar el control político con el potencial del personal.

## Relaciones con los consumidores y con los ciudadanos

El público es a la vez consumidor y ciudadano, lo cual no daña sus derechos en el ámbito público. Al contrario, debe fomentarlos. Sin embargo, esto significa que las relaciones con el público son más complejas en el sector público que en el sector privado. Cuando se toma cualquier decisión, los intereses de diferentes consumidores y ciudadanos han de equilibrarse.

El consumidor de un servicio público no se comporta —no debe comportarse— como consumidor de un bien o un servicio privado. Evidentemente, el ámbi-

to público puede aprender mucho observando al público como consumidores, pero el modelo privado —aunque estimulante— no es automáticamente adaptable a las demandas del sector público.

La gestión pública debe desarrollar teorías sobre el comportamiento del consumidor, reconceptualizar el *marketing* como un medio para influir en el comportamiento de los mismos, generar aproximaciones basadas en el doble rol consumidor y ciudadano de su público, y reconocer que los intereses de los consumidores tienen que ser tanto satisfechos como equilibrados.

## La responsabilidad pública

La responsabilidad pública depende de organizaciones que están sujetas al proceso político y, en particular, directa o indirectamente, a un proceso electoral. El proceso electoral es el medio a través del cual aquellos que toman decisiones políticas se hacen responsables de sus actos. La responsabilidad pública va más allá del reconocimiento de la propia responsabilidad, ya que incluye la necesidad de dar cuenta de la misma.

Esta situación se interpreta a menudo en términos formales. La responsabilidad pública abarca la presentación de las cuentas financieras, auditorías, el escrutinio del defensor del pueblo (*ombudsman*) o la apertura del proceso de toma de decisiones. El énfasis se coloca en la utilización de los procedimientos adecuados y en ser capaz de mostrar cómo el proceso de toma de decisiones ha seguido un camino correcto. Las tradiciones ya establecidas de responsabilidad pública, por lo tanto, pueden provocar cautela y el mantenimiento prácticas pasadas.

Estas tradiciones reflejan un concepto limitado de responsabilidad pública. Reflejan la voluntad de rendir cuentas sobre la propiedad con que se realizan las actuaciones más que sobre las políticas y sus resultados, aunque puede ser más importante considerar la responsabilidad pública en este último sentido que en sus términos más tradicionales. La iniciativa, la innovación y la experimentación no deben quedar limitadas por la responsabilidad pública, sino que deben ser fomentadas como mecanismos para aumentar la capacidad de respuesta a las demandas del público.

La responsabilidad pública no se alcanza simplemente a través del cumplimiento de unos indicadores de resultados. Los servicios presentan múltiples aspectos y se dirigen a un público muy variado. Se requieren, por lo tanto, múltiples formas de responsabilidad pública. El principal requisito se refiere a que aquellos que trabajan en organizaciones prestadoras de servicios públicos deben sentirse responsables frente al público para el cual trabajan.

## NOTA

(1) Nota del traductor: Expresión acuñada en la literatura anglosajona y que, de forma muy breve, sirve para referirse a unas corrientes que pretenden mejorar la actividad de la Administración Pública a través de una mayor consciencia de las relaciones que la organización establece con unos consumidores o clientes a los que debe satisfacer.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HIRSCHMANN, A. O. (1980): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.

RUTTER, L. (1980): *The Essential Community: Local Government in the Year 2000*, Washington, International City Management Association.

# 4

# GESTIÓN PÚBLICA: DE LA IMITACIÓN A LA INNOVACIÓN

*Les Metcalfe*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
METCALFE, L.: «Public Management: From Imitation to Innovation», en Kooiman, J. (ed.) 1993, *Modern Governance*, Sage, Londres.

# GESTIÓN PÚBLICA: DE LA IMITACIÓN A LA INNOVACIÓN

*Les Metcalfe*

## LA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS AÑOS NOVENTA

Durante los años ochenta, la gestión pública experimentó un gran crecimiento (KAPIL y KEKKONEN, 1990). Hoy en día, existe un movimiento a nivel mundial que tiende a mejorar la gestión pública mediante la utilización de conceptos, herramientas y técnicas de gestión, muchas de las cuales fueron originalmente desarrolladas por el sector privado. Pero la gestión pública no prosperará en los años noventa por la simple extrapolación de la actitud con la que fue exitosamente concebida. Nuevos y diferentes problemas de la gestión pública surgen continuamente y no disponemos todavía de la respuesta adecuada. Recientemente, se ha observado una preocupante tendencia a optar por soluciones más predecibles que los problemas que supuestamente deben resolver. Privatizaciones, subcontratación, formación de agencias, creación de mercados internos y la utilización de un conjunto de técnicas de gestión específicas son la respuesta a los problemas bajo responsabilidad gubernamental. Por ello, es necesaria una revisión sustancial, si es que la reforma no se encuentra demasiado restringida en este proceso de autolimitar su confianza en las soluciones propias de la gestión del sector privado. Pero antes de proceder a investigar soluciones alternativas debemos asegurarnos de la correcta formulación de las cuestiones clave. Los diferentes puntos de la reforma deben ser revisados para tomar conciencia de los diferentes aspectos de la gestión pública. La reforma de la gestión pública no es tan sólo una búsqueda apolítica de la eficiencia técnica dentro de una estructura institucional determinada. La gestión pública de los años noventa deberá desarrollar nuevos

---

Artículo traducido por Martí DELSO.

conceptos y modelos de gobierno, los cuales alterarán los procesos de las políticas públicas, redefinirán los criterios de eficacia de una política y transformarán las pautas y procesos de responsabilidad pública, así como desplegarán técnicas de gestión más comunes.

En este capítulo analizaremos los límites de la aplicación de la gestión del sector privado a la administración pública, al mismo tiempo que se define específicamente a la gestión pública. La gestión pública no puede satisfacer las necesidades del gobierno si permanece apoyándose en un conjunto de métodos de gestión de segunda mano provenientes del sector privado. El verdadero reto es otro. La gestión pública debe ser reconocida como la principal área para el desarrollo creativo en la teoría y la práctica de la gestión. Los gobiernos, por accidente o por designación, tienen problemas de gestión mucho más complicados que aquellos que una empresa privada intentaría solucionar. Si hasta el presente las bases de la reforma de la gestión pública han sido una imitación de la gestión del sector privado, el reto de los años noventa es dar un giro hacia la innovación; el desarrollo de nuevos métodos de gestión apropiados a las diferentes necesidades del gobierno.

## GESTIONANDO EL CAMBIO: GESTIONANDO REDES

Los retos a los que se enfrenta la gestión pública tienen su origen en dos aspectos interrelacionados del sistema de gobierno actual: el ritmo y el tipo de cambio con los que el gobierno debe gestionar, y el hecho de que el gobierno opera mediante grupos de organizaciones interdependientes, en vez de mediante organizaciones independientes que simplemente persiguen el cumplimiento de sus objetivos. Si existe un contraste entre las preocupaciones e intereses tradicionales de la administración pública y la modernización de la gestión publica, éste reside en el cambio de énfasis de la estabilidad hacia el cambio; entre mantener el buque del gobierno en un estado estable, o bien asegurarse que las *flotillas* de las organizaciones están equipadas para navegar a través de aguas tempestuosas y a veces desconocidas. Los gestores públicos no deben tan sólo gestionar el trabajo de sus organizaciones eficientemente, sino también participar en un proceso estratégico y político, gestionando las transformaciones estructurales a gran escala de los grupos de organizaciones mediante los cuales las políticas públicas son desarrolladas y llevadas a cabo. Es una cuestión de preferencia personal el observar esta materia como gestión politizada o política gerencialista. La gestión pública y los políticos están inextricablemente relacionados en el proceso de gestionar cambios a nivel interorganizacional. DROR (1990) utilizó el término *reformcraft* para realzar la importancia, dentro de los gobiernos, de desarrollar nuevas técni-

cas y habilidades para realizar de forma apropiada la difícil y solicitada tarea de dirigir cambios estratégicos. Este capítulo considera todo aquello que la *reformcraft* implica en el actual sistema de gobierno, donde los problemas críticos de la gestión pública son interorganizacionales en cuanto a su ámbito de influencia, mientras que muchas de las soluciones propias de la gestión del sector privado son tratadas al nivel de la organización individual.

Las bases con las que la modernización de la gestión se inició en los años ochenta no están obsoletas. Aun hoy en día tienen algún valor, pero son inadecuadas para dar respuesta a las cuestiones contemporáneas más cruciales. Los valores centrales a partir de los cuales la reforma evolucionó en los ochenta son esquematizados como *«las tres Es»* —Economía, Eficiencia, Eficacia— haciendo hincapié en la erradicación del despilfarro, la reducción de los servicios y la especificación de los objetivos para asegurarse que los recursos son asignados correctamente a los problemas. Partiendo de esta idea, parece que la imitación de los métodos propios de la gestión privada es la respuesta adecuada. Pero, en los años noventa, el ritmo de cambio y la complejidad de las tareas de los gobiernos conllevan que las tres Es no sean suficientes como base de la reforma. Las tres Es implican un grado de estabilidad constitucional e institucional que no puede ser garantizado. En el turbulento contexto de la Europa del Este y de la Unión Soviética, esto es obvio. De forma menos dramática, pero no menos importante, en la Unión Europea y Canadá, donde el federalismo es un tema de debate por diferentes razones, los problemas de cambio institucional a gran escala son también prominentes. Pero incluso donde la estructura básica de gobierno no es una cuestión de debate, los retos de gobierno son difíciles. En muchos campos políticos como son la economía, el medio ambiente, la educación, la salud, el bienestar, el transporte o la planificación urbana, los problemas han sobrepasado la capacidad de las organizaciones encargadas de solucionarlos. El aspecto subyacente en todas estas diferentes situaciones es la necesidad de nuevas habilidades para manejar el cambio estructural y llevar a cabo las reformas necesarias a nivel interorganizacional. Pero la *reformcraft*, a este nivel, es un recurso limitado. Sólo cuando es realmente vital que las organizaciones trabajen conjuntamente, las situaciones de crisis muestran la importancia de una confianza mutua para el éxito de las acciones coordinadas.

Paradójicamente, tal y como queda reflejado a continuación, la ética de la gestión privada actuará empeorando las cosas en lugar de mejorar la situación, favoreciendo actitudes independientes y debilitando los incentivos para la coordinación. Sin embargo, ésta no sería una razón poderosa para desechar todo lo relacionado con la gestión, anulando todo lo bueno, y también lo malo, que ella conlleva. Por el contrario, esto nos lleva a considerar las carencias que ha sido posible ignorar hasta el presente, pero que empiezan a ser una poderosa limita-

ción a la reforma. Siendo deudora de la gestión privada, la gestión pública carece de un adecuado soporte teórico. Carece de una lógica por sí misma. Resolver esta cuestión implica volver a la base y dirigirnos al conjunto de aspectos conceptuales y teóricos que, por una serie de razones, han sido olvidados y mal manejados. Esto incluye algunas de las hipótesis de la elección pública, de la que depende la gestión publica. Paradójicamente, su dependencia de las prescripciones orientadas al mercado ha desviado la atención de los reformadores de la gestión de los problemas de gobierno, para los que la elección pública fue originalmente desarrollada.

## PÚBLICO Y PRIVADO: *¿LOCUS* O *FOCUS?*

Una cuestión de debate continuo en la gestión pública es la distinción entre público y privado. Generalmente, este tema se considera como una cuestión de especificación, a nivel de eficiencia, sobre dónde debe situarse la frontera entre el sector público y el sector privado. A pesar de la apariencia de objetividad que esto presenta, dichas distinciones no son simplemente el resultado de la observación empírica y del análisis técnico, sino que son procesos sociales de experiencia organizada y, en este caso, de influencia política (MALKIN y WILDAVSKY, 1991). Ambos sectores nos proporcionan maneras determinadas de percibir el mundo y de interpretar la experiencia. Ejercen una poderosa, pero subyacente, influencia sobre cómo vemos el mundo y cómo buscamos modelarlo, cambiarlo. La razón de dar tanta importancia a este aspecto reside en que la imitación de las prácticas de la gestión privada depende de una particular forma de hacer la distinción público-privado, la cual muestra ser defectuosa tras un análisis más profundo.

Los errores han sido ignorados y refutados por los reformadores, no sin justificación, en su ímpetu por dar con la solución adecuada. Pero si el sector privado dispone de soluciones para los problemas del sector público, ¿por qué no imitarlo? El gobierno presenta una lista tan larga de objetivos para la reforma de la gestión, que prácticamente todos los posibles intentos podrían conllevar algún resultado positivo. En la gestión a nivel operativo y en la implementación de las políticas, existe un campo de actuación tan amplio que no existe razón alguna para desdeñar las aproximaciones fortuitas. Sin embargo, las posibles tendencias políticas de conseguir rápidos logros pueden enturbiar la consecución de objetivos a largo plazo. El progreso sostenido depende de algo más que de una sucesión de actuaciones discontinuas. Como mínimo, la gestión pública requiere una estructura que consolide y guíe las diferentes aportaciones. Incluso esta mínima condición ha sido continuamente, aunque de forma inadvertida, dejada de lado

debido a la tendencia general a confundir y combinar dos diferentes formas de mostrar las diferencias entre público y privado, las cuales son parte de un extenso debate en la tradición de la administración pública. HENRY (1975) distinguió entre *locus* y *focus*, como punto de partida de la reforma y la investigación en la administración pública: una de ellas a nivel institucional, la otra a nivel analítico.

> «Locus *es el "dónde" institucional del área de conocimiento. Un recurrente* locus *de la administración pública es la burocracia gubernamental. Pero éste no ha sido siempre el caso y a menudo el tradicional* locus *ha sido confuso.* Focus *es el especializado "qué" del área de conocimiento. Un* focus *de la administración pública ha sido el estudio de determinados principios de la administración, pero otra vez los* focus *de la disciplina se han alterado con el cambio de paradigmas de la administración pública.»* (HENRY, 1975:318.)

La distinción entre *locus* y *focus* es útil para analizar las diferentes maneras de conceptualizar soluciones de gestión a los problemas de las políticas públicas. Para clarificar la exposición, el término *gestión del sector público* será utilizado para una aproximación *locus* y *gestión pública* para una aproximación *focus*. El primero hace referencia al gobierno en el sentido estructural de un grupo de instituciones, y el segundo en el sentido funcional de un proceso político de dirección y conducción. Reformadores e investigadores han generado confusión al considerar que una aproximación *locus* implica un consistente y teórico *focus*. Los reformadores, particularmente, asumen dogmáticamente que los problemas de la gestión del sector público son suficientemente similares a los del sector privado para aplicar los principios de gestión de este segundo. Los investigadores a menudo adoptan una postura más escéptica y, en contra de los anteriores, tienen una actitud más abierta, según la cual los estudios empíricos mostrarán las teóricamente distintas partes del sector público, si es que existen. En la práctica, las investigaciones llevadas a término a partir de un *locus* no llevan a ninguna conclusión. Los esfuerzos por identificar las similitudes y diferencias empíricas entre la gestión en el sector público y en el privado no nos llevan a ninguna parte. La respuesta no está allí fuera esperando a ser descubierta. Cualquier referencia a dos sectores distintos y homogéneos desaparece rápidamente. La frontera entre el sector privado y el sector público que la aproximación *locus* defiende es confusa y ambigua. Diferentes criterios como propiedad, *status* legal, utilización de los fondos públicos o búsqueda del beneficio producen definiciones superpuestas a los campos de actuación de los sectores privado y público. Si introducimos un sector voluntario añadimos más confusión. Con objeto de ajustar estas disparidades, a menudo la inicial dicotomía entre la gestión del sector público y la del sector privado queda diluida en una escala de niveles de lo que se considera público. Para algunos autores, *«todas las organizaciones son públicas»* (BOZEMAN, 1987).

La tarea de hacer comparaciones es confusa, dadas las diversas organizaciones que no encajan en uno u otro sector. Casos marginales, tipos intermedios y organizaciones híbridas proliferan de forma fortuita. Sólo para añadir más confusión al asunto, existe una clara evidencia de que la diversidad del sector público es tan grande como la propia del sector privado.

En vista de la falta de coherencia en la gestión del sector público, el eclecticismo funciona. GUNN (1987) identificó seis actitudes que resumió de la siguiente manera:

— La administración pública es única.
— La gestión pública y privada son similares en valores irrelevantes.
— La gestión pública es el paradigma integrador.
— Existe cierta convergencia entre la gestión pública y la gestión privada.
— La gestión es genérica.
— La gestión pública es un sistema menos eficiente de gestión privada.

Apoyar una u otra de estas diferentes interpretaciones sobre cómo la gestión pública y la gestión del sector privado son similares o divergen ha creado una atmósfera social de debate. Es habitual que un razonamiento y su réplica, dispuestos uno contra el otro y en constante enfrentamiento, se estructuren sin unas bases para determinar la importancia de las similitudes y las diferencias. Los protagonistas no sienten la necesidad de acercarse al punto de vista de la parte contraria. Este hecho es sintomático del estado de desorden del campo de actuación que PERRY y KRAEMER (1983) reflejaron en su estudio *Gestión pública: las perspectivas públicas y privadas.*

> *«Aquellos que aseguran que la gestión pública y la gestión privada son similares y sus oponentes, los cuales defienden que son diferentes, dan aproximaciones a este asunto desde amplias y diferentes perspectivas o tendencias.»* (PERRY y KRAEMER, 1983:55.)

Esta situación es considerada por algunos como un pluralismo saludable y necesario. Desde mi punto de vista, esta situación simplemente ayuda a aumentar la confusión general en relación al tema de estudio. El progreso se encuentra bloqueado al permanecer ambiguos los conceptos básicos. Los mismos términos son utilizados de diversas e inconsistentes maneras, sin proporcionar una base para el progreso teórico acumulativo. Ante esta situación, el gobierno se encuentra en un estado de peligrosa vulnerabilidad a las novedades ideológicas y a las modas de gestión privada; mientras, el sector público se encuentra mal atendido. A corto plazo, la creencia de que existe un sector público cuyas organizaciones tienen un conjunto de problemas de gestión claramente diferenciables está afec-

tada por aquellos que persiguen utilizarla. La aproximación *locus*, proclive a la distinción público-privado, fracasa porque el mundo no se puede separar mediante una clara línea divisoria, separando el sector público del sector privado. Afortunadamente, el punto de partida alternativo que trata la distinción público-privado como un *focus* analítico, en vez de como un hecho institucional, nos proporciona una visión mucho más provechosa. La mayor parte del resto de este trabajo está destinado a mostrar los problemas y procesos de la gestión pública que nos proporciona el *focus* teórico. Algunos de los análisis pueden resultar familiares en el sentido de que parten de los problemas de la acción colectiva o de la elección pública, las cuales han tenido gran influencia en la dirección de la reforma administrativa. Es en el desarrollo de las soluciones de gestión donde nuestro análisis toma una nueva dirección respecto a aquello que ya se considera hoy *«sabiduría popular»*.

## GESTIÓN: ASUMIR RESPONSABILIDADES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA

Antes de proceder a definir las diferencias entre gestión pública y privada, es necesario plantear y dar respuesta a un interrogante. Debemos considerar qué es lo que tienen en común y cómo, es decir, las características comunes de la gestión, diferenciando éstas de otras imágenes del proceso de políticas públicas. No se trata más que de una aplicación de la lógica básica de la comparación (SARTORI, 1970 y 1991). Entre otras posibles definiciones, podríamos definir gestión como el asumir responsabilidades para el funcionamiento de un sistema (METCALFE y RICHARDS, 1987). La responsabilidad es un atributo esencial de la gestión. Conseguir que determinadas tareas sean realizadas por terceros sería otra posible definición de gestión, la cual implica que un individuo o un grupo debe ser investido con el derecho y la obligación de velar por la coordinación de los esfuerzos del grupo.

Esta definición distingue la concepción ejecutiva de los procesos de políticas públicas de las imágenes racionales e incrementales que dominan el discurso teórico y práctico del gobierno, sin dar una importancia central a la responsabilidad. De un lado, en la imagen incremental del proceso político, nadie es efectivamente responsable de los resultados de los sistemas gobernados por la interrelación de los diferentes intereses. Grupos y organizaciones persiguen sus propios objetivos en una ecología organizacional. Las partes son gestionadas; la totalidad no. El resultado del sistema es una consecuencia resultante de la interacción de las partes. Para coordinar sus actividades, los mercados y muchos sistemas políticos

dependen de la desunión incremental subyacente en la *«ciencia del salir al paso»*, según la expresión de LINDBLOM (1959). Por otro lado, el control en lugar de la responsabilidad es la base de las imágenes racionales de los procesos políticos. Un modelo unitario de gobierno apuntala decisiones racionales con logros estándar en la cúspide y subunidades actuando simplemente como agencias que llevan a cabo políticas determinadas en la base. Los consejos racionales a menudo sugieren la posibilidad de un control jerárquico como condición previa para asumir responsabilidades. Aunque, en determinados casos, control y gestión son utilizados como sinónimos, existe una distinción vital entre ellos: gestionar no es controlar (LANDAU, 1979). El control, en un sentido estricto, presupone una habilidad para determinar resultados. El control es posible si los objetivos están definidos correctamente, bien ordenados y son estables, y las técnicas necesarias para conseguirlos están probadas y son fiables. La predictibilidad es la condición del control. La rutina es la sirviente del control. Es en las situaciones no rutinarias donde el control fracasa y donde las cualidades de la gestión como el ingenio, la creatividad, la asunción del riesgo o la resolución de conflictos entran en juego.

La gestión es una categoría intermedia. Implica la aceptación de la responsabilidad de buscar un sistema cuando el control no es posible, pero donde procesos ecológicos no guiados producen resultados subestándar. La gestión es un proceso adaptable que se guía mediante la experimentación, el aprendizaje y la innovación en un entorno cambiante. No es la aprobación de un programa preconcebido o la aplicación de las reglas. La gestión es un concepto más amplio que el control en el gobierno, precisamente porque las políticas públicas requieren una cooperación intensiva y sostenida entre muchas organizaciones. Por la misma razón, podríamos decir que la gestión es difícil debido a que requiere una acción común donde hay intereses organizados diversos y posiblemente divergentes.

Estas comparaciones sugieren una primera aproximación al carácter distintivo de la gestión pública. Si gestionar es, en general, conseguir que determinadas tareas sean realizadas por terceros, la gestión pública se concreta en conseguir que determinadas tareas sean realizadas por otras organizaciones. Las políticas públicas enlazan los esfuerzos de diversas organizaciones. Generalmente, la gestión pública implica la compleja y delicada tarea de asumir responsabilidades para la búsqueda de estructuras entre organizaciones. La coordinación de organizaciones que son formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes, sería una de las claves para asegurar la eficacia de la gestión pública. La próxima sección considera cómo debería formularse la distinción público-privado para dar luz a los problemas de gestión en un contexto multiorganizacional, donde objetivos consensuados y una autoridad unitaria no pueden ser asumidos.

## LA DISTINCIÓN PÚBLICO-PRIVADO: MACRO Y MICRO GESTIÓN

El reto de la gestión pública es suplir las lagunas aparecidas por la emergencia de las tareas entre organizaciones y de los problemas de las políticas públicas donde el control central es imposible, pero los procesos de ajuste descentralizado entre organizaciones son demasiado lentos para conseguir resultados satisfactorios. La problemática de la gestión pública queda ampliamente reflejada en la lógica de la acción colectiva o la elección pública, en torno a la cual OLSON (1965) desarrolla el estudio más completo y conocido hasta el presente. Mientras que el *focus* teórico de este problema nos es bastante familiar, la forma de hallar una solución efectiva no lo es. Reduciendo a lo esencial el problema, podríamos afirmar que en determinadas situaciones los intereses privados anulan los intereses públicos y las acciones racionales individuales producen resultados colectivos irracionales. Los individuos racionales, interesados en ellos mismos, escogerán no cooperar, en primer lugar porque no esperan del resto de individuos una cooperación y, en segundo lugar, porque si existen individuos dispuestos a cooperar, entonces aparecerán *free riders* no cooperativos que se beneficiarán de la situación. La conclusión pesimista de la lógica de la acción colectiva es la falta de acción colectiva. Los posibles resultados individuales que los *free riders* obtendrán son peores que los que habrían logrado cooperando. Cada uno actúa de la manera que le parece más correcta en busca de sus intereses privados. Los intereses de cada uno de los individuos divergen de los intereses de la globalidad.

## BIENES PÚBLICOS E INTERESES PRIVADOS

El origen del problema de toda acción colectiva reside en la naturaleza de los bienes públicos. A menudo los bienes públicos son erróneamente considerados como bienes y servicios producidos por el gobierno. Esta hipótesis está basada y se sustenta en la aproximación *locus* y, sin embargo, asume la validez de la distinción tradicional entre los sectores público y privado, la cual se descartó anteriormente. Tal y como MALKIN y WILDAVSKY observaron: «*Si los bienes públicos deben ser proporcionados por el gobierno, entonces la respuesta a la pregunta ¿qué es un bien público? es el equivalente a decidir ¿qué es lo que el gobierno debe hacer?*». Cuando clasificar significa decidir, las definiciones tienen unas implicaciones poderosas para las políticas públicas (MALKIN y WILDAVSKY, 1991: 357-58).

Teniendo presente estas estructuras es necesario un claro *focus* teórico. En este capítulo lo que distingue los bienes públicos no es quién los produce, sino los peculiarmente difíciles problemas de producirlos y las duras consecuencias

de fracasar en ello. Dos características distinguen los bienes públicos de los bienes privados: la imposibilidad de división en el suministro y la imposibilidad de excluir a otros individuos de beneficiarse de ellos cuando han sido producidos (MUELLER, 1979). Una acción conjunta es necesaria para producir bienes públicos. Los individuos no pueden producirlos por ellos mismos. Pero una vez producidos, nadie puede evitar que se beneficie de ellos todo el mundo, incluidos los *free riders*. Despojado de todo contenido sustantivo, éste es el problema central del gobierno, el delicado equilibrio entre los intereses públicos compartidos y los intereses individuales privados.

Los teóricos de la elección pública, habiendo planteado este problema, muestran poco interés en encontrar soluciones adecuadas y constructivas. Habiendo establecido que la búsqueda individual de los intereses privados no satisface los requerimientos para producir bienes públicos, los teóricos utilizan la dificultad de los problemas de elección pública para justificar sus propias preferencias por reducir el ámbito de actuación del sector público, reduciendo las fronteras del Estado y aumentando la esfera en que las fuerzas competitivas del mercado y los incentivos comerciales operan libres de la regulación del gobierno. Los teóricos intentan librar al gobierno de la responsabilidad de hacer frente a estos problemas, traspasándolos del sector público al privado. Pero, con esta práctica, también pasan de un *focus* teórico original, el cual está ampliamente definido, a una aproximación *locus* confusa y desconcertante. Las conocidas propuestas de reforma basadas en la confianza en el mercado —como la privatización, la contratación externa, la desregulación y la imitación de la práctica privada en el gobierno— son concebidas de forma demasiado limitada para poder proporcionar soluciones a los urgentes e importantes problemas de acción colectiva como son: la protección medioambiental, la reconstrucción económica, el desarrollo regional o la reforma de los servicios del Estado del Bienestar como la educación y la salud. Sin embargo, ignorar estos graves problemas no hace que desaparezcan. La popularidad de las soluciones de la gestión pública de este tipo depende mucho más de las concepciones ideológicas previas que de las conclusiones lógicas. La conclusión de que los remedios a las acciones colectivas fracasan en situaciones de mayor competencia es bastante extraña junto con el hecho de que las patologías de la elección pública tienen su origen en una competencia incontrolada en primer término. La suposición de que una compleja situación puede ser transformada en un simple juego de suma cero en el que una actitud puramente competitiva es beneficiosa socialmente, es una actitud tan insatisfactoria e irreal como asumir que la cooperación aparecerá espontáneamente entre organizaciones donde hay un elevado nivel de presiones competitivas y enormes limitaciones políticas.

La pregunta clave es saber si los problemas de acción colectiva pueden ser gestionados aumentando el grado de satisfacción del interés general. Para poder

dar una respuesta afirmativa a esta cuestión necesitamos una nueva formulación de la distinción público-privado. El sistema más provechoso para conseguirlo es una estricta distinción analítica entre los niveles de gestión macro y micro, en vez de una confusa distinción institucional entre sectores erróneamente definidos. En estos términos, la gestión pública a nivel macro está relacionada con el funcionamiento de un sistema global y la gestión privada a nivel micro con el funcionamiento de las partes. La analogía económica de la distinción macro-micro es obvia, pero incompleta. La gestión macroeconómica, aun con sus limitaciones, es básicamente un proceso de estabilización. La gestión pública, como macro proceso, está principalmente interesada en el cambio y, especialmente, en el cambio estructural. Es en las fases de mayor reorganización cuando el balance entre los intereses públicos y privados es más precario y un proceso de gestión macro es más importante para buscar la transición hacia una nueva estructura institucional.

Para clarificar, es útil considerar la gestión macro como la encargada de la dirección de estructuras entre las organizaciones y la gestión micro como la encargada de la dirección de organizaciones individuales. Cuanto más interdependientes sean las funciones de las organizaciones, mayor será la probabilidad de que los problemas de una acción colectiva se solucionen, lo cual sería imposible a nivel micro. Cuando esto sucede, un proceso de gestión macro es necesario para asegurar la coordinación. Esto no significa que la gestión macro deba desplazar o suplantar a la gestión micro. En muchas ocasiones, las organizaciones individuales pueden retener autonomía negociando con otras organizaciones dentro de la estructura institucional existente. El *focus* distintivo de la gestión pública reside en conseguir la cooperación entre las organizaciones en circunstancias donde la estructura básica de las políticas públicas y la cooperación entre organizaciones se ponen en cuestión. Estas circunstancias deben ser definidas de forma más precisa.

Los problemas extremos de conseguir la cooperación bajo circunstancias adversas han sido estudiados en numerosos análisis de las ciencias sociales conceptualmente equivalentes a la lógica de la acción colectiva. Estos análisis diferencian claramente las posibles facetas del problema e indirectamente proponen planteamientos para su resolución. La *tragedia de los comunes* (HARDIN, 1968) es directamente relevante para explicar la sobre-explotación del entorno físico y biológico. La congestión del entorno social en las ciudades y en los sistemas de transporte mediante la ecología mal adaptada de los motivos micro (SCHELLING, 1978) y los límites sociales al crecimiento (HIRSCH, 1977) centran los problemas que aparecen cuando hay problemas macro, pero no existen competencias macro para tramitarlos. Las conocidas dificultades de establecer confianza en el contexto de la incertidumbre y mutua dependencia como es el caso del dilema del prisionero y el análisis de MINTZ (1975) sobre la psicología social de pánicos y cri-

sis, revela cómo la sospecha de las intenciones de los otros, aunque sea un pensamiento mal fundado, provoca un círculo vicioso que nos lleva a un conflicto destructivo. Finalmente, y como más relevante para la gestión pública, cabe decir que existe un problema de entornos organizacionales turbulentos (EMERY y TRIST, 1965; METCALFE 1974, 1978). En un contexto de alta interdependencia, el resultado y la eficacia de cualquier organización dependen del grado en que sus actividades se entremezclan con las de otras organizaciones. Las estrategias aisladas, independientes, dificultan la creación de estructuras de mutua expectativa y dañan las reglas de base institucionales de las que la continua cooperación depende. Cuanto más complejo es el tejido estructural del entorno de las organizaciones, mayor es el riesgo de que las acciones individuales provoquen un conflicto destructivo y desintegrador.

Estas variaciones en el tema de las acciones racionales individuales, combinándose para producir resultados colectivos irracionales, muestran la importancia de la idea de la distinción macro-micro. En primer lugar, muestran claramente que los bienes públicos no son simplemente bienes privados producidos con recursos gubernamentales, son cualitativamente diferentes. Pertenecen a una tipología lógica mayor (BATESON, 1972; WATZLAWICK, WEAKLAND y FISCH, 1974) que los bienes privados. En segundo lugar, y más concretamente, los bienes públicos proporcionan el contexto macro de gobernabilidad dentro del cual los bienes privados son producidos. Son complementos necesarios y no alternativas competitivas. La distinción es similar a la relación entre las reglas del juego y las estrategias de los jugadores individuales dentro del juego. En tercer lugar, cambiar las reglas del juego es un orden de cambio diferente del de la mutua adaptación de las organizaciones individuales entre ellas en el normal funcionamiento de lo privado. Es más un cambio estructural, y no un cambio incremental, el que en vez de contribuir al mantenimiento del patrón existente de relaciones entre organizaciones, precipita el proceso de redefinir los papeles y rediseñar las relaciones entre las organizaciones participantes.

## CAMBIO INCREMENTAL Y ESTRUCTURAL

Esta perspectiva interorganizacional fija el *focus* teórico de la innovación en la gestión pública en los aspectos del cambio estructural que la aproximación a la elección pública trata de evadir, mediante la conversión de problemas estructurales en problemas incrementales. Estos diferentes órdenes de cambio deben ser bien entendidos, dado que las consecuencias de errar en la distinción apropiada de ellos en la práctica y en la gestión son tremendamente serias. El cambio incre-

mental se ajusta al modelo de *«salir al paso»* del proceso de políticas públicas. Ambos asumen y mantienen la macro estabilidad. El cambio estructural se refiere a un cambio de sistema más que a un cambio dentro del sistema. Implica la modificación de las reglas del juego que comprende la interacción organizacional, define el papel de las organizaciones, sus responsabilidades y relaciones y regula la competencia y los conflictos entre organizaciones. En las relaciones entre el gobierno y el sector privado, la gestión macro implica el diseño y la operativización de lo que habitualmente llamamos regímenes reguladores. El fracaso en la construcción y la gestión de estos regímenes es el caso, por ejemplo, de la catástrofe de US Savings and Loans y el colapso de BCCI y el imperio Maxwell. En cada caso, el impacto acumulativo de la explotación comercial de una débil estructura institucional precipitó una inimaginable crisis y un enorme coste.

Sólo a nivel macro es posible tener conciencia de los problemas estructurales y gestionar la transición hacia una nueva estructura institucional. Pero, ¿quién debe asumir la responsabilidad del funcionamiento del sistema completo? Es tentador, pero erróneo, ver la solución en una forma de dirección central. El cambio estructural en un sistema plural no es sensible al control central. Responsabilizar a la gestión pública de la tarea de solucionar los problemas macro de las organizaciones no es el regreso al razonamiento sinóptico del decisor. Desde el momento en que las organizaciones individuales no pueden resolver estos problemas actuando de forma independiente y las soluciones no pueden ser impuestas por intervenciones ajenas, debemos encontrar la manera de compartir responsabilidades para gestionar un cambio estructural. Un proceso de gestión pública efectivo debe conllevar la capacidad de agrupar el proceso de decisión y la acción específicamente dedicada a buscar un cambio estructural a nivel macro. Los teóricos de la elección pública se resisten a esta conclusión, la cual evidentemente implica mayor gobernabilidad, aunque no necesariamente mayor dimensión del gobierno. Pero sería artificial y arbitrario excluir la posibilidad de que los participantes del sistema puedan colaborar en la resolución de los problemas estructurales remodelando el entorno macro en el que las decisiones micro son tomadas (BUCKLEY, BURNS y MEEKER, 1974).

## LA GESTIÓN PÚBLICA COMO MACRO PROCESO

La diferencia entre innovación e imitación en la gestión pública ha quedado clara ahora. El esfuerzo imitador de la reforma de la gestión en el gobierno se concentra en adoptar y adaptar ideas propias de la gestión privada, o bien de otro tipo de gestión, para mejorar las capacidades micro organizacionales. Como

resultado de esta acción las organizaciones individuales aumentan su capacidad para gestionar el cambio incremental. El esfuerzo innovador de la gestión pública como un macro proceso es desarrollar nuevas y distintivas capacidades macro organizacionales para tratar el cambio estructural al nivel interorganizacional. El requisito de las capacidades de la gestión macro para la dirección a gran escala de la reorganización y una reforma mayor no tiene equivalente en la gestión privada. La gestión pública es un macro proceso en el que las diferentes organizaciones e intereses implicados en el sistema de políticas públicas comparten responsabilidades para gestionar el cambio estructural mientras que retienen su autonomía en la gestión del cambio incremental. Para que se dé una gestión eficaz en el cambio estructural, es necesario un proceso participativo en el que las diferentes organizaciones participen conjuntamente en la resolución de problemas, en los procesos de decisión colectiva para rediseñar las reglas del juego y en la redistribución de sus mutuas responsabilidades y papeles acerca de una definición consensuada de intereses públicos.

La gestión pública en el nivel macro no es una consecuencia natural de la evolución de las relaciones entre organizaciones con el fin de proteger sus propias prerrogativas y avanzar en sus intereses individuales. Esta situación no puede darse de forma espontánea. El cambio estructural de la gestión requiere una dinámica entre organizaciones la cual es el reverso de aquellos que evolucionan a partir de las políticas del cambio incremental de gestión. No es un proceso que evoluciona del nivel micro al nivel macro, sino que se trata de un proceso que empieza en el mismo nivel macro. En vez de agregar intereses privados predefinidos y buscar compromisos asignados entre parámetros estructurales establecidos, la gestión pública se inicia mediante la diagnosis y la formulación sistemática de problemas a nivel macro y el diseño de soluciones integradoras basadas en el interés general y los objetivos colectivos. En cuanto una nueva estructura macro ha sido establecida, las organizaciones individuales pueden una vez más centrarse en la consecución de los intereses privados dentro de una nueva estructura de gobierno.

La dificultad, como en todos los problemas públicos, se encuentra en que el interés público en la resolución de los problemas estructurales afecta a todos y no es responsabilidad de nadie. Parte de la tarea de la gestión pública es desarrollar instituciones y procesos que aseguren la prioridad de formular problemas estructurales y cambios estructurales de gestión. Las soluciones no pueden venir impuestas desde el exterior. En los casos en que se da esta situación el resultado puede provocar dinámicas desintegradoras que deben ser eliminadas. Para la resolución de problemas estructurales es esencial la cooperación, el compromiso y la dedicación, los cuales deben ser desarrollados desde dentro. Las soluciones requeridas de la gestión macro deben ser, paradójicamente, participativas y de

dirección *top-down*. Requieren una participación activa y extensiva en diagnosticar los problemas y el diseño de soluciones para aquellos que se ven envueltos en la implementación. Su participación debe ser remarcada en términos de solucionar los problemas conjuntamente en lugar de mediante un especial ruego. Desde el punto de vista psicológico y político esto implica un riesgo de pasar de la postura defensiva de *«defender aquello que se tiene»* a la más innovadora actitud integradora en los procesos de negociación.

Un claro ejemplo de este proceso es el programa «1992» para completar el mercado interno de la CE, aunque por razones políticas este proceso ha sido expuesto como una desregulación y traslación de los obstáculos del nivel micro a la operativa del libre mercado. Pero el mercado interior no opera en una situación de abstracción política. La integración positiva requiere una acción colectiva por parte de los Estados Miembros para reestructurar el entorno económico de la CE. La clave está en manos de la Comisión Europea, facilitando la formulación de intereses comunes e integrando los esfuerzos de las administraciones de los Estados Miembros como participantes en un proceso de gestión macro. Pero no puede acometer sola la función de macro gestión. Para ser efectivos en el cambio de gestión estructural se debe crear el contexto en el que las cuestiones macro son identificadas con la colaboración de todas las partes y una nueva base de integración es designada y desarrollada.

## EFICACIA. DEL OPTIMISMO INDIVIDUAL AL APRENDIZAJE PLURAL

El debate sobre la gestión pública como macro proceso mejora las importantes cuestiones generales acerca de la eficacia de las políticas y la contribución de la reforma a la mejora de los resultados. La gestión pública como tema central de la reforma mejora las esperanzas de mayores logros. La principal motivación de la reforma administrativa es la mejora de los resultados. Mejoras en los resultados que pueden venir dadas por un mejor servicio, mayor *value for money*, menores costes, etc. Sin embargo, en la práctica, los esfuerzos de la reforma de cara a reorganizaciones estructurales a gran escala a menudo fracasan en la persecución de los resultados deseados. Los reformadores tienden a centrarse en mejoras localizadas que prometan un rápido resultado. Los Ministerios están divididos y las agencias tienen unas misiones estrictamente definidas y una supuesta autonomía. La reforma confía básicamente en los consejos de gestión micro, forzada por el modelo convencional de dirección por objetivos. El supuesto que subraya la perspectiva del *«gastar bien el dinero»* consiste en que la mejor gestión es la que

acierta en la asignación de los recursos a problemas específicos. Sin embargo, por más que esto parezca de sentido común, aún está lejos de aplicarse. Es conveniente disponer de un modelo de eficacia para la gestión pública a nivel macro.

Los reformadores son reacios a analizar más profundamente las cuestiones relacionadas con el significado y el grado de la eficacia, dada la complejidad teórica de tener que gestionar habiendo fijado múltiples objetivos, a veces confrontados, y prioridades que oscilan y están mal definidas. Pero para la defensa de la gestión pública como proceso macro es necesario un concepto más amplio de la eficacia que la simple consecución de objetivos. Asignar correctamente los recursos disponibles a la resolución de los problemas presupone la validez del modelo de gestión basado en la racionalidad individual, la cual identifica la eficacia con la optimización bajo restricciones. Pero la gestión pública opera en un contexto plural en el que el objetivo consensuado no puede ser asumido, la autoridad está dispersa y el conflicto está legitimado; y en el cual, sin embargo, los diferentes constituyentes son interdependientes y tienen intereses comunes, aunque vagamente percibidos. El modelo racional no proporciona una clara orientación cuando los objetivos son inciertos y fuerzan cambios, tal y como sucede en fases de cambio estructural. Basándose en la *«lógica de la racionalidad individual»*, se presupone la existencia de una mente unitaria capaz de ordenar sus preferencias en la formulación de objetivos no contradictorios y en la evaluación de significados alternativos y resultados actuales en el sistema de objetivos integrados (SCHARPF, 1978: 346). Estas condiciones se ajustan mejor a un modelo de control jerárquico que a acciones interorganizacionales de gobierno.

Incluso en la gestión privada, el modelo racional está siendo reemplazado como un ideal o estándar de excelencia. La experiencia de la gestión privada en los años setenta y ochenta forzó la reformulación de ideas acerca del significado de la eficacia de la gestión. El contraste que presenta OUCHI (1981) entre la gestión japonesa y la americana resulta instructivo en el sentido de que las cualidades que él critica en el sistema de gestión americano recuerdan estrechamente aquellas que están siendo introducidas en el gobierno. Flexibilidad e innovación adquieren mucha más importancia de la que puedan tener en un entorno más estable. Las ideas acerca de la eficacia de la gestión están en continua fluctuación (GOODMAN y PENNINGS, 1977; CAMERON y WHETTEN, 1983) mientras las críticas al modelo racional tienden hacia un concepto más general de la eficacia. Los criterios de eficacia no están dados. MARCH (1962, 1978) observó que a menudo los valores y las preferencias se van formando en el curso del desarrollo y la aplicación de las políticas, en lugar de hacerlo mediante la optimización de criterios derivados de unas funciones de objetivos predeterminados. Por su parte, VICKERS (1973) señaló que en los sistemas de los decisores en las políticas públicas, los objetivos son subsidiarios de las normas y valores. El modelo ortodoxo de racio-

nalidad deja a un lado la amplitud que conlleva la gestión de formular y solucionar problemas, ante la creativa tarea política de desarrollar nuevas visiones y generar nuevos valores de los cuales pueden derivar futuros objetivos (DROR, 1988). La función de la gestión pública en la supervisión de la banca depende de la evaluación de la gestión privada de los bancos comerciales ante los prudentes valores y normas definidos dentro de la estructura a nivel macro (METCALFE, 1982). Precisamente el desastre de la BCCI nos muestra las consecuencias de errar en el establecimiento de una estructura reguladora internacional para la banca.

LANDAU (1973) criticó la sabiduría de la gestión convencional en la que la eficacia óptima se alcanza mediante la eliminación de las superposiciones de organizaciones y la duplicidad en la ejecución de las políticas. Contrariamente a la opinión popular sobre la burocracia pública, la superposición y la duplicación no tienen por qué significar siempre un esfuerzo en vano. Pueden ayudar a aumentar la confianza actuando como un seguro sobre el riesgo del error humano o los fallos de las organizaciones. El contexto interorganizacional de gestión pública multiplica los orígenes de posibles errores y reafirma la importancia de reforzar las interrelaciones entre las organizaciones. Una red interorganizacional es tan fuerte como débil es su enlace, pero a menudo la interdependencia es mal gestionada. Una característica común de la sucesión de desastres acaecidos recientemente en Gran Bretaña y su alrededor, los cuales han mostrado la fragilidad de la vida humana (el hundimiento de un buque de pasajeros, la colisión de trenes, la explosión de una instalación de petróleo en el mar del Norte, el incendio en un estadio de fútbol y el exceso de público en otro), han sido resultado del fracaso de coordinación entre varias autoridades, las cuales no tomaron conciencia de la importancia de la misma hasta que fue demasiado tarde. La seguridad, como bien público que es, nos afecta a todos y no es responsabilidad de nadie.

Estas críticas específicas a la búsqueda de un modelo de gestión han ido acompañadas de retos mayores. WEICK (1977) avanzó lo que puede ser considerado como simples propuestas frívolas: considerar que las organizaciones son descuidadas, supersticiosas, hipócritas, monstruosas, deambulantes y refunfuñonas. Sin embargo, tienen un respaldo teórico centrado en la adaptabilidad, la flexibilidad y la elasticidad ante situaciones inesperadas, tal y como PONDY (1977) mostró. WEICK buscó transformar el énfasis de los modelos convencionales que lo sitúan en la especialización y optimización de la eficiencia en la negociación de una tarea específica en una situación dada. Modelos que nos mantienen informados de los avances tales como la formación de agencias en Gran Bretaña y avances similares en la CE, España y otros países. WEICK quiso remarcar la necesidad de un aprendizaje general para ser capaces de dar respuesta a una serie de

problemas en un entorno cambiante. A corto plazo esta postura puede parecer menos eficiente pero a largo plazo es más efectiva.

NYSTROM y STARBUCK (1983) presentaron argumentos favorables a la evolución de la eficacia organizacional en lugar de a la optimización de la misma.

> *«Los juicios acerca de la eficacia organizacional generalmente subvaloran la información, el descubrimiento y el aprendizaje. La eficacia que fracasa ante la consecución de un gran resultado será provechosa si incluye información acerca de mejores criterios o métodos. Contrariamente, la eficacia óptima superficial es actualmente indeseable si ésta excluye el aprendizaje. Más a menudo de lo que debería ser, los gerentes de exitosas organizaciones causan crisis en sus organizaciones al considerar que han conseguido la eficacia óptima o que saben como conseguirla.»* (NYSTROM y STARBUCK, 1983: 153.)

Estas contribuciones constituyen una nueva lista de temas a discutir. Definen la teoría de la eficacia en la gestión pública como un proceso plural de aprendizaje interorganizacional. Mientras que muy poca gente discutiría el valor del aprendizaje organizacional como útil para la gestión pública, el presente argumento defiende que el aprendizaje organizacional y las capacidades de aprendizaje interorganizacional son básicos para la eficacia de la gestión pública.

Lo anteriormente mencionado no debe ser considerado vago y efímero como podría parecer a simple vista. Un riguroso y clarificador exponente del concepto de aprendizaje se encuentra en el estudio de ASHBY (1960) sobre el proceso adaptativo de los sistemas ultraestables. La ultraestabilidad es a veces mal entendida como un exceso de rigidez. El caso contrario es cierto, dado que muestra una mayor capacidad para la flexibilidad a lo largo de las líneas de discusión mencionadas de un cambio incremental y estructural. La parte diferenciable de un sistema ultraestable es la capacidad dual para un ajuste gradual, paso a paso, en un entorno dado, respaldado por una capacidad para mayor autorreorganización para asimilar la discontinuidad del entorno. Un sistema de aprendizaje efectivo permite una capacidad autodiseñada para dar respuesta a mayores cambios en los objetivos políticos o en las circunstancias del entorno.

## PROCESOS DE APRENDIZAJE EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En el entorno político de la gestión pública, los procesos de aprendizaje resultan especialmente difíciles de crear y de mantener. El aprendizaje individual es un proceso psicológico. El aprendizaje organizacional es también un proceso político (METCALFE, 1981). Una tarea clave de la gestión pública es construir capacidades de aprendizaje institucional a nivel macro para gestionar el entorno

en que la gestión privada opera. Pero los procesos políticos convencionales a menudo bloquean el aprendizaje debido a que la ideología anula la evidencia, o bien a que intereses creados se resisten a la evaluación de la política y al cambio. Las dificultades que aparecen en la elaboración de las capacidades de aprendizaje al nivel interorganizacional son enormes. De forma teórica, el concepto de ultraestabilidad proporciona un modelo que nos puede guiar en el desarrollo de capacidades de aprendizaje a nivel macro. El cambio de gestión estructural depende de la fusión de las capacidades adaptativas de las organizaciones constituyentes y de la actuación en concierto de las mismas como sistema multiestable (METCALFE, 1974), lo cual DROR (1984) denominó como cerebro central y DEUTSCH (1963) como red de aprendizaje.

A este nivel, las reformas de la gestión pública podrían ser consideradas como «gestión mediante diseño» en lugar de «gestión mediante dirección». Esto debe ser llevado a cabo mediante el diseño de sistemas adaptables en vez de mediante la producción de esquemas para reformas específicas. En el mundo en que nos encontramos, caracterizado por el cambio constante, la reforma no puede considerarse como un acontecimiento único, pero sí como una reponsabilidad permanente del aprendizaje público. No existe la necesidad de intentar mejorar un estamento clásico.

> *«Si gobernar implica aprender a solucionar nuevos problemas públicos, debe, asimismo, implicar aprender a crear sistemas para conseguirlo y para poder descartar las estructuras y los mecanismos que van apareciendo alrededor de los viejos problemas. El objetivo no es simplemente saber cómo tramitar una serie de nuevos problemas, o bien ser capaces de descartar los vestigios organizacionales de un particular estilo de actividad administrativa que nos aparece en el presente como engorrosa. El objetivo es diseñar y establecer un proceso institucional mediante el cual continuamente nuevos problemas pueden ser confrontados y viejas estructuras descartadas.»* (SCHON, 1971.)

Mientras que el diseño de las organizaciones individuales es adaptativo, los sistemas de aprendizaje pueden dar salida a un creciente cuerpo de trabajo en la teoría de la organización. Los objetivos prioritarios de la investigación futura deberían centrarse en los problemas de diseño de estructuras interorganizacionales, las cuales tienen capacidades a nivel macro para aprender y gestionar el cambio estructural y capacidades a nivel micro para ofrecer servicios de forma eficiente. En los sistemas de gobierno democrático esto incluye establecer una estructura de responsabilidades. La gestión privada opera dentro de la estructura de responsabilidad que exista en cada caso en concreto, así como explota todas las oportunidades y lagunas que se le ofrece. Por su lado, la gestión pública debe crear incentivos y sistemas de responsabilidad que ajusten los intereses privados a los propósitos públicos. En el pasado, la responsabilidad pública ha ido asocia-

da prácticamente de forma exclusiva a la función negativa de prevenir el abuso de poder. Esta es, evidentemente, una de las protecciones esenciales del constitucionalismo en la sociedad democrática. Sin embargo, además de prevenir un abuso de poder, los procesos de responsabilidad bien diseñados pueden ayudar a la función positiva de promocionar un uso efectivo del poder, creando incentivos para resultados efectivos (METCALFE, 1989). Esto aumenta el campo de actuación de la gestión pública, en contra de los estrechos límites de la aplicación de los métodos privados en el gobierno; pero responde también a los problemas estratégicos del gobierno en la relación de los políticos con la administración...

## CONCLUSIONES

Si la necesidad es el origen de la invención, la reforma de la gestión pública podrá apreciar en un futuro próximo el desarrollo de nuevas y originales teorías de gestión. Los problemas del gobierno serán los responsables principales de la innovación en la gestión. Pero para poder hacer el paso de la imitación a la innovación, la gestión pública requiere nuevos fundamentos teóricos. En este artículo se ha propuesto un enfoque teórico de los distintos problemas de la gestión pública a nivel macro. La función de la gestión pública es ocuparse de los problemas estructurales a nivel macro, en contradicción con la gestión privada, ocupada en la gestión del cambio incremental a nivel micro. La tarea crucial de la gestión pública es reconocer la aparición de estos problemas e iniciar acciones a nivel macro para dar remedio a los mismos y anticiparse a la turbulenta situación que, en caso contrario, podría producirse. Algunas de las implicaciones más importantes que se desprenden de este análisis están relacionadas con el significado de la eficacia y con los requisitos para conseguirla. El objetivo convencional de búsqueda de un modelo de eficacia debe ser reemplazado por modelos basados en la lógica del aprendizaje, la cual se hace responsable del contexto plural de la gestión pública y acepta el reto integrador de constituir una cooperación interorganizacional conjuntamente con el cambio estructural.

Este concepto de gestión pública implica una ampliación del papel de la gestión en el gobierno. Propone la extensión de la gestión a áreas de *policy-making* estratégico y reforma a gran escala. Crear las capacidades de macro gestión necesarias para llevar a cabo el cambio estructural requerirá elevadas inversiones en recursos humanos y desarrollo organizacional, inversiones a mayor escala que las que los gobiernos puedan haber realizado anteriormente. Pero el precio que esto supone es pequeño comparado con el coste de errar en la resolución de los problemas estructurales o en los beneficios que puede generar solucionarlos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ASHBY, W. R. (1960): *Design for a brain: the origin of adaptative behaviour*. John Wiley and Sons. Nueva York.

BATESON, G. (1972): *The Logical Categories of Learning and Communication*, Nueva York, Ballantine.

BOZEMAN, B. (1987): *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organization Theories*, San Francisco, Jossey Bass.

BUCKLEY, W.; BURNS, T. R., y MEEKER, D. (1974): «Structural Resolutions of Collective Action Problems», *Behavioural Science*, n.° 19.

DEUTSCH, K. (1963): *The Nerves of Government*, Nueva York, Free Press.

DROR, Y. (1984): «Facing Momentous Choices», *International Review of Administrative Sciences*, n.° 2.

DROR, Y. (1988): «Visionary Political Leadership, on Improving a Risky Requisite», *International Political Science Review*, 9 (1).

DROR, Y. (1990): *Democratic Reformcraft*, Working Paper, European Institute of Public Administration.

EMERY, F. E., y TRIST, E. L. (1965): «The Causal Texture of Organizational Environments», *Human Relations*, n.° 18.

GOODMAN, P. S., y PENNINGS, J. M. (1977): *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, San Francisco, Jossey Bass.

GUNN, L. A. (1987): «Perspectives on Public Management» en Kooiman, J. y Eliassen, K.A. (eds.), *Managing Public Organizations*, Londres, Sage.

HANF, K., y SCHARPF, F. (eds.) (1978): *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage.

HARDIN, G. (1968): «The Tragedy of Commons», *Science*, n.° 162.

HENRY, N. (1975): «Paradigms of Public Administration», *Public Administration Review*, julio-agosto, n.° 35.

HIRSCH, F. (1977): *Social Limits to Growth*, Londres, Routledge.

KAPIL, R., y KEKKONEN, S. (1990): *Public Management Developments Survey 1990*, París, OCDE.

LANDAU, M. (1973): «On the Concept of a Self-Correcting Organisation», *Public Administration Review*, n.° 33.

LINDBLOM, C. E. (1959): «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, n.° 18.

MALKIN, J., y WILDAVSKY, A. (1991): «Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods should be Abandoned», *Journal of Theoretical Politics*, 3 (4).

MARCH, J. G. (1962): «The Business Firm as a Political Coalition», *Journal of Politics*, n.° 24.

MARCH, J. G. (1978): «Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice», *Journal of Politics*, n.° 24.

METCALFE, L. (1974): «System Models, Economic Models and Causal Texture of Organizational Environments: An Approach to Macroorganisation Theory», *Human Relations*, n.° 27.

METCALFE, L. (1978): «Policy Making in Turbulent Environments» en Hanf y Scharpf (eds.).

METCALFE, L. (1981): «Designing Precarious Partnerships» en Nyström y Starback (eds.).

METCALFE, L. (1989): «Accountability and Effectiveness: A Meta-Power Perspective», IPSA Round Table.

METCALFE, L., y RICHARDS, S. (1987): *Improving Public Management*, Londres, Sage.

MINTZ, A. (1975): «Nonadaptive Group Behavior», *Journal of Abnormal & Society Psychology*, n.° 46.

MUELLER, A. (ed.) (1979): *Encyclopaedia of Cybernetics*, Manchester, Manchester University Press.

NISTRÖM, P. C., y STARBUCK,W. H. (eds.) (1983): *Handbook of Organizational Design*, Vol. I, Oxford, Oxford University Press.

OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.

OUCHI, W. E. (1981): *Theory Z*, Philippines, Addison-Wesley.

PERRY, J. L., y KRAEMER, K. L. (1983): *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Mayfield Publishing Co.

PONDY, C. R. (1977): «Effectiveness: A Thick Description» en Goodman y Pennings (eds.)

SARTORI, G. (1970): «Concept Misformation in Comparative Politics», *American Political Science Review*, n.° 64.
SARTORI, G. (1991): «Comparing and Miscomparing», *Journal of Theoretical Politics*, 3 (3).
SCHARPF, F. W. (1978): «Conclusions» en Hanf y Scharpf (eds.).
SCHELLING, T. (1978): *Micromotives and Macrobehavior*, Nueva York, Norton.
SCHON, D. (1971): *Beyond the Stable State*, Harmondsworth, Penguin Books.
VICKERS, G. (1973): «Values, Norms and Policies», *Policy Sciences*, n.° 4.
WATZLAWICK, P.; WEAKLAND, J. H., y FISCH, R. (1974): *Change: Principles of Problem Formation and Resolution*, Nueva York, Norton.
WEICK, K. E. (1977): «Repunctuating the Problem» en Goodman y Pennings (eds.).

# 5

# LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

*Owen E. Hughes*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
Publicado en HUGHES, O.E. (1994) *Public Management and Administration: an introduction*, The MacMillan Press, Londres.

# LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

*Owen E. Hughes*

## INTRODUCCIÓN

Durante los años ochenta y principios de los noventa se ha producido, como respuesta a las inadecuaciones del modelo tradicional de administración, la emergencia de un nuevo enfoque gerencial en el sector público. Este enfoque pretende aliviar algunos de los problemas del modelo anterior, pero también implica cambios importantes en relación a cómo el sector publico debe operar. ...Se ha mencionado que la aproximación gerencial tiene diversas etiquetas: *«gerencialismo»* (*managerialism*) (POLLITT, 1990), *«nueva gestión pública»* (*new public management*) (HOOD, 1991), *«administración pública basada en el mercado»* (*market-based public administration*) (LAN y ROSENBLOOM, 1992) o *«gobierno emprendedor»* (*entrepeneurial government*) (OSBORNE y GAEBLER, 1992). En las páginas siguientes, los términos *«nueva gestión pública»* y *«gerencialismo»* se usarán como sinónimos, aunque *«gerencialismo»* suele ser usado peyorativamente por algunos escritores. El término *«nueva gestión pública»* contrasta con el antiguo uso americano de *«gestión pública»*, que la concebía como un subcampo técnico de la administración pública.

Los distintos nombres para la nueva gestión pública reflejan las diferentes perspectivas de lo que está acaeciendo, pero hay algunos puntos en común. En primer lugar, sea cual sea el nombre dado al modelo, éste representa un cambio importante de perspectiva: de la administración pública tradicional a un modelo que da más importancia a los resultados obtenidos y que otorga una mayor

---

Artículo traducido por Moisés AMORÓS.

responsabilidad a los gestores. En segundo lugar, se comparte explícitamente la intención de trasladarse de la burocracia clásica a organizaciones, recursos humanos y condiciones contractuales más flexibles. En tercer lugar, los objetivos organizativos y los recursos humanos deben establecerse claramente, permitiéndose así medir su consecución a través de indicadores. Así pues, hay más evaluaciones sistemáticas de programas. En estas evaluaciones, los valores guía son las tres virtuosas: economía, eficiencia y eficacia (POLLITT, 1990, p. 59). En cuarto lugar, es más probable que actualmente el personal con cargos de responsabilidad esté comprometido con el gobierno, y no que sea tan neutral o *no-partisano* como hasta hace poco tiempo. En quinto lugar, las funciones gubernamentales estarían más sometidas a condicionantes de mercado, como en el caso del *contracting out* o en lo que OSBORNE y GAEBLER (1992) llaman la separación entre timonear y remar (*steering from rowing*). La involucración gubernamental, por lo tanto, no siempre significa provisión gubernamental a través de medios burocráticos. En sexto lugar, se constata una tendencia —radical en algunos casos— hacia la reducción en el número de las funciones gubernamentales a través de la privatización. Esto quizás no sea *necesariamente* parte del programa gerencial, ya que estas reformas pueden ocurrir sin reducir el alcance del gobierno. Sin embargo, ambos procesos se están desarrollando simultáneamente. Una vez que el punto de atención ha cambiado de los procesos a los resultados, todos los elementos citados se vinculan, pues cada paso sucesivo parece necesario.

El paradigma alternativo de la nueva gestión pública puede ofrecer una aproximación más realista. Sin embargo, la tendencia hacia el gerencialismo no se ha dado sin controversia. Hay problemas en la adopción generalizada de la nueva gestión pública. Algunos observan la nueva gestión pública como la aparición de una nueva forma de entender y de llevar a cabo las funciones en el sector público. Otros la conciben simplemente como la adopción acrítica de las peores características de la gestión privada, ignorando las diferencias fundamentales del sector público. En cierta medida, el gerencialismo es visto por algunos como contrario a las tradiciones de la prestación de servicios públicos, perjudicial para su producción, un poco antidemocrático y con una base teórica dudosa. Los críticos, especialmente aquellos que provienen de la tradición de la administración pública, argumentan que los elementos positivos del viejo modelo —altos estándares éticos, servicio al Estado— están siendo olvidados en una carrera por imponer la nueva teoría.

En este capítulo, defendemos que la nueva gestión pública ha suplantado efectivamente al modelo tradicional de administración pública y que, en el futuro, el sector público será inevitablemente gerencial, tanto en la práctica como en la teoría. Es importante identificar los problemas potenciales del nuevo

enfoque y proponer soluciones a ellos. De todas formas, parece muy improbable que haya una vuelta al modelo tradicional de administración. Aunque esto pueda causar algunos problemas y peligros, los beneficios parecen ser mayores que los costes. La gestión pública *no debe* significar la adopción acrítica y generalizada de las prácticas del sector privado, lo que significa que debe desarrollarse una gestión pública específica. Este desarrollo ha de considerar las diferencias entre los dos sectores, pero debe reconocer que el trabajo de los funcionarios públicos ha de ser más gerencial que administrativo.

## EL SIGNIFICADO DE GESTIÓN

Anteriormente se ha sugerido que gestión y administración tienen significados diferentes. En esencia, administrar significa seguir las instrucciones, mientras que gestionar significa conseguir resultados. RAINEY defiende que la gestión pública *«tiene unos orígenes semánticos que implican tomar las cosas en mano»*, lo cual *«sugiere una firmeza y una eficiencia del tipo atribuido a la gestión empresarial»* (1990: 158). Sin embargo, esta definición no establece cómo, en la práctica, los roles y las funciones de la gestión difieren de los de la administración; o, por extensión, cómo la gestión pública difiere de la administración pública.

ALLISON (1982) sintetiza aproximaciones diversas en lo que llama las *«funciones generales de la gestión»*. Las tres funciones generales son: la estrategia, la gestión de los elementos internos y la gestión de los elementos externos. Todas ellas están compuestas, a su vez , por funciones subsidiarias. Las funciones generales de la gestión vienen detalladas a continuación (ALLISON, 1982: 17).

### Estrategia

1. *Establecer objetivos y prioridades* para la organización (basados en la previsión del entorno exterior y en las capacidades de la organización).
2. *Establecer planes operativos* para poder alcanzar estos objetivos.

### Gestión de los elementos internos

3. *Organización y recursos humanos:* Respecto a la organización, el gestor público establece una estructura (unidades y puestos de trabajo con autoridad y responsabilidades asignadas) y unos procedimientos para la coordinación de sus actividades. Respecto a los recursos humanos, el gestor público intenta encajar las personas adecuadas en los puestos clave.

4. *Personal de dirección y gestión de personal:* La capacidad de la organización emana primordialmente de sus miembros, de sus capacidades y de sus conocimientos. El sistema de gestión de personal recluta, selecciona, socializa, entrena, recompensa, castiga y da viabilidad al capital humano de la organización, el cual constituye el potencial de la organización para conseguir sus objetivos y para responder a las directrices provenientes de los directores.

5. *Control de la actuación:* Diversos sistemas de información para la gestión —incluyendo los presupuestos de capital y de operaciones, los balances, los informes y los análisis estadísticos, los estudios de producción y la evaluación de los resultados— ayudan al gestor público a tomar decisiones y a progresar hacia los objetivos.

**Gestión de los elementos externos**

6. *El trato con unidades externas* de la organización pero que comparten una autoridad común: para lograr sus objetivos, en organizaciones grandes, los gerentes generalistas deben tratar con los gerentes generalistas de otras unidades, sean éstos de un escalafón organizativo inferior, superior o de su mismo nivel.

7. *El trato con organizaciones independientes:* Agencias de otros departamentos o niveles de gobierno, grupos de interés y empresas privadas que pueden afectar la capacidad de la organización para conseguir sus objetivos.

8. *El trato con la prensa y los ciudadanos:* Su participación, consentimiento o aprobación son estrictamente necesarios.

El modelo de ALLISON contempla los puntos principales de la gestión, especialmente a partir de la división en sus tres funciones preponderantes. A pesar de que no fue el propósito original de su artículo, el marco conceptual de ALLISON puede ser usado para comparar un modelo de gestión con un modelo de administración en el sector público.

La primera función preponderante es la estratégica, la cual comporta el diseño del futuro de la organización, el establecimiento de objetivos y prioridades, y los planes para conseguirlos. BOZEMAN y STRAUSSMAN (1990: 214) argumentan que una gestión pública exitosa «*inevitablemente requiere un cierto sentido para la estrategia*», así como que en la gestión este sentido es más amplio, más integral y menos definido a partir de la especialización funcional que en la administración pública. Mientras que la gestión pública «*es en buena medida gestión del entorno de la organización*», la administración pública «*opera dentro del contexto de la propia organización*» (1990: 214).

La administración pública requería una mínima concepción estratégica, ya que se tomaba como dada. Los funcionarios públicos *administraban* en el significado más estricto del término: simplemente llevaban a cabo las instrucciones de los políticos, a los que se les suponía responsables del desarrollo de la estrategia y del proceso de elaboración de las políticas públicas. Sin embargo, si las organizaciones se concentran en las tareas diarias, aparece el peligro de perder la perspectiva de los objetivos a largo plazo. La administración pública tradicional ha tendido a considerar los objetivos a corto plazo como los propios de la organización. El gerencialismo, en cambio, apunta hacia el largo plazo y hacia las relaciones entre la organización y el entorno exterior. Hoy en día es habitual que las propias agencias desarrollen objetivos y prioridades, en lugar de asumir que las políticas vienen dadas por los políticos. Actualmente, los políticos reclaman que las agencias y los funcionarios públicos bajo su control se involucren en los asuntos estratégicos.

La segunda función preponderante es la gestión de los componentes internos. Esta función implica a los recursos humanos, así como el establecer las estructuras y los sistemas que permitan conseguir los objetivos identificados por la estrategia. La administración pública tradicional necesitaba destinar mucho esfuerzo a estas funciones, aunque no se hayan llevado a cabo completamente por razones diversas. Efectivamente, los administradores públicos tenían que organizar el departamento (el buró), emplear recursos humanos, formarlos y promocionarlos, pero el control del proceso fue siempre bastante débil. Esta circunstancia también ha variado sustancialmente a partir de los diversos intentos para medir el funcionamiento de los organismos y de los individuos.

La tercera función preponderante se centra en la relación de la organización con su entorno, en la tarea de gestionar los elementos externos. En el modelo tradicional, los conceptos de anonimato y neutralidad del servicio público significaban que esta función era asumida por los políticos, y no por los gerentes. Cualquier trato con la prensa, con los ciudadanos o con otras organizaciones no era considerado un asunto que concerniera a los administradores públicos. Actualmente se han producido importantes cambios en las funciones de gestión de los elementos externos. La nueva gestión pública se centra mucho más que el modelo tradicional de administración pública en lo externo, a través tanto de la función estratégica como de la gestión del contexto. Ciertamente, el anonimato de los servidores públicos ha disminuido de una forma agradecida. Los funcionarios públicos tienen hoy mucha más libertad para expresarse, para aparecer en *forums* profesionales, para escribir artículos y, en general, para presentarse como figuras públicas más visibles.

Desde la implementación de las diversas reformas de los años ochenta, las tres funciones generales de gestión de ALLISON son ejecutadas de forma rutinaria

por los funcionarios públicos, lo cual ya sugiere que el trabajo desarrollado por estos empleados es más gerencial que administrativo. En otras palabras, actualmente las funciones desarrolladas diariamente por los empleados públicos incluyen todas aquellas delimitadas en el modelo de gestión apuntado por ALLISON.

Delimitar las funciones generales de la gestión no significa necesariamente que la gestión sea *genérica* —una crítica frecuentemente hecha a la gestión pública— o que no existan diferencias entre la gestión pública y la privada. Más bien, significa que hay ciertas funciones que caracterizan una función gerencial *general*. Si las tareas de la gestión pública son diferentes de las tareas de la gestión privada, todavía es un tema de discusión. Quizás sólo haya una forma de gestión que se desarrolla en contextos y con condicionantes diferentes. El sector público representa un ámbito específico, pero quizás los métodos necesiten diferir sólo en la medida que los contextos difieran. Quizás el sector público es tan diferente que necesite sus propias teorías y métodos, distintos de la gestión privada o de la función de gestión general de ALLISON. Sea como sea, la lista de ALLISON encaja en el modelo gerencial, ya que todos sus puntos son actividades que hoy en día los gerentes públicos llevan a cabo en el curso de su trabajo.

## LOS INICIOS DE UNA APROXIMACIÓN GERENCIAL

A lo largo de buena parte del siglo XX, ha habido pocas diferencias entre las estructuras y los estilos de gestión en los sectores público y privado. Las grandes compañías eran tan jerárquicas y weberianas como cualquier departamento gubernamental. Solamente a partir de las décadas de los cincuenta y de los sesenta, los problemas derivados de la rigidez burocrática llegaron a ser evidentes en el sector privado. La emergencia del gerente coincide con la constatación de que tanto la división de tareas como lo escrito en los manuales acerca de los mecanismos para solucionar las contingencias tenían limitaciones. Alguien debía asumir personalmente la responsabilidad por los resultados.

Es difícil delimitar exactamente cuándo la palabra gestión empezó a sustituir al término administración en el sector público. El éxito aparente de los gestores privados situó al sector público a remolque del privado. Como en el sector privado, la primera preocupación pública era la burocracia. Según PROSS (1986: 73):

> *«Desde los años cincuenta, se ha producido un deterioro constante de las fuentes de legitimidad y, consecuentemente, en el* status *de la burocracia (...) Las imperfecciones en el sistema meritocrático configuraban el primer ámbito de preocupación. Se aceptaba ampliamente que el servicio público era escrupu-*

*losamente no-partidista y altamente competente, pero a los ojos de muchos estas ventajas quedaban compensadas por un sistema de gestión que socavaba la eficiencia y la efectividad.»*

Incluso aceptando que el deterioro de la legitimidad desde los años cincuenta sea cierto, esta década era demasiado temprana para poder cambiar el estilo de gestión. Sin embargo, durante los ochenta, los gobiernos estaban ya convencidos de que el sistema tradicional de administración —en comparación con el sector privado— no articulaba una forma efectiva de gestión de los servicios públicos, por lo que empezaron a introducir cambios. Entre estos dos puntos temporales empezó la llamada aproximación gerencial.

Un punto de partida es el *Informe Fulton* de 1968 (Gran Bretaña). Este informe reflejaba una clara preocupación en relación a las capacidades de gestión de los servicios públicos. Se recomendaba que el sistema debía abrirse, empleando a gente de fuera del sistema público en todos los niveles y desmantelando unas estructuras excesivamente rígidas y las barreras a la movilidad interna. Según KEELING (1972), lo que el *Informe Fulton* entendía como gestión no era del todo cierto. En un pasaje determinado, el informe describía la gestión en una forma muy empresarial (FULTON 1968):

*«La gestión, tal como nosotros la entendemos, consiste en la formulación y en la operacionalización de las políticas de la organización. Esto puede entenderse como un continuo que abarca desde la primera línea de supervisión hasta el equipo directivo y que fluye a través de la disposición jerárquica de los gerentes. A cada nivel, los activos —sean humanos, financieros o materiales— deberían desplegarse de la mejor forma posible para conseguir los objetivos particulares que contribuyen a la consecución de los objetivos generales designados por el equipo directivo.»*

En esta definición, el *Informe Fulton* expresa una visión de la gestión moderna y orientada hacia los resultados, muy similar al significado de diccionario discutido anteriormente. De todas formas, más adelante, el propio informe menciona los «*cuatro aspectos que componen la totalidad de la gestión de la Función Pública:* a) *la formulación de políticas públicas desde una dirección política,* b) *la creación de la maquinaria capaz de implementar las políticas,* c) *la puesta en marcha de la maquinaria administrativa, y* d) *la responsabilidad frente al Parlamento y a los ciudadanos*» (FULTON, 1968). Como apunta KEELING (1972: 23), estas afirmaciones equivalen a decir que gestionar es lo que efectivamente hace el servicio público, lo cual no es de gran ayuda. Utilizando los términos de FLYNN, «*por alguna razón, el entusiasmo que despertaron las recomendaciones del Informe Fulton no se tradujeron a la práctica*» (1990, p. 16). Sin embargo, es interesante comprobar que incluso

KEELING concebía la gestión (definida como «*la búsqueda para la mejor forma de utilizar los recursos para conseguir unos objetivos sujetos a cambio*») como lo que iba a venir (KEELING, 1972; POLLITT, 1990).

En Estados Unidos, la necesidad de mejorar la gestión en el sector público era una premisa aceptada por lo menos desde la administración Carter. La Ley para la Reforma de la Función Pública de 1978 (*Civil Service Reform Act*) pretendía otorgar a los gerentes más responsabilidad frente a los resultados conseguidos. Incluía también la idea de recompensar los méritos de los gerentes intermedios, así como la creación de un Servicio Ejecutivo Superior (*Senior Executive Service*) que sirviera para formar a una elite dirigente. Aunque la ley se centraba en el ámbito de los recursos humanos, se trataba en realidad de un intento para mejorar globalmente la gestión en el sector público, el cual parecía estar a mucha distancia del sector privado.

Cuando en 1982 el Primer Ministro australiano estableció la *Reid Inquiry*, afirmó: «*el gobierno cree que está en cuestión si el servicio público, tal como está organizado en el presente, dispone de las herramientas, la flexibilidad y las capacidades para acometer los retos que hoy en día se nos presentan y los que se apuntan para un futuro próximo. Los departamentos y las autoridades deben ser capaces no sólo de satisfacer las demandas actuales, sino también de anticipar las demandas de mañana*». (AUSTRALIA, 1983: 131). Comentarios similares podrían haber sido realizados por otros presidentes de gobierno.

Aparecían múltiples razones para explicar este aparente desencanto con las capacidades y las habilidades de los servicios públicos. En primer lugar, a partir de finales de los setenta, los gobiernos sufrieron severos problemas financieros, ya que los ingresos por impuestos disminuyeron en términos relativos. La práctica política dictaba que no debían hacerse recortes en los niveles de prestación de servicios a los ciudadanos. Sin embargo, esto significó una reducción en los servicios públicos en un intento de gestionar el mismo nivel de prestación, o incluso mayor, con menos dinero y menos trabajadores. En segundo lugar, los años ochenta presenciaron diversos cambios de gobierno. Los nuevos gobiernos de Gran Bretaña (1979), Canadá, Nueva Zelanda o Australia, para mencionar algunos, introdujeron detalladas ideas sobre cómo transformar la gestión de los servicios públicos. Uno de los aspectos más significativos de esta tendencia hacia el gerencialismo radica en que su impulso provino mayoritariamente de los líderes políticos, y no de la propia administración pública. Además, aunque haya algunas diferencias de detalle, en general, los nuevos gobiernos estaban de acuerdo con los tipos de cambios a implementar. En tercer lugar, existía una conexión explícita entre mejorar la gestión del sector público y reestructurar la economía nacional. En tiempos económicamente difíciles, los gobiernos exhortaron a los grupos empresariales a mejorar su

competitividad y su gestión. Consecuentemente, la administración difícilmente podía dejar su propio aparato sin modificar. Finalmente, algunos de los argumentos respecto al crecimiento del gobierno tuvieron sus efectos y, de esta forma, el clima intelectual condujo a considerar la reducción del sector público o, como mínimo, a dificultar su funcionamiento. En este contexto intelectual, la impopularidad generalizada del servicio público facilitó la implementación de cambios notables con pocos costes políticos.

Las transformaciones reformadoras han sido casi universales. En la mayoría de los países los cambios han sido importantes, pero es especialmente significativo que la dirección del cambio haya sido la misma en todos ellos. El foco de atención de las reformas, tanto para las organizaciones como para los individuos que trabajan en ellas, ha sido conseguir resultados y ser responsables frente a ellos. En otras palabras, asumir el rol de gerentes en lugar del de administradores.

## LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El advenimiento de la nueva gestión pública —o del gerencialismo— marca alguna diferencia básica respecto a las reformas administrativas anteriores. La nueva gestión pública es mucho más clara respecto a la teoría y los programas de actuación que los desafortunados intentos anteriores de recortar los costes. En vez de ser una especialización técnica dentro de la administración pública, como fue el caso de la *vieja* gestión pública, la nueva gestión pública (NGP) apunta hacia la sustitución del modelo tradicional. En vez de intentar *reformar* el sector público, la nueva gestión pública representa una *transformación* del sector y de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Existen diversas explicaciones respecto a por qué la nueva teoría apareció cuando apareció. HOOD (1991: 6-8) argumenta que «*no existe una única y simple explicación ni una interpretación aceptada sobre el porqué de su aparición y popularización*». El propio autor menciona cuatro posibilidades: 1) «*un capricho de la moda*», 2) «*el interminable renacimiento, a pesar de los repetidos fracasos, de la idea de que el éxito sustantivo puede ser conseguido gracias a la práctica de rituales específicos (gerenciales)*», 3) «*una atracción entre opuestos*» y 4) «*una respuesta frente a un conjunto de transformaciones sociales especiales*», las cuales incluyen «*cambios en los ingresos y en su distribución, posindustrialismo, post-fordismo, nuevas maquinarias políticas y crecimiento de los trabajadores de cuello blanco*». Según HOOD, ninguna de estas posibilidades ofrece una explicación satisfactoria, aunque considera a la

cuarta como la más sugerente. HOOD, de algún modo, rechaza una explicación simplista.

La razón principal del eclipse del modelo tradicional de administración se encuentra, simplemente, en la constatación de su mal funcionamiento y, además, en la percepción de que no funcionaría bien nunca más. Los gobiernos se dieron cuenta de esta situación y empezaron a poner en duda algunos de los preceptos básicos del modelo tradicional. Empezaron a contratar a economistas y a personas con habilidades gerenciales en vez de a administradores generalistas. De esta forma, tomaban prestadas las técnicas de gestión del sector privado; retrayendo, así, la frontera entre el sector público y el privado con la intención de reducir los costes y de cambiar unas condiciones laborales y organizativas obsoletas. Los gobiernos se enfrentaron con el declive real de los ingresos públicos, pero también con demandas políticas que les empujaban a mantener los servicios al mismo nivel. En estas circunstancias, la única solución era mejorar la productividad. Cuando las teorías empezaron a sugerir que la provisión burocrática era ineficiente y cuando los estudios económicos mostraron estas mismas ideas, los políticos empezaron a plantearse cuestiones incómodas. ¿Por qué los funcionarios públicos, a diferencia de cualquier otro trabajador, deben gozar de un puesto de trabajo permanente y para toda la vida? ¿Por qué no pueden trabajar sujetos a un contrato? Si alguien es empleado para hacer un trabajo, ¿qué hay de malo en comprobar si realmente se lleva a cabo? No hay, por lo tanto, necesidad de más visiones esotéricas como las presentadas por HOOD para explicar los cambios de la gestión pública.

## EL PROGRAMA GERENCIAL

Existen concepciones diversas sobre lo que supone el gerencialismo y la nueva gestión pública. La OCDE argumenta que bastantes de sus miembros «*están intentando gerencializar sus sectores públicos*» a través del rasgo común de «*un estilo relacional más contractual, más participativo y más discrecional entre los diversos niveles de la jerarquía, entre las agencias de control y las unidades operativas, y entre las propias unidades productivas, sean éstas públicas o privadas*». En vez de regular la acción administrativa a través de reglas y de una autoridad jerárquica, la OCDE afirma que la mayoría de sus miembros están siguiendo «*dos grandes rutas*» para mejorar la producción y prestación de bienes y servicios públicos (OCDE, 1991: 11). La primera consiste en:

> «*Aumentar el funcionamiento productivo de las organizaciones públicas* a través de una mejora de la gestión de los recursos humanos que incluye el desa-

> rrollo y el reclutamiento de talentos cualificados y la máxima de "pagar-según-la-producción"; de involucrar al personal en los procesos de toma de decisiones y en la gestión; de relajar los controles administrativos, pero de favorecer la imposición de objetivos de actuación estrictos; de usar la tecnología de la información; de mejorar el *feedback* con los clientes; de enfatizar la calidad del servicio; y de conectar las decisiones de oferta con las de la demanda.»

Esta *ruta* está orientada al interior de la organización: pretende mejorar los incentivos de los individuos, medir el rendimiento de las estructuras y potenciar las relaciones con los clientes. Se preocupa por *cómo* la organización pública está gestionada. La segunda *ruta*, por su parte, consiste en:

> «*Hacer un mayor uso del sector privado* para promover un sistema público seguro, eficiente, competitivo y abierto a la obtención de recursos; para privatizar la producción de bienes y servicios; para producir internamente bienes y servicios inmediatos; y para desmantelar monopolios u otras protecciones a los productores.»

En este caso, el foco de atención se centra en el *qué* gestiona la organización. Como se discutirá más adelante, se propone una disminución considerable en el alcance del gobierno. Obviamente, la OCDE se muestra partidaria de este retroceso del gobierno.

Además, se están implementando cambios destinados a mejorar tanto la calidad del proceso de elaboración de políticas como la relación con los políticos. Una mayor transparencia y consistencia deberían mejorar el funcionamiento del sector público y, al mismo tiempo, asegurar la responsabilidad de los decisores y de los ciudadanos.

Estos puntos resumen casi de forma exhaustiva los principales cambios involucrados en el modelo gerencial. Desde la óptica de la OCDE, los elementos básicos se podrían sintetizar como: (i) mejorar los recursos humanos, incluyendo las retribuciones según rendimiento; (ii) impulsar la participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones; (iii) relajar los controles sobre el funcionamiento, pero imponer objetivos para guiarlo; (iv) usar la tecnología de la información; (v) servir a los clientes; (vi) considerar que los usuarios deben pagar por los servicios recibidos; (vii) privatizar; y (viii) desregular los monopolios.

Por su parte, HOOD (1991: 4-5) considera que el programa gerencial, o lo que él llama la nueva gestión pública, comprende siete puntos esenciales:

(i) *Gestionar con las manos en la masa (hands-on professional management).* Esto significa dejar que los gerentes gestionen o, en palabras de HOOD, «*control activo, visible y discrecional de la organización por parte de los*

*trabajadores de la cúspide. La típica justificación consiste en que la acción requiere una clara asignación de responsabilidades».*

(ii) *Estándares y medidas explícitas de actuación.* Se reclama que los objetivos estén perfectamente establecidos, lo que se justifica afirmando que la responsabilidad requiere de una definición clara de objetivos, mientras también la eficiencia precisa de una observación atenta de los mismos.

(iii) Mayor énfasis en *controlar los outputs.* Los recursos se dirigen a las diversas áreas, definidas por los indicadores de actividad, y, por lo tanto, se acentúa la necesidad de reforzar los *resultados* más que los *procedimientos.*

(iv) Cambio hacia la *disgregación* en el sector público. Esto supone el desmembramiento en «unidades menores organizadas en función de los productos», financiadas separadamente y «que interactúan entre ellas sobre una base de proximidad». La justificación se encuentra en la necesidad de crear unidades manejables y de «ganar eficiencia mediante la disposición de concesiones *dentro* y fuera del sector público».

(v) Cambio hacia una mayor *competitividad* en el sector público. Esto implica «un desplazamiento hacia contratos y procedimientos de oferta pública competitiva», y se justifica por «usar la rivalidad como factor clave en la disminución de los costes y en el logro de mejores resultados».

(vi) *Énfasis en el estilo de gestión y en las prácticas del sector privado.* Esta opción implica «un rechazo al estilo militar-eclesiástico de la ética pública» y «una flexibilidad en la contratación y en distribución de recompensas». Todo ello se justifica por «la necesidad de usar las ya "probadas" herramientas del sector privado en el sector público».

(vii) Énfasis en una mayor *disciplina* y *parsimonia* en el uso de los recursos. HOOD concibe este énfasis como «recortar los costes directos, aumentar la disciplina laboral, resistir a las peticiones de los sindicatos, limitar los costes de conformidad al trabajo (*compliance costs*)», y lo justifica por «la necesidad de comprobar las demandas de recursos del sector público y "hacer más con menos"».

Quizá HOOD difiera de la opinión de la OCDE, sobre todo en la valoración de determinadas transformaciones (uno puede mirar la lista y ver un cambio particular como eminentemente deseable, mientras que el otro puede verlo como una amenaza a los valores tradicionales), pero hay un acuerdo sustancial entre ambos respecto al tipo de transformación en la que estamos involucrados.

En resumen, cuatro vías de cambio constituyen el programa gerencial: primero, centrarse primordialmente en los *outputs*; segundo, alterar los *inputs* administrativos, como por ejemplo reclutar personal a base de contratos; tercero, cambios en el alcance de las agencias gubernamentales; y cuarto, modificar las relaciones de responsabilidad frente a los líderes políticos y frente a los

ciudadanos, puesto que los gestores pasarían a ser responsables según los resultados.

## 1. Centrarse en los *outputs*

El cambio principal de un programa gerencial consiste en centrarse en los *outputs* en vez de en los *inputs*. Las organizaciones públicas actúan y, por lo tanto, los gobiernos actuales quieren saber lo que hacen, cuán bien lo hacen, quién está al mando y quién es el responsable de los resultados obtenidos. La nueva idea paradigmática es la consecución de objetivos. Para conseguirlo se ha desarrollado una respuesta en cinco pasos.

Primero, la organización determina sus objetivos y su estrategia general, puesto que sin estrategia no hay dirección. Esto debe hacerse para toda la organización, concibiéndola como unidad de acción. Idealmente, todas las actividades de la organización se desarrollarían de forma que ayudasen a perseguir estos objetivos en consonancia con la estrategia general de la agencia. En segundo lugar, se elaboran programas para conseguir los objetivos establecidos sobre la base de la estrategia general. Un programa es un proceso paso-a-paso enfocado hacia la consecución de un objetivo. En el modelo tradicional no existían programas claramente definidos. En tercer lugar, la estructura de la organización y su presupuesto debe basarse en los programas. Es decir, el funcionamiento de la organización debe, en la medida de lo posible, dividirse en programas específicos, subprogramas y actividades, y esto debería reflejarse en su estructura. Los programas están directamente financiados y dotados de personal. En el modelo tradicional, incluso donde había programas, éstos no estaban financiados separadamente sino a través de un sistema presupuestario por partidas, únicamente los *inputs* estaban considerados separadamente. En cuarto lugar, y como resultado de los puntos anteriores, es necesario medir el funcionamiento de la organización. El funcionamiento en la consecución de los objetivos debe ser medido para poder determinar si un programa se lleva a cabo eficientemente. Además, el trabajo del personal también debe medirse para recompensar a aquellos que hagan bien su trabajo y sancionar a aquellos que no. Esto representa un contraste importante respecto al modelo anterior, donde la tarea de medir el funcionamiento era considerada como excesivamente difícil. Evidentemente existían medidas de funcionamiento, pero éstas eran *a posteriori*, diseñadas para los niveles inferiores de la organización y no proporcionaban la información adecuada para los elaboradores de políticas. En último y quinto lugar, es necesario evaluar la consecución de los objetivos. La evaluación de los programas gubernamentales debe realizarse para determinar si los

recursos están siendo usados eficiente y eficazmente. En el modelo tradicional, la evaluación o no se hacía o se hacía inadecuadamente. Una evaluación pobre provocaba una mala impresión del gobierno, por lo que las evaluaciones tendían a dejarse de lado: frecuentemente los programas persistían año tras año sin ninguna idea sobre si se estaba consiguiendo aquello deseado.

## 2. Cambios en los *inputs*

Se ha producido un conjunto de transformaciones relacionadas con los *inputs*; las cuales, a pesar de ser menos importantes que las anteriores, también han provocado impactos dignos de mención en la gestión del sector público. El término *input* incluye a los recursos humanos, al presupuesto, a la tecnología disponible, etc. Elementos que ya existían en el modelo administrativo tradicional, pero que han sufrido cambios tras la aparición de la nueva gestión pública. POLLITT se refiere a ellos como una «letanía del gerencialismo»: un régimen presupuestario estrictamente limitado y planificado; recortes en el personal; la introducción de un sistema de indicadores de funcionamiento que enfatizan la economía y la eficiencia; la valoración individualizada de los trabajadores, más extensiva y formal que la del modelo anterior; la introducción de sistemas de recompensa según méritos, los cuales están en relación directa con los nuevos métodos de valoración del personal; propuestas encaminadas a desarrollar sistemas de descentralización presupuestaria que comporten más responsabilidad para los gerentes operativos; propuestas para introducir sistemas de formación generalista en la gestión; la introducción de nuevos sistemas de planificación que se preocupen de la consecución a corto plazo de objetivos concretos; y, finalmente, un subrayado retórico en relación a la necesidad de ser más sensibles a las demandas de los consumidores (POLLITT, 1990: 83). La mayoría de los puntos de la lista de POLLITT son cambios en los *inputs*.

Los cambios en los *inputs* están enfocados hacia una mejora de los incentivos y, consecuentemente, del funcionamiento de la organización. Se han diseñado diversos cambios en la gestión de los recursos humanos destinados a mejorar la adecuación entre trabajador y puesto de trabajo, a valorar con más precisión su rendimiento y a recompensarlo según los méritos mostrados. El énfasis en el rendimiento también permitiría contratos a corto plazo y despedir a aquel personal que no cumpla con su trabajo. En ningún caso es inusual contratar a personal externo para cargos con responsabilidad. Pero estos cambios son importados del sector privado, donde los recursos humanos y la flexibilidad presupuestaria han sido motivo de envidia por parte de algunos líderes políticos.

Estos políticos encuentran un apoyo importante en las consideraciones teóricas de las ciencias económicas, las cuales definen adecuadamente un sistema de incentivos para que los trabajadores rindan al máximo nivel.

### 3. Reducción del alcance del gobierno

Reducir el alcance de los gobiernos y de las burocracias es parte del programa gerencial, aunque es posible que la reducción de las actividades gubernamentales se produzca sin un programa de reforma de la gestión. Sin embargo, la reducción de las funciones gubernamentales es considerado por HOOD y la OCDE como parte integrante del programa gerencial. La privatización generalizada puede ser una parte de las propuestas, pero no es el único medio para reducir el alcance del gobierno. El llamado *contracting-out* ha llegado a ser la vía más común para reducir los costes de los bienes y de los servicios que permanecen como parte esencial de la actividad gubernamental, pero que son realmente ofrecidos por el sector privado. La organización de la provisión a través de concursos competitivos (*tendering*), algunas veces dentro de la propia estructura gubernamental, se considera una buena forma de reducir los costes de la burocracia.

### 4. Las relaciones con los políticos y los ciudadanos

Se criticaba al modelo tradicional de administración por su inadecuada concepción de la relación entre la burocracia y el liderazgo político. En teoría, el modelo administrativo requería una separación entre aquellos que dan órdenes y aquellos que las cumplen. Pero la característica principal del modelo gerencial es que los gerentes toman responsabilidades en la consecución de resultados. Esto significa que la relación entre gestores y políticos y entre gestores y ciudadanos debe cambiar.

En el modelo tradicional, la relación con los líderes políticos era estrecha y se construía sobre una base técnica, de amo a sirviente, de quienes ordenaban a quienes debían ejecutar las órdenes. En el modelo de la nueva gestión pública, la relación entre el político y el gerente es más fluida. No se trata de una forma de gestión tan cercana y tecnocrática, pero la autoridad política todavía existe. Como BOZEMAN y STRAUSSMAN defienden (1990: 28):

> «La gestión pública no es idéntica a la gestión gubernamental o a administración pública. La gestión pública supone la gestión bajo la influencia de la autoridad pública (aunque esta influencia se perciba como positiva o negativa para la organización)... La autoridad política deja su marca en las organizacio-

> nes de diversas maneras: excesiva atención a las reglas, poder compartido e interdependencia, fragmentación, sensibilidad a los ciclos políticos. Como resultado, la gestión pública es distinta de aquella gestión no influida por la autoridad política.»

Incluso si la gestión pública es diferente a otros tipos de gestión debido a la presencia de autoridad política, todavía es gestión más que administración. Actualmente, los gestores públicos están involucrados en la elaboración de políticas públicas y en la propia dirección política, son responsables de diversos asuntos y, en consecuencia, podrían perder su puesto de trabajo si algo fuese mal. La gestión pública ha llegado a ser una forma de gestión política y, por lo tanto, la relación con los líderes políticos ha cambiado. Según RAINEY (1990: 173):

> «En algunos casos y a ciertos niveles, los gestores públicos actúan —con base en su racionalidad técnica— con relativa autonomía respecto a la intervención política. En otros tiempos, en cambio, las intervenciones políticas eran dominantes. Actualmente, los criterios políticos y los administrativos están efectivamente mezclados.»

En otras palabras, no hay una *fórmula* ideal para la relación entre políticos y gestores, sino distintos estilos de *interacción*. Las habilidades necesarias para desarrollar esta interacción son, de alguna forma, intangibles.

Quizá la habilidad principal de un gestor público se refiera a cómo ser un *político* burocrático; es decir, alguien capaz de interactuar tanto con los políticos como con los agentes externos de manera que sea beneficioso al mismo tiempo para él y para la organización. Según LYNN (1987: 71), «los gestores con responsabilidades ejecutivas consiguen influir en la formación de políticas a través de identificar los momentos oportunos para promover un cambio incremental en las políticas públicas, de usar sus habilidades de análisis y persuasión para conformar la agenda política, y de adaptar sus acciones al juego político en curso». Esta visión del gestor público es amplia: un gestor efectivo es un buen jugador en el campo de la política. Los políticos entienden y aprueban este tipo de juego, ya que, después de todo, es precisamente aquí donde residen sus propias habilidades. Debe recordarse que un servicio público es una institución política y que los funcionarios públicos deben operar en un ambiente político. (...) El modelo tradicional intentó despolitizar lo que esencialmente es político. La nueva gestión pública, en cambio, reconoce el carácter político de la acción de gobierno y, por lo tanto, los funcionarios públicos trabajan conjuntamente con los políticos en un proceso interactivo llamado gestión. Desde luego, los políticos tienen la última palabra, pero la exclusión artificial de la administración del proceso de elaboración de políticas ha sido finalmente descartada.

Además, se reconoce la necesidad de un control directo de los ciudadanos sobre los gestores, puesto que las demandas deberían acentuar la dimensión de ciudadano-cliente y, así, favorecer una mayor sensibilidad de la administración respecto a los grupos y los individuos a los que sirve. Esta es otra de las grandes diferencias respecto al modelo tradicional.

## LAS BASES TEÓRICAS DE LA GESTIÓN

En este apartado vamos a tratar, con cierto detalle, las bases teóricas de la nueva gestión pública. Las teorías que sustentaban al modelo tradicional de administración ya han sido comentadas anteriormente. Hemos argumentado que la administración pública se construía a partir de dos teorías, la teoría de la burocracia y la teoría de la separación entre los políticos y los administradores. En lo referente a la nueva gestión pública, podemos identificar dos fuentes de inspiración teórica: la economía y la gestión privada. En este sentido, POLLITT explica que la gestión es «una actividad claramente relacionada con la dirección de unos recursos hacia la obtención de unos objetivos definidos», y que estos objetivos «están definidos primordialmente con el lenguaje de la economía» (1990: 5). El mismo autor, en otro párrafo, señala que la fuerza motriz del cambio era «un modelo genérico de gestión» y que los modelos de gestión que se van generando tienden a presentar un «carácter neotaylorista» (POLLITT, 1990: 27).

En un informe de la OCDE (1991a: 11) también se afirma que las influencias modernizadoras básicas provienen de las teorías económicas o, por lo menos, de algunas teorías particulares ligadas a la gestión privada:

> «Estas reformas tienen sus raíces, por un lado, en la teoría de la elección pública *(Public Choice)* y, por otro lado, en las experiencias de la gestión privada. Estas raíces introducen un cambio (positivo y negativo) en los incentivos a los que los funcionarios públicos deben responder, a veces con la introducción de recursos materiales. Hay la asunción básica: la forma organizativa y el estilo de gestión (sea público o privado) son maleables; pueden ser utilizados en diferentes circunstancias y de formas diversas para perseguir una variedad de objetivos y para, al mismo tiempo, minimizar los costes económicos.»

Las dos influencias teóricas son importantes, aunque se podría considerar que la gestión privada se basa en las teorías económicas. Sin embargo, los factores de gestión son lo suficientemente importantes como para ser considerados por sí mismos, incluso si tienen raíces económicas.

Las bases económicas del gerencialismo le permiten basarse en las teorías más poderosas de las ciencias sociales. En economía, se trabaja sobre dos

supuestos básicos. En primer lugar, el supuesto de la racionalidad individual permite asumir que los individuos prefieren más algunas cosas que otras. En segundo lugar, el supuesto de la racionalidad individual permite la elaboración de modelos abstractos de comportamiento. Estos modelos pueden ser predictivos siempre y cuando las personas, en términos generales, sigan el primer supuesto. En este sentido, las ciencias económicas están metodológicamente bien asentadas, al menos desde la aplicación de modelos empíricos por parte de Alfred MARSHALL y otros a finales del siglo XIX. La economía pretende ser *deductiva*, algo que la aparta del resto de las ciencias sociales que suelen operar inductivamente. Las ciencias económicas son, o pueden ser, como las matemáticas, métodos formales de análisis de las políticas públicas (...).

A partir de los años sesenta, los economistas y el pensamiento económico empezaron a influir en las acciones de gobierno. CARTER, KLEIN y DAY (1992: 13) ven en el gerencialismo el surgimiento de un modelo de racionalidad basado en el pensamiento económico:

> «La necesidad de mejorar los sistemas presupuestarios, la identificación de los objetivos y la medición de los *outputs* coincidió, e incluso hasta cierto punto reflejó, el surgimiento de los «econocratas» en el gobierno (SELF, 1975). La historia intelectual de la influencia de los economistas y sus nociones en las técnicas de gobierno todavía está por escribir. Pero es evidente que ésta ha ido creciendo rápidamente desde los sesenta a ambos lados del Atlántico. No solamente había más economistas trabajando en Whitehall ... sino que sus ideas estaban penetrando en la formación de los funcionarios públicos, quienes empezaban a ser introducidos en el lenguaje de los análisis coste-beneficio y en otros análisis similares.»

En relación a los años setenta, CARTER, KLEIN y DAY argumentan que se produjo una contrarreacción justo cuando se proclamaba en exceso la superioridad de ciertas técnicas económicas, especialmente los análisis coste-beneficio (SELF, 1975). A pesar del discutible fracaso de los análisis coste-beneficio durante los años setenta, otro tipo de análisis económicos empezó a proliferar a finales de los ochenta. Este nuevo tipo de análisis derivaba de la teoría de la elección pública (*Public Choice*). Los planteamientos de esta Escuela proporcionaron bases teóricas para el ataque a la burocracia y prestaron su metodología para el diseño de unas políticas públicas basadas en el mercado. Los economistas y el pensamiento económico llegaron a dominar, tanto en teoría como en la práctica, al gobierno y a la burocracia. Es fácil comprender por qué: en comparación con las teorías más bien vagas de la administración pública, las teorías económicas ofrecían precisión, predicción y un material empírico basado en una teoría sobre cómo la gente se comporta. Además, las teorías económicas tenían una relevancia directa en el proceso de gobernar. El sector público hace cosas: provee bienes y servicios y,

además, debe hacerlo de la forma más eficiente posible. El foco de atención de los modelos gerenciales son los resultados, la eficiencia y la medición, asuntos todos ellos que deben mucho a las teorías económicas.

La gestión pública ha estado indudablemente influida por las teorías y las prácticas de la gestión privada. Puede haber diferencias fundamentales entre el sector público y el sector privado, pero esto no significa que las técnicas o las teorías derivadas del sector privado sean irrelevantes para el sector público.

Muchas de las transformaciones del modelo gerencial encuentran sus antecedentes en el sector privado. Actualmente, las organizaciones no presentan las tradicionales rigideces weberianas, sino que adoptan formas más flexibles y adaptables a los cambios del entorno. El sector privado, que fue tan burocrático como cualquier gobierno, ha flexibilizado su gestión y ha trazado el camino por el que más tarde le seguiría el sector público. La obsesión por los resultados puede ser una característica de las teorías económicas, pero también de la gestión privada: una empresa sin resultados desaparece. La mayor atención que hoy presta el sector público a la planificación estratégica o a sus propios procesos de gestión tiene su paralelo en el sector privado. La experiencia privada en la gestión de los recursos humanos ha sido utilizada por el sector público, donde se han empezado a utilizar sistemas de incentivos que permiten recompensar los éxitos, penalizar los fracasos o, incluso, despedir a aquellos que trabajan inadecuadamente. En menor medida, la introducción de mecanismos de evaluación y la mejora de los sistemas de información —pensados para lograr un mejor control de las responsabilidades— tienen también sus raíces en el sector privado. Tal como ya se apunta, la influencia del sector privado en cada uno de estos temas es crucial, aunque —también es verdad— ninguno de ellos puede considerarse como propiedad exclusiva del sector privado.

La gestión del sector privado puede ser especialmente adecuada en el desmantelamiento de aquellas partes del sistema público que se habían considerado como fundamentales y que, de hecho, no lo eran. Obviamente, el sector público debe ser justo e imparcial en su trato con los clientes, pero esto no significa que los funcionarios públicos deban ser neutrales o tener un puesto de trabajo asegurado para toda la vida. Puede ser difícil medir el funcionamiento en el sector público, pero esto no significa que no deba intentarse. La naturaleza política del sector público lo hace diferente del sector privado, pero esto no significa que *todas* las actuaciones deban llevarse a cabo por políticos. Esto es especialmente cierto para la gestión de los *inputs* identificados anteriormente como, por ejemplo, las generosas y necesarias especificidades de reclutamiento para los funcionarios públicos. Es difícil comprobar si la prestación de servicios se ve necesariamente afectada por el uso de personal con contratos temporales, o por si este personal se contrata para puestos superiores o para puestos de nivel básico. Sin embargo, todas estas prácticas son contrarias a lo que anteriormente

se había considerado como fundamental para el empleo en el sector público. Si la mayor parte de las tareas en el sector público son parecidas a las del sector privado, entonces es difícil justificar prácticas de reclutamiento diferentes más allá de las que afectan a los puestos clave.

Quizá el aspecto más importante que el sector público ha importado del privado es su preocupación por los objetivos. Se criticaba al modelo tradicional de administración por centrarse más en las estructuras y en los procesos que en los resultados. Considerar los resultados como el objetivo principal supone un cambio cultural fundamental. Además, como ya hemos mencionado anteriormente, las organizaciones burocráticas no son axiomáticamente eficientes. El sector privado ha experimentado con otras fórmulas organizativas —centros para obtener beneficios, descentralización, flexibilidad en el uso de los recursos humanos, etc.— que han sido trasladadas al sector público. El movimiento hacia la flexibilidad en el sector privado está siendo emulado también por el sector público.

Las ciencias económicas y la gestión privada son las bases teóricas principales de la nueva gestión pública. Si estos apoyos son satisfactorios o, al menos, tan adecuados como lo fueron los del modelo tradicional, es una de las críticas que recibe la aproximación gerencial.

## CRÍTICAS AL GERENCIALISMO

Siguiendo la implementación generalizada de los programas de reforma, el trabajo que realizan los funcionarios públicos merece ser cualificado como gerencial. Desde esta óptica, los puntos que se enfatizan son la obtención de resultados y la toma de responsabilidades frente a los mismos. Sin embargo, se han formulado críticas serias a estos programas. En algunos ámbitos, el gerencialismo ha llegado a ser un término despectivo; especialmente en Gran Bretaña, donde se ha producido una hostilidad explícita entre aquellos que estaban en favor de la reforma gerencial y aquellos que se le oponían. Diversos aspectos específicos de la agenda de reforma han suscitado la crítica, algunos de los cuales son examinados a continuación.

### 1. Las bases económicas del gerencialismo

El fundamento económico es una de las críticas al pensamiento gerencialista. Frecuentemente, algunos científicos sociales manifiestan su descontento con las teorías económicas, criticando sus supuestos y sus posiciones ideológicas.

Obviamente, ninguna teoría es inmune a la crítica, tampoco la económica. En el mundo real, no todos los individuos se comportan racionalmente, ni todos los funcionarios maximizan sus propias ventajas. Se puede argumentar que existen limitaciones importantes en el uso de los métodos económicos en un entorno eminentemente político como el que caracteriza al sector público. Además, el modelo particular de racionalismo económico que utiliza hoy la economía presenta algunos problemas (MONROE, 1991). Del mismo modo, no todos los problemas gubernamentales pueden ser solventados por las técnicas económicas.

Se formulan dos grandes críticas a las bases económicas del gerencialismo. La primera se refiere a la imperfección de la economía como ciencia social y, por lo tanto, a su defectuosa aplicación al análisis del gobierno. No se trata de una crítica nueva, puesto que ya se había formulado desde que las ciencias económicas y el capitalismo maduraron. Esta visión crítica de la influencia de las ciencias económicas en el gobierno es, en realidad, una crítica a las ciencias económicas y a los economistas en general.

La segunda crítica se refiere a que, aunque las ciencias económicas tienen alguna validez como base explicativa del sistema económico y del sector privado, su aplicación al gobierno está mal concebida. Así pues, ¿deben ser los supuestos económicos sobre la racionalidad individual las bases del proceso decisional en el ámbito público? POLLITT ha argumentado que los servicios públicos presentan más especificidades de lo que cualquier modelo consumerista pueda reconocer, y ofrece dos razones fundamentales. En primer lugar, las «transacciones entre proveedores y consumidores de servicios públicos tienden a ser mucho más complejas» que las que se producen en un mercado normal; y, en segundo lugar, los consumidores de servicios públicos «nunca son meros *consumidores*, sino que también son ciudadanos, lo cual provoca un conjunto de peculiaridades específicas de las transacciones públicas» (POLLITT, 1990: 126). Las transacciones en los servicios públicos son efectivamente más complejas. Siempre ha resultado paradójico que los ciudadanos reclamen más servicios gubernamentales al mismo tiempo que se quejan de la excesiva presión impositiva.

Por lo tanto, debemos explicar por qué la oferta y la demanda de bienes y servicios gubernamentales *no siempre se comportan* de la misma manera que las empresas o los consumidores. En la mayoría de los casos se comportan como en el sector privado. Si los gobiernos quieren reducir el consumo de petróleo, el camino más fácil es incrementar los impuestos indirectos sobre el consumo. De forma parecida, incrementar los subsidios a la agricultura aumentará la producción. Para la mayoría de estos bienes, servicios y funciones, los consumidores se comportan de la misma forma que en un mercado ordinario. Donde pueden aparecer dificultades es en las fronteras del comportamiento mercantil: ¿puede el apoyo económico a las madres solteras incrementar su número? Este, al igual que otros

temas políticos, debería estudiarse cuidadosamente, aunque las ciencias económicas y la teoría de la elección pública pueden proveernos de un marco para su estudio. Consecuentemente, las teorías económicas deberían entenderse más como una herramienta que como un programa.

El argumento de POLLITT se basa en la especificidad del sector público, donde las leyes del comportamiento del consumidor no son aplicables al sector público. La cuestión de la unicidad del sector público es crucial y será examinada más adelante.

## 2. Las bases de la gestión privada

La fundamentación del gerencialismo sobre bases empresariales provoca una nueva fuente de críticas. El sector público puede ser tan diferente que los modelos de gestión ideados en el sector privado pueden llegar a ser irrelevantes para su funcionamiento. Por ejemplo, pasar de la tradicional preocupación de las organizaciones por los *inputs* a una renovada obsesión por los *outputs* supone desarrollar diferentes, aunque relacionadas, iniciativas: determinar la estrategia y los objetivos de la organización, elaborar programas de actuación que faciliten la obtención de los objetivos, diseñar las estructuras necesarias y presupuestarlas por programas, medir el rendimiento y evaluar los resultados. Estas iniciativas se suceden en una progresión lógica, ya que una vez se han especificado los objetivos y los resultados, los pasos restantes se siguen necesariamente. Sin embargo, esto también significa que si los objetivos son difíciles de establecer, las siguientes etapas —que dependen de la existencia de unos objetivos claramente determinados— se vuelven irrelevantes. POLLITT argumenta que «unos objetivos claros y limitados, así como unas prioridades estables y explícitas, raramente se encuentran en las organizaciones prestadoras de servicios públicos» (1990: 121). ¿Significa esto que el cambio de atención hacia los *outputs* está condenado al fracaso?

La dificultad de determinar los objetivos o de medir los resultados en el sector público puede ser una de las diferencias claves entre los sectores público y privado. Además, tales objeciones son especialmente notorias en aquellas partes del sector público donde el beneficio no es lo único a tener en cuenta cuando se evalúa su rendimiento. Sin embargo, estas dificultades no deben mermar el esfuerzo por fijar los objetivos públicos, ya que sin ellos se devalúa la acción de gobierno.

Como hemos mencionado repetidamente, se critica la excesiva dependencia respecto de las técnicas y las teorías del sector privado. Es posible que existan algunas diferencias inherentes entre los sectores, diferencias que imponen limi-

taciones a lo que debe adoptarse y a su eventual éxito. El sector público siempre ha tomado prestado algo del sector privado. La mayoría de los principios organizativos de la administración pública han sido generados en el sector privado (...) (BLAU y MEYER, 1987). Desde luego, la aceptación acrítica de las teorías del sector privado está condenada al fracaso, pero esto no significa que el sector público deba ser gestionado a través de los mecanismos tradicionales. Cualquier técnica necesita ser modificada para que encaje en un nuevo entorno. Por ejemplo, es dudoso que la planificación estratégica tenga asegurado su éxito en cualquier parte del sector público. Pero la comparación debe establecerse en relación a la situación anterior, en vez de simplemente argumentar que no funcionará porque proviene del sector privado. La cuestión es que se detectan importantes ganancias potenciales en la identificación —en algunos casos por primera vez— de los objetivos y de las actividades de las organizaciones públicas, sobre todo porque ofrece la oportunidad de evaluar hasta que punto se han satisfecho estos objetivos. Se podría opinar, en cualquier caso, que los argumentos en contra de las prácticas gerenciales del sector privado tendrían más fuerza si fueran más detalladas.

## 3. El «Neotaylorismo»

POLLITT elabora una crítica teórica particular, según la cual el gerencialismo —o la nueva gestión pública— representa en realidad el revivir de la gestión científica de Frederic TAYLOR. Argumenta, también, que la recuperación de estas ideas ignora los progresos en el comportamiento organizativo desde los tiempos de TAYLOR.

POLLITT, con su énfasis en el control del gasto gubernamental, en la descentralización de las responsabilidades de gestión y en los sistemas de evaluación, define la filosofía de la nueva gestión como «Neotaylorismo» (1990: 56):

> «El empuje principal, reiterado infinitamente en los documentos oficiales, se concreta en establecer objetivos claros, en desarrollar indicadores de funcionamiento para medir la consecución de los objetivos y en distinguir, por medio de premios u otros tipos de recompensas, a aquellos individuos que consiguen los resultados. El reforzamiento y la incentivación de los gerentes de línea son temas constantes. Hay un menor (si es que hay alguno) reconocimiento oficial de la complejidad de las normas, de las creencias y aspiraciones vinculadas al lugar de trabajo... o, igualmente, de la complejidad de las desviaciones cognitivas y motivacionales que operan en los procesos de decisión... y de las interdependencias interinstitucionales».

En este comentario, POLLITT concibe el gerencialismo como el descendiente directo de la gestión científica de TAYLOR, que, desde su perspectiva, es contrario a los predicamentos de la Escuela de las relaciones humanas.

Existen algunas razones para estar de acuerdo con los argumentos de POLLITT. Los gerencialistas proponen medir el rendimiento y pueden haber aprendido del sector privado a la hora de elaborar una visión más cercana al lado sociosicológico del comportamiento organizativo. En los programas neotayloristas aparecen estructuras de incentivos utilizadas para recompensar a aquellos que funcionan adecuadamente y para penalizar a aquellos que no, incluyendo la opción fulminante del despido. Sin embargo, referirse al programa gerencial como completamente taylorista, o a las nuevas estructuras de incentivos como continuadoras de la Escuela de las relaciones humanas, es simplemente equivocado.

Como se ha discutido anteriormente, TAYLOR (1911) creía en la idea de colocar a trabajadores específicos en puestos de trabajo específicos, recompensándolos de acuerdo con su rendimiento y midiendo lo que han hecho. Algunas versiones del gerencialismo pretenden hacer todas estas cosas. Según POLLITT, el taylorismo «estaba fundamentalmente preocupado por el *control* y por si este control se podía conseguir a través de una aproximación esencialmente *administrativa*: la fijación de niveles de esfuerzo expresados en términos cuantitativos» (POLLITT, 1990: 177).

TAYLOR pensó que *la mejor vía* para llevar a cabo cualquier tarea podía ser determinada a través de la medición de las tareas involucradas. El procedimiento correcto a seguir quedaba escrito en un manual y debía ser seguido —paso a paso— por cualquier persona que desarrollase la tarea. Estas ideas parecen describir también al modelo gerencial y, por lo tanto, apoyarían el argumento de POLLITT; pero es una visión superficial del gerencialismo y de la gestión científica.

De hecho, hay muchas más similitudes entre el taylorismo y el modelo tradicional de administración —que adoptó entusiásticamente la gestión científica de TAYLOR en los años veinte— que entre el taylorismo y el gerencialismo. En el gerencialismo no se asume la existencia de una única *mejor vía* a seguir. Los gerentes son responsables de los resultados obtenidos e, idealmente, gozan de una considerable flexibilidad para su consecución. En el gerencialismo, la preocupación por la medición se manifiesta a través de la provisión de información sobre los *resultados* y no, como en el taylorismo, a través de establecer los procedimientos a seguir en cada caso.

El sistema taylorista estaba perfectamente ajustado a la burocracia formalizada y, por esta razón, fue adoptado entusiásticamente por la administración pública de principios de siglo. En su voluntad explícita de

flexibilidad, la nueva gestión pública será menos taylorista que el modelo tradicional de administración pública. Si las actividades de los gobiernos empresariales descritas por OSBORNE y GAEBLER (1992) llegan a ser ampliamente utilizadas, como parece probable, entonces el resultado será la antítesis del taylorismo (...).

POLLITT señala que las motivaciones de las relaciones humanas han sido rebajadas en el modelo gerencialista. Argumenta que los programas de reforma gerencial de los años setenta y ochenta «estaban dominados por los valores de la eficiencia y la economía, siendo la eficacia el tercero en discordia»; mientras que «otros valores como la equidad, la justicia, la representación o la participación quedaban fuera de la agenda o eran considerados como límites a la persecución de una mayor productividad» (POLLITT, 1990: 138). Este planteamiento es, en esencia, correcto. Especialmente durante los años sesenta, los servicios públicos fueron más persistentes que los privados en la implementación de las enseñanzas de la Escuela de las relaciones humanas. Quizás incluso fueron demasiado lejos. Hoy en día, en vez de ignorar a las relaciones humanas en su conjunto, parece más probable que las organizaciones públicas se muestren más realistas respecto a sus costes y sus beneficios. Las lecciones de la Escuela de las relaciones humanas sólo son fructíferas en la medida que significan una mejora del rendimiento, mientras que valores diferentes a los de la eficiencia y la economía todavía no son tan apreciados.

## 4. **Politización**

Se suele defender que la transformación de los servicios públicos supone su politización, ya que los involucra directamente en los asuntos de política partidista. Actualmente, los líderes políticos tienden a seleccionar a los responsables ejecutivos de sus departamentos en función de la sintonía con sus objetivos políticos. Esta situación difiere de la que caracterizaba al modelo tradicional, donde la neutralidad y la administración no-partidista eran la opción preferida. En la medida que el modelo tradicional valoraba estas características, es indudable que el gerencialismo significa su derogación. Lo que no está tan claro son las consecuencias prácticas de esta derogación. Destacaríamos dos aspectos en relación a este proceso de politización.

Por un lado, podríamos afirmar que los defensores de la neutralidad ignoran que el servicio público es fundamentalmente un instrumento político. No hay interés público más allá de la acción de gobierno y, probablemente, la politización se produce independientemente del partido en el poder. Lo que propone la nueva aproximación es una visión más realista de un supuesto

tradicional según el cual los funcionarios públicos no eran políticos. Al igual que en el modelo americano, los cargos de confianza política son considerados beneficiosos siempre y cuando sean reconocidos como tales y no se generalicen por toda la organización.

Por otro lado, es posible que la politización provoque problemas similares a los que, en 1880, el movimiento reformista de Woodrow WILSON intentó solucionar. WILSON abogaba por la separación entre política y administración para, así, reducir la corrupción generada por el *spoil system*. Si los gerentes han de ser responsables de los resultados obtenidos y el sistema, por lo tanto, se personaliza y se politiza podrían repetirse los mismos problemas. Si esto sucede porque los funcionarios públicos se politizan en exceso, pueden aparecer demandas para reinstaurar la noción de neutralidad. La politización, en cualquier caso, permanece como un problema potencial.

## 5. **Reducción de la responsabilidad**

Hemos ya manifestado algunas preocupaciones sobre si los nuevos conceptos y procedimientos encajan con el sistema de responsabilidad pública. En este ámbito aparecen algunas dificultades. Los conflictos pueden ocurrir entre la gestión pública y la responsabilidad pública. Si el funcionario público debe ser gerencialmente responsable, esto podría verse como una retracción de la responsabilidad frente a los políticos. Pero, ¿cómo puede un ciudadano controlar a un funcionario público? La responsabilidad podría llegar a ser un problema actual, aunque no de gran importancia, puesto que el viejo sistema era, en cualquier caso, tan irreal que sus posibilidades de articular responsabilidades eran extraordinariamente pobres. Además, los cambios gerenciales prometen más transparencia y, por lo tanto, más capacidad para poder observar las consecuencias de los distintos programas. Esto podría realmente mejorar la responsabilidad, ya que los ciudadanos o el público tendrían una idea más clara de lo que está haciendo el gobierno.

## 6. **Problemas de implementación**

Los cambios explicados hasta el momento han estado promovidos desde la cúspide de la organización; una cúspide que no se ha preocupado lo suficiente sobre los mecanismos para su implementación. Este olvido representa un grave problema. Las mejoras en la estrategia o en la elaboración del presupuesto pueden ocurrir en la parte superior de la organización; sin embargo, en los niveles jerárquicamente inferiores, la implementación de mejoras geren-

ciales es algo marginal. Los mecanismos evaluadores son todavía ocasionales y, cuando existen, su implementación es defectuosa. Los cursos de formación pueden ser parte de un paquete más amplio —como, por ejemplo, las habilidades del directivo. Sin embargo, cuando se han de recortar los recursos, estas actividades son vistas como lujosas y excesivamente costosas. De hecho, con un análisis detallado, podríamos establecer una diferencia entre el éxito y el fracaso de la reforma.

Quizás el proceso de reforma se implementó a un ritmo que no permitió a la gente del sistema saber dónde estaba. Comprensiblemente, la mayoría de los funcionarios públicos se sintieron *asediados*. La certidumbre y el orden fueron sustituidos por la incertidumbre y el caos. Los departamentos fueron organizados y reorganizados, estructurados y reestructurados hasta límites insospechados. Incluso cuando el cambio era percibido como necesario, aparecían interrogantes sobre la mejor forma de llevarlo a cabo.

## 7. Especificaciones difusas

La última crítica se refiere a la difusa especificación del modelo gerencial. No hemos encontrado ninguna definición clara que realmente nos concrete el contenido de la nueva gestión pública o del gerencialismo. Podemos exponer una lista de elementos relacionados con ella (indicadores de rendimiento, incentivos, programas presupuestarios, etc.), pero no una definición precisa. Sin embargo, la nueva gestión pública difiere de la administración pública tradicional.

Parte del problema con el modelo tradicional de administración pública se encuentra en su vocación de *gran teoría*. Las pretensiones de la nueva gestión pública son más modestas. Tal como argumenta WILSON, «la gestión pública no es un espacio donde hallar grandes respuestas, es un mundo de instituciones diseñadas para permitir a gente imperfecta usar procedimientos imperfectos para problemas irresolubles» (WILSON, 1989: 374). Según RAINEY, «la rúbrica gestión pública no representa ningún elixir mágico para el campo del sector público» (1990: 173). Una teoría de la gestión pública debería ser más fuerte por el hecho de no intentar ser la aproximación principal al sector público. La nueva aproximación a la gestión pública incluye la obsesión por los resultados, la responsabilidad personal de los gerentes y una relación más realista entre los políticos y los funcionarios públicos. Más allá de estas afirmaciones genéricas es improbable que haya un acuerdo o un modelo establecido. Si esta indefinición supondrá un problema para la nueva gestión pública, es algo que todavía está por demostrarse.

## 8. Las críticas en su globalidad

En un análisis final, la crítica al modelo gerencialista no es convincente ni parece probada, aunque sí sugiere algunos puntos válidos. Se percibe la presencia de algún tipo de gestión basada en los resultados, en la planificación estratégica, en los presupuestos por programas, en los indicadores de rendimiento, etc. Pero se percibe también la debilidad teórica de estos planteamientos. Sin embargo, la prueba crucial no se refiere a la teoría, sino al nivel de funcionamiento del nuevo modelo *comparado* con el viejo modelo.

En vez de criticar las bases teóricas del nuevo programa, parecería necesario comparar las bases teóricas *relativas* de los dos modelos. Las bases teóricas del modelo tradicional han sido descritas anteriormente con los términos de *burocracia weberiana* (observada en la actualidad como ajena al buen comportamiento organizativo) y de *separación wilsoniana entre política y administración*. El programa gerencial, basado en las teorías económicas y en la gestión privada, tiene un pedigrí teórico por lo menos tan bueno como el del modelo tradicional de administración.

La agenda gerencial es esencialmente bastante simple. Los gobiernos proveen recursos escasos a los programas públicos y quieren ver cómo los fines públicos son conseguidos de una manera eficiente y eficaz. Las técnicas de planificación corporativa pueden especificar lo que los departamentos deben hacer, el presupuesto por programas significa que los recursos escasos estarán mejor dirigidos, los indicadores de rendimiento permiten medir hasta qué punto los objetivos se están consiguiendo, y los cambios en las formas de reclutamiento del personal facilitan una mayor flexibilidad en el sistema de pagos. Si bien no se puede esperar que ninguna teoría pueda encajar perfectamente en todos estos puntos, es también notorio que el viejo modelo funcionaba de manera pobre en cada uno de ellos.

Es totalmente inevitable que aparezcan problemas con la nueva gestión pública, e incluso es posible que en algunas áreas puedan aparecer más problemas que en el modelo tradicional de administración pública. Sin embargo, en términos generales, parece probable que el nuevo modelo incorporará menos problemas que el anterior. Además, cuando aparezcan las dificultades parece muy improbable que se reivindique una nueva vuelta al modelo tradicional.

## CONCLUSIÓN

El gerencialismo aún no es una realidad única. De momento, los servicios públicos contienen elementos de ambos modelos en una coexistencia inestable. Sin embargo, la lógica se ha establecido, y el gerencialismo está más cercano a lo

que hoy en día quieren los gobiernos: la máxima prestación de servicios al mínimo coste administrativo sin preocuparse demasiado por los mecanismos empleados.

El debate sobre la nueva gestión pública despierta interrogantes relacionados con el rol de los servicios públicos e, incluso, el papel que debe desempeñar el gobierno en el sistema social. El servicio público es, en definitiva, la gestión de unos objetivos decididos por unos ciudadanos que han expresado sus preferencias a través del proceso político. Así pues, la gestión, buena o mala, tiene implicaciones sobre el volumen de la actividad pública. El gerencialismo no significa que los tecnócratas usurpen el gobierno a los políticos, ni una reducción de las responsabilidades públicas o una relajación de los principios democráticos. Los cambios gerenciales pretenden impulsar el logro de los propósitos políticos de una forma más eficiente, mediante la provisión de más y mejor información para los decisores. Estos decisores son políticos que trabajan en los servicios públicos en un proceso interactivo llamado gestión (...). La nueva gestión pública no se generará por la mera transmisión de técnicas privadas, sino por su ubicación en un marco más genérico de función gerencial y por su aceptación de las peculiaridades del ámbito público.

No podremos conocer la efectividad de las recientes transformaciones hasta dentro de algún tiempo, pero es indudable que el estilo de trabajo ha cambiado significativamente desde los confortables, pero aburridos, años sesenta y setenta. Las reformas son el resultado de constatar la ineficiencia y la ineficacia del sistema burocrático y, por lo tanto, si algunas partes del proceso de reforma no funcionan, es probable que aparezcan nuevos cambios en la misma dirección gerencial y no un retorno al modelo tradicional.

El futuro se deja entrever. Es probable que los funcionarios públicos tengan que actuar como *empresarios* y desarrollar formas innovadoras de provisión de bienes y servicios (OSBORNE y GAEBLER, 1992). Esto significará reducir la provisión gubernamental mediante la burocracia y aumentar la provisión a través de otros mecanismos que contemplen la participación del sector privado. También puede comportar más creatividad y más dinamismo dentro del propio sector público. Una vez el cambio sea ampliamente aceptado, será difícil pararlo. Los servicios públicos han permanecido fundamentalmente inalterados a lo largo del siglo XX, pero esto no parece que vaya a ocurrir en un futuro próximo.

El debate sobre el gerencialismo es interesante, tanto en sí mismo como por formar parte de la más amplia discusión sobre el futuro del sector público. La nueva gestión pública promete mucho, pero obviamente no se conseguirá todo lo prometido. De hecho, todavía está por ver si las mejores partes del modelo anterior (el profesionalismo, la imparcialidad, los elevados criterios éticos, la ausencia de corrupción) pueden ser mantenidos en el marco de las mejoras que promete el modelo gerencial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G. (1982): «Public and Private Administration: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?» en Lane (ed.) *Current Issues in Public Administration*, New York, St. Martin Press.

AUSTRALIA (1983): *Review of Commonwealth Administration*, Canberra: AGPS.

BLAU, P. M., y MEYER, M. W. (1987): *Bureaucracy in Modern Society*, New York, Random House.

BOZEMAN, B., y STRAUSMAN, J. D. (1990): *Public Management Strategies*, San Francisco, Jossey-Bass.

CARTER, N.; KLEIN, R., y DAY, P. (1992): *How Organizations Measure Success*, London, Routledege.

FLYNN, N. (1990): *Public Sector Management*, London, Harvester Wheatshef.

FULTON, L. (1968): *The Report of the Committee on Civil Service*, London, HMSO.

HOOD, C. H. (1991): «A Public Management for all Seasons?» *Public Administration*, 69 (1) 3-19.

KEELING, D. (1972): *Management in Government*, London, Allen & Unwin.

LAN, Z., y ROSEMBLOOM, D. H. (1992): «Editorial», *Public Administration Review* 52, 6.

LYNN, L. (1987): *Managing Public Policy*, Boston, Little Brown.

MONROE, K .R. (ed.) (1991): *The Economic Approach to Politics: A Critical Assessment of the Theory of Rational Action*, New York, Harper Collins.

OECD (1991): *Public Management Developments: 1991*, OECD, París.

OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepeneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading MA, Addison-Wesley.

POLLITT, Ch. (1990): *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell.

PROSS, P. A. (1986): *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press.

RAINEY, H. G. (1990): «Public Management: Recent Developments and Current Prospects» en Lynn y Wildawsky (eds.) *Public Administration: the State of the Discipline*, Chatham NJ, Chatham House Publishers.

SELF, P. (1975): *Econocrats and the Policy Process*, London, Macmillan.

TAYLOR, F. W. (1911): *Principles and Methods of Scientific Management*, New York, Harper.

# 6

# GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA

*Hans-Ulrich Derlien*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
DERLIEN, H. U., «Public management and Politics» en Eliassen, K. J., y Kooiman, J. (eds.) (1993), *Managing Public Organisations*, Sage, Londres.

# GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA

*Hans-Ulrich Derlien*

El personal de la administración central espera normalmente con curiosidad la llegada de un nuevo ministro, para ver cuanto tardarán en educarle a manejar la burocracia y en hacerle aceptar los puntos de vista políticos del departamento. Cuando uno se enfrenta a la relación entre gestión pública y política, se encuentra inmediatamente atrapado en las problemáticas de la teoría política, las tradiciones constitucionales y los puntos de vista de las ciencias de la administración ortodoxas, que normalmente tratan estos problemas desde el esquema dicotómico política institucional/administración. Aunque la mayoría de los expertos en administración admitirían hoy que este esquema clásico es una descripción engañosa, no podemos abandonar la dicotomía por razones teóricas, ya que nos encontraríamos con problemas cuando tratáramos de dibujar gráficos organizacionales donde las líneas horizontales indicaran relaciones jerárquicas, o cuando tuviéramos altos ejecutivos en la planta baja de su edificio de oficinas, mientras los administrativos se encontraran en las plantas superiores.

En este capítulo tomaré como punto de partida la tradicional conceptualización weberiana política/administración, y la utilizaré para analizar empíricamente la compleja relación funcional existente entre los niveles superiores de la administración pública y los políticos con cargos ejecutivos, así como el predominio de una manera de entender sus roles, que podríamos llamar clásica, de cierto cariz administrativista. En primer lugar, es útil llamar la atención sobre la diferenciación histórica del ámbito de la política que produjo la separación institucional de poderes y llevó al surgimiento de unos roles distintos para el político y el administrador, a menudo en regímenes pre-democráticos. En segundo lugar, a través de un análisis funcional, confrontaremos las dicotomías implícitas medios/fines y hechos/valores con materiales empíricos, que mostrarán el nivel de implicación objetiva de los

---

Artículo traducido por Joan FONT.

altos niveles de la administración en el proceso político democrático, sugiriendo así una nueva manera, casi política, de entender sus roles. A continuación, trataremos de un cambio generalizado que se ha producido durante los setenta inducido por los políticos: la politización partidista, interpretada como un mecanismo para controlar políticamente a las burocracias. Finalmente, analizaremos si la revolución en la gestión que se ha producido en algunos países durante los años ochenta ha vuelto a afectar la manera de entender el rol de los altos ejecutivos de la administración. Y, en ese caso, si un enfoque «managerial» de dicho rol es útil para resolver el eterno problema del control político, o si más bien tiende a camuflarlo.

## DIFERENCIACIÓN POLÍTICA Y EL SURGIMIENTO DEL ENFOQUE CLÁSICO

La dicotomía política/administración tiene sus raíces intelectuales en la doctrina de la separación de poderes, entendida como un sistema de pesos y contrapesos donde el ejecutivo obtiene su legitimidad del Parlamento. No se trata únicamente de una teoría normativa que tiene un fuerte reflejo en la mayor parte de códigos de función pública y que implica, particularmente, que la ejecución neutral de la ley debe guiar el procedimiento administrativo. También refleja el cambio que se ha producido en la mayor parte de sistemas políticos occidentales durante los últimos dos siglos: el surgimiento de Parlamentos, partidos, grupos de interés organizados y medios de comunicación. El Estado absolutista continental se transformó y el ámbito de la política se diferenció en varios subsistemas, uno de los cuales, la burocracia, se convirtió en un importante centro de poder expuesto a un número creciente de intereses en conflicto y de expectativas rivales.

En Prusia, por ejemplo, la burocracia absolutista estaba, a menudo, lejos de ser únicamente la obediente sirvienta del régimen personal del monarca, sino que era en sí misma una aglomeración de intereses provinciales y sociales en conflicto. Con la llegada de la monarquía constitucional, y aun más en Estados republicanos y sistemas de partidos competitivos, la relación entre lo que Max WEBER llamaría «jefe político» y «personal de dominación» se hizo más complicada. Mientras que en el absolutismo los altos cargos de la administración eran a menudo políticos y que los ministros eran jurídicamente funcionarios, los roles se fueron diferenciando formalmente a medida que los (primeros) ministros eran elegidos y apoyados por una mayoría parlamentaria y permanecían en el cargo un número limitado de años. Los que entonces ya eran funcionarios con trabajo y sueldo estable y con una capacitación profesional, que a lo largo de una carrera alcanzaban los puestos más altos de la jerarquía administrativa, se encontraban

con el político electo, con carácter *amateur* y transitorio, que se convertía en su jefe político. Además, después de la introducción del sufragio igualitario, éste provenía en algunos casos de la clase trabajadora. La burocracia ministerial, en casos como la Alemania posterior a 1919, reclutada predominantemente entre la nobleza y aun de orientación monárquica, se adhirió al modelo clásico de ejecutora neutral de la ley, especialmente al encontrarse sirviendo al «Estado» y mediando entre intereses parciales como la guardiana del bien público.

Por otro lado, ambos grupos de actores político-administrativos han sido asimilados, ya que los políticos, como ya había observado Max WEBER, han tendido crecientemente a «vivir de la política más que a vivir para la política». A pesar de esta profesionalización de los políticos, la trayectoria profesional de ambos grupos de elites se mantuvo claramente diferenciada, con un itinerario más seguro y predecible en un caso, y con carreras políticas más competitivas, inciertas, «empresariales» y con un mantenimiento más transitorio en las posiciones máximas, en el caso de los políticos.

Sin embargo, existen diferencias nacionales marcadas en cuanto al grado en que hay movilidad horizontal entre los espacios y las arenas de la política y de la administración, dependiendo básicamente de las garantías institucionales desarrolladas para asegurar la neutralidad de los funcionarios. Mientras algunos países practican la inelegibilidad total e incluso la no afiliación partidista como norma (Gran Bretaña y Estados Unidos), otros permiten a sus funcionarios ser miembros de partidos políticos como uno de sus derechos civiles, e incluso participar en campañas electorales mientras ocupan formalmente su puesto (por ejemplo, Francia o Alemania). A pesar de existir estos modelos de reclutamiento tan diferentes de las posiciones políticas, no tienen necesariamente impacto en que exista una visión más clásica o más política del rol de los altos cargos administrativos, siempre que éstos sigan siendo provistos por funcionarios de carrera. Así, en lugares como la Europa del Este, donde la burocracia es históricamente anterior a la democracia (y no al revés como en Estados Unidos), existe aún una tendencia a enfatizar la experiencia como funcionario por encima de la capacidad de correspondencia política.

Obviamente, existe un conflicto de objetivos entre preservar la neutralidad, el apartidismo (históricamente, la incorruptibilidad) y, en particular, la experiencia en determinadas agencias ejecutivas con la necesidad de asegurar la correspondencia política entre políticos y burocracia ministerial. Esta contradicción se encuentra en las raíces de la politización del personal político a la que me referiré más adelante. Además, en la medida en que la noción de articulación es más apropiada para sistemas de gobierno parlamentario que no la de separación de poderes, la separación actual entre política y administración se encuentra en algún lugar impreciso por debajo de la máxima posición ejecutiva. La frontera exacta depende nuevamente de hasta qué grado se utilicen criterios políticos para ocupar dichas plazas.

## POLÍTICOS Y ALTOS CARGOS EN EL PROCESO POLÍTICO

Aquello a lo que desde un punto de vista institucional llamamos separación de poderes, o más en general diferenciación del ámbito de la política, implica desde un punto de vista organizacional la aparición de al menos dos tipos de posiciones y de actores. WEBER (1919) señaló con especial énfasis que los políticos actúan ante el público y en el Parlamento como en sus propios espacios, mientras que los administradores trabajan en oficinas y salas de reuniones; que la palabra es el medio privilegiado por los políticos, mientras que los burócratas se basan en los registros y la letra impresa; que el imperativo de los políticos es la lucha por el poder, frente a la obediencia de disciplinados funcionarios que trabajan *sine ira et studio*. Además, WEBER veía al típico político como a un actor que trata de persuadir y de convencer a la gente con pasión y ocasionalmente con carisma; por el contrario, podemos suponer que diría, a diferencia de los expertos en cambiar preferencias, que el administrador está científicamente preparado para resolver problemas y en principio él/ella desarrollará este papel de forma impersonal y desapasionada [1].

Claramente, estas características se refieren tanto al proceso de elaboración de políticas como al funcionamiento de ambos tipos de actores en la vida política. A diferencia de la teoría weberiana original sobre dominación política, los sociólogos de la organización han subrayado una implicación adicional: se ve a los políticos como a los responsables de fijar los objetivos, mientras que se supone que la administración se encargará de seleccionar los medios adecuados para conseguir dichos objetivos y para implementar estas ideas políticas. En otras palabras, los políticos se encargan de lo que podríamos llamar *complejidad normativa*, mientras que se puede ver a los funcionarios como encargados de reducir la *incertidumbre factual* a través de la confianza en procedimientos establecidos, así como de la aplicación de la experiencia profesional almacenada en los registros. Desde este punto de vista, sólo los políticos son capaces de aportar *racionalidad sustantiva*, mientras que los funcionarios producirían como máximo *racionalidad formal*.

Sin embargo, por lógicas que sean, las dicotomías medios/fines y hechos/valores son distinciones muy inapropiadas para conceptualizar la interacción entre político y administrador. Reflejan la lógica de legitimar las decisiones administrativas, en lugar de representar el proceso de legitimación. Sin embargo, esto no excluye que los administradores no se vean realmente a sí mismos en estos términos. Junto a las distinciones política/administración y hechos/valores, la distinción entre medios y fines está claramente en el centro de esta visión clásica de la administración [2]. A pesar de ello, puede sernos útil, en su referencia al paradigma de toma de decisiones, como punto de partida desde el cual arrojar alguna luz sobre la interacción mutua

de los actores políticos y administrativos en el proceso de decisión, más allá de las propias percepciones y de aquellas características que WEBER señaló como típicas.

Buena parte de lo que hace un ministro, además de implementar políticas y de controlar el proceso de implementación, es planear nuevas políticas y programas que generalmente deberán ser legislados. Dado que estas nuevas políticas son innovadoras, que son incrementalistas o pre-programadas por decisiones previas, las iniciativas sobre cómo afrontar un problema —definiéndolo y planeando formas (alternativas) de resolverlo— se originan a menudo en las secciones operativas, en el escalafón más bajo de la jerarquía ministerial. Por supuesto, hasta cierto punto, el proceso de toma de decisiones es alimentado por problemas y propuestas que provienen del partido y del programa electoral. Pero normalmente las declaraciones gubernamentales son ya una *mixtum compositum* de iniciativas políticas y sugerencias de la administración. En todo caso, iniciativas políticas desde arriba y propuestas burocráticas de la base han de servir de intermediarios hacia las unidades operacionales y hacia los ámbitos políticos, respectivamente. Engarzar un lado con el otro es básicamente función de los dos máximos niveles de la jerarquía de la administración. Para los altos cargos esto significa, o bien operacionalizar objetivos políticos, especificando las premisas básicamente normativas de la decisión y anticipar los constreñimientos y la factibilidad de la misma, o bien filtrar iniciativas políticas de la base a través de las premisas de decisión percibidas o anticipadas del ministro. Incluso cuestiones de rutina, que normalmente no precisan de la intervención del ministro y son decididas por la administración, han de ser evaluadas a partir de sus potenciales repercusiones políticas.

Hacer encajar preferencias políticas y experiencia procedimental y administrativa precisa de comunicación vertical. Al contrario del clásico modelo mecanicista y jerárquico de toma de decisiones *top-down* y de recogida de información *bottom-up*, el proceso de ajustar premisas decisionales factuales y normativas es un proceso dinámico e iterativo (MAYNTZ y SCHARPF, 1975: 100). Además, es muy selectivo dado que la intensidad de la comunicación vertical varía en cada momento del proceso y dependiendo de la proyección pública del tema. Mientras que puede haber departamentos completos de un ministerio que funcionen a base de «piloto automático» (ROSE, 1985: 3), siempre hay temas que atraen más atención pública, y que serán aquellos por los que se juzgará al ministro, aquellos con los que él se identifica y a través de los cuales quiere ser reconocido como un *policy-maker* competente. En estas circunstancias, la intensidad de la comunicación entre los responsables departamentales y el ministro se incrementará.

Los altos cargos de la administración no están sólo más implicados en la comunicación vertical interna, sino que sus contactos externos con otros ministerios, incluyendo al gabinete del jefe de gobierno, con instancias parlamentarias, representantes de grupos de interés o de la prensa, se incrementan a medida que

ascendemos en el rango funcionarial (ABERBACH y otros, 1981: 209). También cambia el ámbito de la elaboración de políticas a medida que se incrementa la jerarquía: mientras que las unidades operativas se comunican básicamente con secciones de otros departamentos o con cargos subordinados e intercambian información, los altos cargos de la administración tienen más posibilidades de encontrarse implicados en comités parlamentarios o gubernamentales (a menudo con su responsable de sección, al que estarán acompañando). Dependiendo de la cultura política pueden incluso aparecer ocasionalmente en público, aunque, por supuesto, esto lo hará más a menudo el político. Un ministro alemán acostumbra a pasar sólo una tercera parte de su tiempo en su ministerio (WAGENER, 1971: 6). Su función principal es representar y «vender» la política del departamento para crear consenso y asegurar su principal recurso político, apoyo partidista. Mientras, sus altos cargos funcionariales se encontrarán notablemente implicados en la resolución de conflictos, generados por las comunicaciones internas y externas de menor nivel. El mecanismo de trasladar las disputas hacia niveles jerárquicos superiores, bien conocido a través del proceso de resolución de conflictos presupuestarios, significa también ceder poder hacia arriba. Hasta aquí los mecanismos de decisión siguen el modelo de *management-by-exception*. Como una forma típica de resolución de conflictos, negociar significa cambiar la estructura de preferencias políticas. Así, este mecanismo de cesión de poder (DOWNS, 1967) tiene la función política de controlar la coordinación entre niveles inferiores y trasladar la creación de consenso a niveles más altos, que están generalmente más informados acerca de la disposición y los límites al compromiso de los políticos y, por tanto, se encuentran más legitimados para negociar.

Por consiguiente, sólo los temas más esenciales llegan al ministro para que decida, mientras que los temas de importancia menor son resueltos por los altos cargos de la administración. La función de filtrar el flujo vertical de información significa que los altos cargos han desarrollado el sentido para reconocer lo que puede ser de importancia política y, por tanto, ha de ser llevado hasta la cúpula política.

Sin embargo, existe también una diferencia, no sólo gradual sino también cualitativa, entre altos cargos de la administración y políticos cuando se trata de gestionar un departamento respecto a la organización, el personal y el presupuesto. Si dejamos aparte aquellos ministerios que están funcionalmente especializados dentro del gobierno en tratar temas relacionados con el presupuesto (finanzas, hacienda) o con el personal (administraciones públicas), las tareas de gestión dentro del departamento son secundarias respecto al objetivo de desarrollar políticas y de mantener un funcionamiento eficaz del aparato administrativo, independientemente de gobiernos y políticas concretas. Quizá sea una exageración decir que los políticos sólo se involucran en tareas de gestión en casos excepcionales (definir las prioridades presupuestarias generales o negociar el porcentaje

de recorte presupuestario con el ministerio de finanzas), o que precisan de una autorización formal (reorganizaciones amplias). Por supuesto, hay diferencias entre ministros en cuanto a sus capacidades e intereses en gestión, pero, en general, las iniciativas se originan en los departamentos y las propuestas son elaboradas por personas cercanas a los altos cargos del mismo, antes de que el ministro sea informado o participe en la decisión.

Podríamos decir que es un privilegio de los altos cargos de la administración, frente al secretario de Estado o al ministro, el control de la gestión entendida como el mantenimiento de los recursos administrativos. Sólo en aquellos casos en que estas cuestiones tengan implicaciones políticas sustantivas, el ministro tendrá que decidir o al menos tomar una postura activa frente al tema, aunque sea discutible si los políticos tienen algún interés en cuestiones organizativas más allá de las razones simbólicas (MARCH y OLSON, 1983). Por otro lado, será más bien el alto cargo de la administración el que deberá valorar las implicaciones en términos de recursos de las políticas sustantivas. No hay duda, por tanto, de que los políticos se tomarán seriamente el nombramiento de sus colaboradores más cercanos, los altos cargos de la administración.

La importancia que las decisiones concernientes a la gestión tienen en la definición del rol del alto cargo no significa que éstos estén preocupados con los temas de gestión. Generalmente, su implicación en el desarrollo de políticas les ocupa demasiado tiempo para que puedan especializarse únicamente en la «administración de la administración».

En la realidad, si consideramos que generalmente nos encontramos con más actores de alto nivel implicados en la vida de un departamento, este panorama general es más complejo. Debido al número creciente de funciones públicas y a la expansión de los ministerios de los gobiernos centrales de la mayor parte de países europeos, ha crecido no sólo el número de altos cargos de la administración sino también el de puestos de designación política. Algunos ministerios alemanes crearon nuevas Secretarías de Estado a finales de los años sesenta y en Gran Bretaña aparecieron los Subsecretarios de Estado. Además, en algunas ocasiones son los gabinetes los que ocupan importantes funciones de coordinación, en lugar de los altos cargos de la administración, especialmente en Francia y Bélgica (THUILLIER, 1982).

Cuando los gabinetes se encargan de las funciones de coordinación, o aparecen otros altos cargos políticos, la gestión departamental tiende a desviarse del clásico modelo monocrático. Por ejemplo, la función de un Secretario de Estado alemán como coordinador de departamento, puede transformarse en la de jefe de división, permitiendo a veces incluso que sea un funcionario de nivel inferior [3] quien se encargue de las funciones de gestión en su sentido más estricto (MAYNTZ y SCHARPF, 1975: 86). Dado que al más alto nivel de un ministerio las relaciones están raramente formalizadas y que la cooperación depende en muy buena medida

de la personalidad de los actores, la autoridad política formalmente monocrática puede ser convertida en la práctica en un estilo de liderazgo compartido. Cuando las configuraciones se hacen más complejas, las diferencias formales de posición se desdibujan y la clasificación de los actores en más bien políticos o administradores se hace aún más difícil a partir de su función real en el proceso político.

Cualquiera que sea la configuración, los altos cargos de la administración tienen un margen de actuación política más amplio del que se les habría atribuido a partir del modelo clásico (MAYNTZ, 1984a; b). Las evidencias empíricas existentes a partir de encuestas de opinión a las elites administrativas muestran que la burocracia ministerial y el rol de los altos cargos administrativos son funcionalmente políticos. Aunque la mayoría de la elite administrativa de Bonn, tanto en 1987 como diecisiete años antes, percibe su función como netamente diferenciada de la de los políticos, a la mayoría (78,5 por 100) le gustaban mucho los aspectos inevitablemente políticos de su trabajo en 1987, frente a un 45,2 por 100 en 1970 (MAYNTZ y DERLIEN, 1989: 394). Esta comprensión de su rol político coincide con su tolerancia hacia lo político y con un escaso nivel de pensamiento tecnocrático (ABERBACH y otros, 1990).

## CONTROL POLÍTICO A TRAVÉS DE LA POLÍTICA DE PERSONAL

Esta alta compatibilidad entre la comprensión subjetiva de su rol por parte de los altos cargos de la administración y los políticos (parlamentarios), ¿se genera debido a que ambos operan en un contexto funcionalmente politizado? ¿Se produce automáticamente esta comprensión del rol político, para llamarle de alguna manera, una vez que los mitos y las ideologías se han quedado atrás? Presuponer este tipo de automatismos, lo que nos llevaría a una armonía preestablecida entre ambos grupos de actores, podría provocar que subestimáramos el problema de controlar políticamente a un inmenso aparato burocrático como es un ministerio y el de evitar que éste se emancipe de su jefe político. Incluso cuando excluimos de nuestro análisis los casos de sabotaje o deslealtad burocrática, las fugas o retenciones de información, la responsabilidad política de un ministro no puede ejercerse hoy plenamente, dado que la complejidad de las actividades y el carácter abierto del proceso de toma de decisiones le impide conocer todo lo que ocurre en su departamento. La pluralidad de conocimientos necesarios limita su atención y capacidad de procesar información, frente a un aparato administrativo con una experiencia abrumadora, que fuerza a que su control político sea necesariamente selectivo y permite, como ya había observado Max WEBER, que la burocracia realice su propio auto-control político. En consecuencia, el político tratará de ampliar su capacidad de control.

Un procedimiento para lograrlo es la formación de gabinetes: los gabinetes ministeriales franceses son el prototipo de estas soluciones estructurales para incrementar la capacidad de control político. Sin embargo, éstas han provocado una reducción de la autoridad del ministro. Por ello, en la mayor parte de países europeos y en Estados Unidos, estas unidades se han creado más bien a nivel de jefe de gobierno para asegurar la coordinación interdepartamental (ROSE y SULEIMAN, 1980).

Otra solución que se encuentra en algunos países consiste en superponer una serie de verdaderos cargos políticos, por encima de un sistema funcionarial cerrado donde los altos cargos de la administración son inamovibles. La burocracia de Whitehall, políticamente neutralizada, aunque no sea apolítica, puede funcionar sin conflictos porque hay un número considerable de diputados nombrados para cargos políticos de rango ejecutivo. Sin duda, esos 60 puestos que quedan fuera del consejo de ministros y los 36 secretarios privados sin sueldo tienen también una función clientelar para el grupo parlamentario (ROSE, 1980: 6), pero permiten a los ministros delegar relaciones exteriores y ampliar la capacidad de control interno. Sin embargo, el incremento de los puestos de designación política en el ejecutivo puede crear problemas de coordinación, así como problemas a la hora de equilibrar la división del trabajo en la gestión de los ministerios, como los mencionados anteriormente.

Una alternativa funcional, que es al mismo tiempo un mecanismo adicional para asegurar el control político de su personal administrativo, es la promoción selectiva de personas de confianza política dentro del sistema funcionarial. Sea para crear el equipo del gabinete ministerial o para nombrar a altos cargos de su administración, ministros de todo el mundo tratan de seleccionar a aquellos candidatos a los que ven como a colaboradores valiosos para el proceso político, porque comparten supuestamente las prioridades normativas del ministro. Esta compenetración reduce la necesidad de explicar las premisas normativas que subyacen en una decisión política y permite al político confiar en la capacidad de auto-control político del candidato. Una promoción selectiva, políticamente motivada, es posible incluso en un sistema funcionarial cerrado, como muestra el cambio ocurrido en la política de personal de Whitehall a partir de 1979 (RIDLEY, 1985; ROSE, 1988). La más amplia contratación por motivos políticos es el conocido *spoils system*, propio del caso norteamericano (HECLO, 1977; FESLER, 1983; MACKENZIE, 1987), donde tanto los nombrados políticamente como los cargos más antiguos pueden ser despedidos y sustituidos por personas de confianza de dentro o fuera del personal de la administración.

En países como Francia y Alemania existen únicamente los «funcionarios políticos», que pueden ser desplazados temporalmente, una institución que se uti-

liza particularmente tras producirse cambios de gobierno (DERLIEN, 1984 y 1988). En estos casos, las plazas libres son ocupadas, principal aunque no exclusivamente, con personal de la propia administración. Por supuesto, allí donde hay contratados en lugar de funcionarios fijos (como es el caso, en parte, de los gabinetes franceses) es aún más fácil purgar las plazas más importantes. La forma más suave de hacer encajar a altos funcionarios con una nueva situación política es cambiar a aquellos que han caído en desgracia y trasladarlos a posiciones políticamente menos sensibles. Si no es posible trasladarlos porque existen normas de inmovilidad estrictas, entonces pueden crearse nuevos puestos, a ocupar por personas de confianza, que se encargarán de controlar al personal del que se desconfía.

Estos no son sólo mecanismos básicos para sustituir, en la práctica, la necesidad de explicar decisiones políticas por convicciones socializadas. Desde mi punto de vista, estos mecanismos contribuyen también a explicar por qué, en general, los altos cargos de la administración encajan bien en un ambiente funcionalmente politizado y exhiben un reconocimiento de su rol que es, a pesar del reconocimiento de las diferencias básicas, compatible y parcialmente congruente con el de los políticos. La amplia gama de mecanismos informales disponibles para controlar políticamente, a través de la política de personal, puede explicar también por qué no hay apenas diferencias nacionales en la comprensión subjetiva del rol de los altos cargos, a pesar de los diferentes procesos de selección utilizados para acceder a estos puestos (PUTNAM, 1973; ABERBACH y otros, 1981). Pero también puede argumentarse que la fuerte implicación de los funcionarios en el proceso político democrático, es decir, la politización funcional [4] por sí misma, provoca esta comprensión política de su rol, independientemente del clientelismo de partido.

Que hayamos señalado la relación funcional existente entre la politización partidista y el desarrollo de la comprensión del rol político no significa que podamos olvidar las consecuencias potencialmente negativas a largo plazo en la motivación y la experiencia de un funcionariado profesional, así como de un creciente y universal clientelismo partidista en el proceso de reclutamiento [5].

## CONTROL POLÍTICO, TÉCNICAS DE GESTIÓN Y MANAGERIALISMO

Una vez que hemos descrito el ambiente político que rodea a los altos cargos, su implicación funcional en el proceso político, su consiguiente aceptación de un rol más o menos político y varios elementos de la política de personal, que en

cierta medida contribuyen a hacer encajar todos estos elementos, volvemos a cuestiones sistémicas. Desde un punto de vista funcionalista, podemos observar claramente un alto grado de interpenetración de los subsistemas ejecutivo y legislativo de la vida política (MAYNTZ, 1983). A medida que más políticos tienen funciones en ambos sistemas, que más altos cargos comparten objetiva y subjetivamente partes de su rol con el del ministro, cuanto más se involucran en partidos políticos, obtienen escaños en el Parlamento o son nombrados como altos cargos de la administración debido a todas estas características, más llegamos a una situación donde la política y la burocracria ministerial (antes sistemas diferenciados, tanto socialmente como en sus vías de acceso) coinciden. Al menos, la frontera entre ambos sistemas se ha movido más hacia las profundidades del poder ejecutivo. En la medida en que pertenecer al partido se convierte en un criterio decisivo para la selección de altos cargos, por encima de la experiencia, podríamos hablar incluso de la regresión a un sistema neo-feudal propio del siglo XVIII, cuando las características del contexto de cada uno, como la clase social o las relaciones familiares, eran el criterio de selección dominante.

Por otro lado, puede argumentarse que ambos sistemas se mantienen aún separados en la medida en que la carrera política y la administrativa están diferenciadas y que la movilidad entre ellas es baja o unidireccional, en tanto que funcionarios (jóvenes o de escaso rango) entran en política. Lo que había sido interpretado como coincidencia puede también entenderse como un determinado momento de la evolución, en el que la complejidad interna se ha incrementado, debido a incorporaciones mutuas del otro elemento del sistema, con la finalidad de adecuarse a la complejidad creciente del entorno administrativo y político, respectivamente. La diferenciación funcional de roles en el Parlamento (puestos y conocimientos burocráticos) y en la administración (habilidades y funciones políticas) exigen contar con formas más complejas de procesar la información.

Es en este contexto, además de la tendencia general a la expansión de las actividades del sector público, en el que pueden interpretarse los diferentes intentos de mejorar la gestión de la administración pública desarrollados desde finales de los años sesenta. Planificación integral y sistemas presupuestarios de tipo PPBS, análisis coste-beneficio y evaluaciones de programas han sido mecanismos creados para racionalizar el proceso de formación e implementación de políticas, para reemplazar la tradicional ingeniería incrementalista por una planificación por objetivos, global y de largo plazo. La gestión por objetivos, la evaluación de resultados, los esquemas de pago y los nuevos procedimientos de selección de personal han sido producidos por reformas de la administración pública que tienen el objetivo de incrementar la productividad gubernamental. Sin embargo, estas reformas (CAIDEN y SIEDENTOPF, 1982) fracasaron a menudo cuando se implementaron con

timidez o sufrieron retrocesos, dejando el sistema tradicional básicamente igual, excepto por el incremento de puestos técnicos, así como por la presencia de especialistas en análisis en estos puestos. Entre las múltiples razones que explican el fracaso de estas reformas, dos son de especial significación aquí. Los sistemas de planificación, que siguen la lógica decisional y que quieren ser globalizantes, estaban destinados al fracaso en un ambiente político turbulento que creaba preferencias normativas inestables y contradictorias, incompatibles con los planes ejecutivos establecidos. En segundo lugar, los modelos organizacionales y los instrumentos para las políticas de personal fueron adoptados de la administración de empresas y seguían la lógica jerárquica y cerrada de toma de decisiones, inapropiada para un espacio político abierto y para las incertidumbres cognitivas y la fragmentación de poderes que encontramos allí. Por tanto, la esperanza de solucionar el control político de la burocracia ministerial a través de la introducción de técnicas de gestión y tratando de asimilar el papel de los altos cargos al de los *managers* en las empresas privadas quedó truncada. Los altos cargos siguieron siendo «pequeños políticos» y en aquellos casos en que las técnicas de gestión se mantuvieron, éstas fueron desarrolladas desde gabinetes técnicos. El dilema sigue siendo que, por un lado, éstas refuerzan la capacidad de control del alto cargo frente al aparato, pero, por otro lado, se duplica aunque en menor medida el problema del control, con la eterna cuestión de quién controla al controlador.

A pesar de todo, en los años ochenta se llevaron a cabo reformas de la administración pública, que en algunos países formaban parte de estrategias más amplias para reducir el rol del Estado a través de un ahorro en su sector público, de la descentralización y la privatización. En otras palabras, reduciendo complejidades. Este nuevo estilo gerencial (AUCOIN, 1988; HOOD y otros, 1988) está generando polémicas, no sólo por su faceta privatizadora, sino también por sus potenciales consecuencias imprevistas en la relación entre burocracia y política. En particular, en una estructura más descentralizada, aparecen problemas de definición de roles (responsabilidad presupuestaria y transparencia política). Pueden tener también consecuencias prácticas de gran importancia algunos problemas de pagos y la caída de la capacidad de atracción de la carrera funcionarial en Gran Bretaña (ROSE, 1988) e incluso en Francia (ROUBAN, 1989; MONTRICHER, 1991), como había ocurrido en Estados Unidos con la introducción de los sueldos según productividad y la creciente politización (LEVINE, 1988).

Dejar un alto cargo de la administración para dedicarse al sector económico privado es más fácil hoy en día debido a este modelo de gestión y a las relativas diferencias salariales, en un contexto de pérdida del exclusivo *status* social del que gozaba el funcionariado. Parecen inevitables las reacciones emotivas de los funcionarios hacia un entorno laboral cambiante y una moral de trabajo deteriorada como resultado de estas políticas (PETERS, 1991). Aunque aún no está claro

qué es retórica o reacción inicial del funcionariado y cuáles serán sus efectos a largo plazo en los mecanismos básicos del sistema, parece que los altos cargos que estuvieron implicados en la implementación de privatizaciones y políticas de «agencialización», lo hicieron adoptando un estilo gerencial para alcanzar fechas límite, objetivos y condiciones de mercado. Sin embargo, este énfasis especial no implica que haya aparecido una tercera manera de entender sus roles, ya que estas políticas se desarrollaron en un ambiente tan politizado como siempre[6]. La posibilidad de que este gerencialismo en las burocracias ministeriales sea un fenómeno temporal podría explicar por qué, de acuerdo a algunos informes recientes[7], las cosas han cambiado menos de lo que se había esperado.

Sin embargo, la introducción de sueldos basados en productividad, en contratos individuales a altos directivos, especialmente en las grandes empresas públicas de la mayor parte de países europeos, es un indicador de los cambiantes esquemas de funcionamiento. La selección de gestores privados y la conversión de gestores públicos en privados (principalmente de empresas recién privatizadas) se hace más probable y.puede suponer un cambio profundo en la manera de entender sus roles, menos en la dimensión clásica/política que en la hasta ahora incuestionada dimensión entre orientación pública o privada de los altos cargos. Aun de mayor importancia es que los problemas de control político del sector público no van a disminuir de ninguna manera: la descentralización está entrando en conflicto con la noción de responsabilidad ministerial y los contratos vinculados a la productividad individual plantean los conocidos problemas de medida de la productividad (LAEGRIG, 1993). La experiencia con las técnicas de gestión de los setenta debería ser razón suficiente para estar preparados para fracasos instrumentales. De la misma manera que las reformas anteriores provocaron cambios estructurales de largo alcance, los recientes experimentos en gestión podrían tener consecuencias imprevistas, así como producir cambios en los sistemas de reclutamiento y en la forma de interpretar los propios roles.

## NOTAS

(1) En el año 1917 Max WEBER se opuso al nombramiento de ministros que provinieran de la administración pública (*Beamtenherrschaft*) y tomó una postura totalmente opuesta a la que Woodrow WILSON estaba adoptando para Estados Unidos. en la misma época, asegurar a la emergente burocracia profesional su independencia frente al *spoils system* democrático.

(2) Esta se corresponde con las «imágenes» 1 y 2 de ABERBACH y otros (1981: 4-9), mientras que sus otras «imágenes» implican funciones en el proceso político. En una revisión de la imagen «híbrida» 4, ABERBACH y ROCKMAN (1988) señalan que entendieron también este grupo con un énfasis especial en sus atípicos mecanismos de selección de personal y de nombramiento de nuevos cargos. Debe mencionarse que PUTNAM (1973) construyó su yuxtaposición de burócratas clásicos y políticos a partir de medidas actitudinales sobre tolerancia hacia la política, fidelidad programática y elitismo. Por tanto, y como consecuencia metodólogica en este debate, debemos distinguir entre los

niveles de auto-percepción y orientación actitudinal, respecto a las descripciones funcionales o los procedimientos objetivos de selección.

(3) *Parliamentary secretary of state* en el original (nota del traductor).

(4) Para distinguir entre la politización funcional y la de partido, así como para la comprensión subjetiva del rol político, ver Renate MAYNTZ y Hans-Ulrich DERLIEN (1989).

(5) Sin embargo, es recomendable distinguir entre los hechos y las ficciones respecto a este fenómeno (DERLIEN, 1985; STAHLBERG, 1987).

(6) De manera indicativa, aunque hubo algún énfasis en privatizaciones en Alemania, no se apreció una acentuación de una forma gerencial de entender el propio rol, similar al desarrollado en los países de la Commonwealth (DERLIEN, 1991).

(7) Para Gran Bretaña, FRY (1988), que constató un alto grado de estabilidad a pesar de las reformas de Thatcher y Wilson (1991), considera probable un retorno a la administración pre-Thatcher.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ABERBACH, J., y ROCKMAN, B. (1988): «Image IV Revisited: Executive and Political Roles», *Governance*, núm. 1, pp. 1-25.

ABERBACH, J.; PUTNAM, R., y ROCKMAN, B. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

ABERBACH, J.; DERLIEN, H.; MAYNTZ, R., y ROCKMAN, B. (1990): «American and West German Federal Executives-Technocratic and Political Attitudes», *International Social Science Journal*, núm. 123, pp. 3-18.

AUCOIN, P. (1988): «Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government», *Governance*, núm. 1, pp. 144-161.

CAIDEN, G., y SIEDENTOPF, H. (eds.) (1982): *Strategies for Administrative Reform*, Lexington, Heath.

DERLIEN, H. (1984): «Einstweiliger Ruhestand Politisher Beamter des Bundes 1949-1983», *Die Offentliche Verwaltung*, núm. 37, pp. 689-699.

DERLIEN, H. (1985): «Politicization of the Civil Service in the Federal Republic of Germany» en Meyers, F. (ed.) *The Politicization of Public Administration*, Brussels, International Institute of Administrative Sciences.

DERLIEN, H. (1988): «Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany», *Governance*, núm. 1, pp. 50-78.

DERLIEN, H. (1991): «Historical Legacy and Recent Developments of the German Higher Civil Service», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 57, pp. 385-401.

DOWNS, A. (1967): *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Co.

FESLER, J. (1983): «Politics, Policy and Bureaucracy at the Top», *AAPSS*, núm. 466, pp. 23-41.

FRY, J. (1988): «The Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the New Civil Service», *Public Administration*, núm. 66, pp. 1-20.

HECLO, H. (1977): *A Government of Strangers*, Washington, Brookings.

HOOD, C., y SCHUPPERT, G. (1988): *Delivering Public Services in Western Europe*, Londres, Sage.

LAEGRID, P. (1993): «Rewards for High Public Office: The Case of Norway», sin publicar.

LEVINE, C. (1988): «Organizational Decline and Cut-back Management», *Public Administration Review*, julio/agosto, pp. 316-325.

MACKENZIE, G. (ed.) (1987): *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Baltimore*, Baltimore, John Hopkings University Press.

MARCH, J., y OLSON, J. (1983): «Organizing Political Life:What Administrative Reorganization Tells Us about Government», *American Political Science Review*, núm. 77, pp. 281-296.

MAYNTZ, R. (1983): «Politisierung der Bürokratie» en Hartwich, H. (ed.) *Gesellschaftliche Probleme als Anstoss und Folge von Politik*, Opladen, Westdeutsher Verlag.

MAYNTZ, R. (1984a): «German Federal Bureaucrats-A Functional Elite Between Politics and Administration» en Suleiman, E. (ed.) *The Role of Higher Civil Servants in Central Governments*, Nueva York, Holmes and Meier.

MAYNTZ, R. (1984b): «The Political Role of the Higher Civil Service in German Federal Government» en Smith, B. (ed.) *The Higher Civil Service in Europe and Canada: Lessons for the United States*, Washington, Brookings.

MAYNTZ, R., y DERLIEN, H. (1989): «Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987», *Governance*, núm. 2, pp. 384-404.

MAYNTZ, R., y SCHARPF, F. (1975): *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, Elsevier.

MONTRICHER, N. (1991): «The Career Public Service in France: Problems and Prospects», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 57, pp. 373-384.

PETERS, B. (1991): «Morale in the Public Service: A Comparative Inquiry», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 57, pp. 421-440.

PUTNAM, R. (1973): «The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe», *British Journal of Political Science*, núm. 3, pp. 253-279.

RIDLEY, F. (1985): «Politics and the Selection of Higher Civil Servants in Britain» en Meyers, F. (ed.) *The Politicization of Public Administration*, Brussels, International Institute of Administrative Sciences.

ROSE, R. (1980): «British Government: The Job at the Top» en Rose, R. y Suleiman, E. (eds.) *Presidents and Prime Ministers*, Washington, American Enterprise Institute.

ROSE, R. (1985): «Steering the Ship of the State», *Ms. 85/46*.

ROSE, R. (1988): «Loyalty, Voice or Exit? Margaret Thatcher's Challenge to the Civil Service», *Year Book of Government*, núm. 2, pp. 189-218.

ROSE, R. y SULEIMAN,E. (eds.) (1980): *Presidents and Prime Ministers*, Washington, American Enterprise Institute.

ROUBAN, L. (1989): «The Civil Service and the Policy of Administrative Modernization in France», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 55, pp. 445-465.

STAHLBERG, K. (1987): «The Politicization of Public Administration: Notes on the Concepts, Causes and Consequences of Politicization», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 53, pp. 363-382.

THUILLIER, L. (1982): *Les Cabinets Ministeriels*, Paris, Presses Universitaires de France.

WAGENER, F. (1971): «The Structure of Management» en Speyer Academy of Administrative Sciences, *Current Problems of the Organization of Government Departments*, pp. 1-24.

WEBER, M. (1919): *Politik als Beruf*, München, Duncker & Humblot.

WILSON, G. (1991): «Prospects for the Public Service in Britain», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 57, pp. 327-344.

7

# ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA: Promesas y riesgos de una vida en común

*Joan Subirats*

FUENTE ORIGINAL
*Ekonomiaz*, núm. 26, 2.º cuatrimestre 1993, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

# ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA: Promesas y riesgos de una vida en común

*Joan Subirats*

1. Resulta hasta cierto punto ocioso empezar unas breves notas como las que forman este artículo aludiendo a la consabida falta de identidad de los estudios sobre administración pública, o haciendo referencia a la crisis de las aproximaciones más clásicas que podemos, esquemáticamente, encerrar en la denominación *public administration approach*. Recientes balances o intentos de balance sobre el tema lo han puesto una vez más de relieve con autoridad y espacio mayor (HOOD, 1990; LYNN, N. y WILDAVSKY, 1990; LYNN, L. E., 1992; LANE, 1993). Pretendemos aquí respasar, aunque sea de forma sumaria, las potencialidades y límites de dos de las aproximaciones más potentes en estos últimos años en el campo de los estudios sobre las administraciones públicas, como son el análisis de políticas públicas y la propia del *management* o gestión (pública), poniendo, asimismo, de relieve sus posibles insuficiencias. El mensaje de fondo sobre el que intentaremos basar nuestra aportación será el de la necesaria (y tensa) convivencia entre esas dos aportaciones si se pretende superar las, hasta cierto punto, artificiales barreras entre teoría y práctica, o entre la perspectiva analítica y la prescriptiva.

2. El *policy approach*[1] se ha debatido desde las primeras aportaciones de LASWELL entre su doble carácter de análisis de la política (HAM-HILL, 1984). Si el énfasis se coloca en el análisis del proceso de la política, entonces los resultados son más bien descriptivos y explicativos. Si el acento se coloca en la elaboración e implementación de la política, el análisis tiende a desplazarse hacia la vertiente más prescriptiva y se llena de recomendaciones para el decisor o gestor. Pero ya en estos primeros trabajos late la idea de que las aportaciones de los analistas deberían usarse para tomar decisiones más racionales sobre esas políticas, de tal

manera que esas «mejores» decisiones lograrían también mejorar la capacidad de solventar problemas de las propias instituciones políticas. Esa tensión entre descripción y prescripción tampoco es específica del *policy approach* ya que, en dosis variables, las distintas disciplinas que se han acercado al estudio de las administraciones públicas mantienen esa duplicidad de objetivos, de forma más o menos implícita. WILDAVSKY parecía intentar zanjar la cuestión cuando afirmaba que el proceso de análisis de políticas deberían concebirse más bien en la integración de pares contradictorios: descriptivo/prescriptivo, objetivo/argumentativo.

Lo cierto es que la primera gran oleada de estudios y análisis de políticas de los años sesenta y primeros setenta entra en crisis por diversas razones (BOIX, 1991). Las reformulaciones posteriores se han ido basando más en la aceptación de la pluralidad de aproximaciones o en la superación de la formulación de la política como el tema clave, para ir centrándose más en los temas de implementación como interacción, o en la creciente consideración de la interdependencia y de la subjetividad como elementos de contraste con una racionalidad o una optimalidad cada vez más evanescentes (FRIEDMAN, 1991, pp. 194 y ss.).

Pero, siempre se ha ido manteniendo la incógnita de hasta qué punto era posible identificar una manera óptima de estructurar el proceso de formulación e implementación de las políticas. DROR, a mediados de los setenta, identificaba cinco componentes básicos en esta búsqueda de la optimalidad en el *policy process*: 1) uso de conocimiento cualitativo; 2) inclusión de componentes racionales y extra-racionales; 3) búsqueda de racionalidad económica; 4) inclusión de los elementos de entorno conformadores de las políticas; 5) mecanismos de *feedback* (DROR, 1974, p. 31). Con ello destacaba las dificultades de obtener información cuantitativa en cantidades y con fiabilidades suficientes, así como la necesidad de incorporar elementos como intuición o comportamientos no rutinarios en el proceso decisional. De esta forma, DROR entendía la labor del analista de políticas no sólo centrada en el proceso de elaboración de la política, sino también en el pilotaje más micro de la fase implementadora. Por todo ello, el analista no podía desarrollar sus funciones al margen del proceso político propiamente dicho, y por tanto su proximidad al decisor debía asegurarse a través de organismos específicamente dedicados a esa labor de análisis y seguimiento de las políticas (DROR, 1974, p. 261).

De esta forma, el *policy analysis* parece ir desdibujando sus fronteras metodológicas, pasando a convertirse más en un instrumento a usar para mejorar tal o cual política, que una disciplina con puntos de partida y desarrollos metodológicos específicos. «El *policy analysis* es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede determinarse a partir de límites de disciplina (científica, sino por todo aquello que parezca apropiado a las circunstancias del momento y al tipo de problema a resolver» ( WILDAVSKY, 1979, p. 15). El acento se pone en el carácter creativo (¿artísti-

co?) del analista, así como en su orientación hacia la resolución de problemas (¿artesanal?). El análisis de problemas se sitúa en esa correlación entre fines y medios, aceptando que el campo en el que se desarrolla es complejo y para nada pacífico desde el punto de vista de los valores y los intereses que rodean y afectan a toda política. Nos acercamos así a una cierta confusión entre ciencia que estudia un cierto objeto y el propio objeto a estudiar (LANE, 1993, p. 227).

3. Así como el estudio de la política y de sus instituciones tiene una larga tradición, las llamadas ciencias del *management* hacen su aparición en épocas mucho más recientes. Desde la experiencia acumulada en los estudios y análisis de la gestión de empresas, su aplicación al ámbito de actuación de las administraciones públicas se ha ido extendiendo como una forma de mejorar la racionalidad de su actuación, sea en el campo de las decisiones a tomar, sea en el campo de la puesta en práctica de esas decisiones. El énfasis se pone en una mejor y más eficiente utilización de recursos y en una mayor capacidad analítica a la hora de definir estrategias y desarrollar procesos. La promesa que parecen formular las ciencias del *management* a las administraciones públicas sería algo así como: «mejores políticas, y mejor administración de las mismas» (MINOGUE, 1983), lo cual no es poco en una época de restricciones financieras, de mantenimiento de la presión sobre las administraciones públicas en la línea de más y mejores servicios, y de debate ideológico sobre los límites en que debería situarse la intervención del Estado (POLLITT, 1990).

En el campo de las decisiones, los estudios de gestión ofrecen todo un abanico de instrumentos para racionalizar la toma de decisiones. Desde el análisis coste-beneficio, hasta la presupuestación por programas, pasando por el análisis de sistemas. En todas estas aproximaciones los elementos clave que deben permitir avanzar en una mayor racionalidad decisional se basan en la existencia de unos objetivos ya formulados y en la disponibilidad de un caudal de información suficiente y fiable. La puesta en práctica de estas decisiones precisan de una clara delimitación de tarea y subobjetivos, una coordinación entre las distintas partes de la organización, y una orientación hacia el resultado que será lo que definirá el éxito del proceso implementador. La evaluación sobre los resultados conseguidos deberá tener en cuenta la relación de eficiencia y eficacia, y centrarse en la «salud» de la cuenta de resultados. Estos principios se creen de aplicación general a cualquier organización.

En los años ochenta, se ha venido desarrollando una «versión» pública de esta aproximación «managerial», aquí expuesta de manera excesivamente simplificada. El elemento que destaca en esta nueva aproximación, propia del *public management* sería la de no aceptar la distinción entre formulación de políticas e implementación de las mismas, o, si se quiere, la distinción entre política y gestión (METCALFE-RICHARDS, 1989, p. 313). Se insiste, además, en

que para «enriquecer» una visión excesivamente simple de la aplicación de las técnicas de gestión al campo de las administraciones públicas se requiere una mejor información, una mayor descentralización, un reforzamiento de los ámbitos de responsabilidad de los servicios de línea, una redefinición del papel de los servicios comunes o transversales, y una explicitación de tareas y responsabilidades.

La nueva gestión pública ha ido surgiendo tanto de la crisis de la aproximación tradicional que había ido forjando un cierto paradigma burocrático (BARZELAY, 1992), como de los propios cambios que han ido convirtiendo las administraciones públicas en grandes empresas de servicios, necesitadas de grandes recursos y con un entorno cambiante que cada vez permite menos el mantener rutinas y ritmos de otros tiempos. El énfasis se traslada de una perspectiva básicamente centrada en el cumplimiento de la legalidad y la regulación social a través de las normas, hacia una correcta y eficiente prestación de servicios.

4. Este último decenio ha visto pues cómo se generalizaban importantes operaciones de reforma en muchas administraciones regionales o locales. Contención financiera, presupuestación por programas, autonomía de gestión de ciertas unidades administrativas en su proceso de conversión en agencias, planificación estratégica, dirección por objetivos, cambios en los estatutos de los funcionarios públicos, introducción de mecanismos de control de gestión y de evaluación de resultados, son algunas de las pautas que han ido surgiendo aquí y allá. Los rasgos comunes permiten empezar a hablar de una nueva gestión pública que han dado lugar a cierta literatura y ha despertado el interés científico, pero que aún mantiene cierta confusión conceptual (PERRY-KRAEMER, 1983; METCALFE-RICHARDS, 1989; KOOIMAN-ELIASSEN, 1987; KELMAN, 1987; KAPIL-KEKKONEN, 1990; BARZELAY, 1992; OSBORNE-GAEBLER, 1993; ECHEBARRÍA-LOSADA, 1993; ECHEBARRÍA, 1993)[2].

El problema continúa siendo que el marco en el que se mueven las administraciones públicas permite pocas «alegrías» desde el punto de vista de la gestión. Y ello tiene tanto que ver con, por ejemplo, las restricciones normativas que encorsetan la gestión de personal o que limitan la autonomía financiera, como son el entorno político que caracteriza el mundo de esas administraciones.

Desde una perspectiva más o menos genérica del *management*, se puede afirmar que uno de los elementos clave que aparecen como esenciales para poder «gerencializar» las administraciones públicas es una clara y específica determinación de objetivos. Pero, las organizaciones públicas no acostumbran a tener objetivos definidos de forma unitaria y concreta. Predomina la ambigüedad y la inconcreción. E incluso podríamos añadir que esa indefinición no es en absoluto casual. Como fácilmente puede constatarse desde cualquier simple análisis del proceso de formación de una política, la formulación de los

objetivos es siempre conflictiva, siendo el marco de un profundo contraste entre los diversos actores. Este contraste puede deberse a causas ideológicas, conflictos de poder, o derivarse de los muchos conflictos organizacionales y de competencia que atraviesan organizaciones complejas como son las administraciones públicas. De tal manera que la definición de objetivos acaba siendo el resultado de algún proceso de negociación, y como es sabido, en toda negociación el mantener fijos ciertos objetivos, o especificarlos de forma rápida más bien conlleva dificultades.

Por otro lado, es también conocido el hecho de que, muchas veces, a pesar de contar con objetivos, ello no significa que esos objetivos sean reales. En las administraciones públicas, como en cualquier organización compleja, la lucha por competencias y recursos es ciertamente tan o más significativa que las políticas a implementar. Los medios, conseguir una organización potente, llegan a ser más relevantes que los propios fines. Todo ello convierte en difícil la tarea de trabajar con objetivos como instrumento principal para definir responsabilidades y controlar tareas.

Problemas parecidos tiene la asunción de la disponibilidad de información suficiente y fiable para la labor del decisor y gestor. Al margen de las dificultades inherentes que cualquier proceso de elaboración de políticas presenta en el momento de utilizar una información no siempre disponible en el momento y formato adecuados, hemos de recordar cómo la propia información es un recurso en manos de los diversos actores, recurso a usar y manipular en cualquier situación. Por otro lado, como afirmaba KEYNES, no hay nada que odie más un gobierno que estar muy bien informado, ya que ello hará mucho más difícil llegar a una decisión consensuada (citado en ELLMAN, 1979).

De hecho, desde una perspectiva managerial se podría suponer que ante todo proceso de adopción de decisiones, un mejor grado de información presupone una mejor capacidad de discernimiento y por tanto una expectativa de mayor racionalidad. En el mundo de las políticas públicas, elegir entre un mayor gasto en sanidad que en educación, o una mayor inversión en educación superior que en educación preescolar, no acostumbra a ser un problema de información (aunque esa información no pueda considerarse superflua).

Todo ello pone de nuevo de relieve el alto grado de influencia de la política en todo proceso decisional de las administraciones públicas, y el consiguiente y «deseable» grado de ambigüedad que todo proceso de negociación y consenso conlleva.

Si nos referimos al campo de la implementación, la lógica gerencial pone en primer plano la realización de los objetivos, presuponiendo que una vez establecidos los objetivos (ámbito propio de la política), el gestor libre de influencias extrañas, podrá desarrollar sus capacidades técnicas para alcanzar de la mejor (la

más eficiente) manera posible los mejores (los más eficaces) resultados. El gran atractivo, precisamente, de la gestión es su capacidad para «lograr que las cosas se hagan», con un sentido práctico alejado de matices ideológicos o debates sobre principios.

El problema de la implementación, desde la perspectiva propia del análisis de políticas, es también visto como crucial. Quizá lo que ha distinguido precisamente esta aproximación de otras es precisamente su preocupación por la post-decisión, por la puesta en práctica de decisiones tomadas en ámbitos institucionales, cuyos procesos de selección de personal y los mecanismos de toma de decisiones sí habían sido muy bien analizados con anterioridad. Pero, lo que pone de relieve el análisis de políticas es que, por ejemplo, no siempre se quiere realmente que las decisiones se pongan en práctica, o bien se pretende «desviar» el espíritu de la decisión precisamente en esta fase implementadora, o que, de hecho, lo que se acaba consiguiendo no tiene nada que ver con lo que se pretendía.

Y aquí volvemos al tema de los objetivos, ya mencionado, en el sentido de que la falta de claridad, de unicidad o de real acuerdo sobre lo que pretende, lógicamente distorsiona el proceso implementador. Pero, en general, es evidente que el analista de políticas mira con un cierto escepticismo el peso de la buena o mala gestión en el éxito o fracaso de ciertas políticas, lo cual no quiere decir que no sea sensible a una buena ordenación de recursos, personas y actividades.

Todo ello va configurando un escenario en el que, desde el campo del *management* en sentido genérico, se achacan, implícita o explícitamente, los problemas de la gestión de las políticas públicas a la política. Se convierte en «irracional» o «pernicioso» lo que tiene que ver con la política, y en «racional» o «positivo» lo que tiene que ver con la gestión. Si es la gestión la que puede ofrecer buenos resultados, sería la política la que frustraría esa posibilidad. La gestión sería funcional mientras que la política no lo sería. Las aportaciones recientes y ya mencionadas, que trabajan en la perspectiva de refundar las ciencias del *management* en su aplicabilidad concreta en el mundo de las administraciones públicas, han intentado romper con esas asunciones previas. Partiendo, ante todo, de la aceptación del hecho de que el entorno en el que trabajan y producen esas administraciones públicas es esencialmente de naturaleza política. Y, recogiendo lo que por lo demás está plenamente aceptado en la teoría de la organización, es decir, la naturaleza también política de unas organizaciones en las que conviven personas y grupos, con intereses y recursos distintos, que compiten entre ellos por posiciones de poder o protagonismo.

5. ¿A qué conclusiones podemos llegar tras este, sin duda, excesivamente simple itinerario por tan procelosos mares? Ante todo, recordar que no puede aceptarse la idea que la gestión en las administraciones públicas pueda hacer caso omiso del entorno político en el que se mueve, o sólo entenderlo como incrustra-

ción irracional o limitación estructural que sólo afecta a las fases no estrictamente técnicas del proceso gerencial. El análisis de políticas, como perspectiva capaz de «comprender» científicamente la forma de elaboración de la agenda de actuación de los políticos y de trabajar en la relación entre valores, objetivos y resultados, sirve de soporte teórico a la necesaria instrumentación y puesta en práctica de esas decisiones por parte de los gestores públicos. No explica quizás de forma suficientemente concreta el «cómo hacer que las cosas se hagan», pero sí puede facilitar el comprender los límites de ciertos objetivos, su multiplicidad, o, por ejemplo, los efectos no previstos que provoca el proceso implementador, que pueden ser contradictorios con el sistema de valores y las pautas de consenso que sirvieron en la elaboración de la política en cuestión.

La gestión pública (como paradigma emergente que acepta la «politización» del marco en el que se desarrolla), y el análisis de políticas (entendido desde su versión más laica, y más orientada a facilitar la consecución de resultados que a ofrecer «las» respuestas racionales ante cada problema social) son *partners* naturales. Sobre todo si distinguimos, como nos propone METCALFE, entre niveles «micro» y «macro» en la gestión pública (METCALFE, 1993, p. 181). El nivel «micro» se acercaría a la gestión de una organización o servicio concreto, con lo que la capacidad de «imitación» del sector privado podría ser mayor, aunque persistieran ciertas limitaciones generales y continuara existiendo la necesidad de articular política y gestión en ese contexto específico (O'TOOLE, 1989). Pero sería en el nivel «macro» donde la «innovación», y por tanto los elementos distintivos con la lógica del *management* en general son mayores, sería más clara. No se trata tanto en este nivel de hacer cosas a través de las personas que componen la organización, como de lograr articular y conseguir la cooperación entre organizaciones, en pos de uno o varios objetivos estratégicos definidos como comunes.

En el mundo de las administraciones públicas, el concepto de estrategia no ha de entenderse como una respuesta a la competitividad entre instituciones-empresas, sino como una serie de acuerdos explícitos que reflejen las preferencias surgidas de un debate entre los actores colectivos e individuales presentes en el marco de juego de esas administraciones (STEWART-RANSON, 1988). La gestión pública, superando de esta forma el marco tradicional del *management* centrado en planificación, organización, dirección y control de una unidad organizativa, asumiría así la tarea de ir desarrollando nuevas y diferenciadas capacidades que permitan el manejo de cambios estructurales en ese nivel interorganizativo (METCALFE, 1993, p. 183). Y, en ese contexto el control de lo conseguido no podrá basarse sólo en parámetros de eficacia y eficiencia, sino también deberá tener en cuenta las influencias y efectos no esperados, así como la posible relación de estos resultados con los valores que se tuvieron o no en cuenta en el proceso de formación de las políticas.

Entendiendo una política pública como una forma específica de gestión estratégica (MINTZBERG, 1977), el analista de políticas sirve, en este contexto, como colaborador natural del gestor, al crear los puentes entre el sistema de valores subyacentes en toda política, con el proceso de implementación de la misma, y la valoración sobre los resultados conseguidos, desde las distintas lógicas presentes en la actuación de cualquier administración pública. La ya mencionada indefinición de objetivos, resultante del proceso decisional público, puede quedar compensada por ese diálogo entre políticos, gestores y analistas, que irán recomponiendo equilibrios y reorientando el proceso implementador. Es por ello que nos acercamos más a una concepción de la gestión pública y del papel del gestor en la que la capacidad de interpretación política y de engarce entre fines de la sociedad definidos de forma colectiva y actividades funcionales ocupe un papel central (BARZELAY-O'KEAN, 1989, pp. 68 y ss.). Y nos alejamos de una concepción que ponga el énfasis en la «neutralidad política» (ECHEBARRÍA, 1993, p. 459) o el eficientismo autorreferencial.

De ese diálogo, y en ese contexto de gestión pública estratégica, pueden ir surgiendo las reflexiones, los análisis y los instrumentos que nos permitan ir pasando del énfasis en la eficiencia al énfasis en la calidad y la capacidad de creación de valor por parte de las administraciones públicas (BARZELAY, 1992, pp. 119 y ss.). Y para ello deberemos avanzar en la definición del papel del cliente-ciudadano en la definición de ese valor, de esa calidad (FREDERICKSON, 1992; RICHARDS, 1992; BARZELAY, 1992).

En definitiva, y como decíamos al iniciar estas breves notas, la necesidad de colaboración entre ambas perspectivas es evidente. Lo que no oculta las dificultades del empeño, dadas las evidentes disparidades en los enfoques originales de ambas formas de conocimiento. Pero ello puede verse facilitado por su común voluntad de hacer de la reflexión por la multidisciplinariedad, su orientación a la resolución de problemas y su voluntad prescriptiva (DE LEÓN-OVERMAN, 1989, p. 432). Quizás así, podamos, como nos pide MINTZBERG, ir de «safari», superando estrecheces de disciplina que sólo logran saber cada día más de «piernas» o «cabezas», pero no nos ayudan a reconocer cómo es en realidad el «animal» que buscamos (MINTZBERG, 1990, p. 208).

## NOTAS

(1) No se trata de «explicar» aquí en qué consiste tal *approach*. Véanse, en todo caso, otros trabajos dedicados a ello (SUBIRATS, 1989 y 1991).

(2) Al margen de las publicaciones mencionadas y otras muchas en revistas o libros colectivos, conviene simplemente repasar los títulos de muchos congresos, jornadas científicas, seminarios y paneles en los campos de la ciencia política y de la administración de empresas para cerciorarse de lo relevante del fenómeno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BARZELAY, M., Y O'KEAN, J. M. (1989): *Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El caso IPIA*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BARZELAY, M. (1992): *Breaking Through Bureaucracy*. University of California Press, Berkeley.

BOIX, C. (1991): «Promesas y Límites del "Policy Analysis" en Estados Unidos», en *Documentación Administrativa*, n. 224-225, pp. 167-194.

DE LEÓN, P., y OVERMAN, E. S. (1989): «A History of the Policy Sciences», *Handbook of Public Administration*, Rabin-Hildreth-Miller (eds.), Dekker, New York, pp. 405-443.

DROR, Y. (1974): *Public Policy Making Reexamined*. Leonard Hill Books, Nueva York.

ECHEBARRÍA, K. (1993): *La Administración Pública en la Era del Management*, Tesis Doctoral, Universidad de Deusto, mimeo.

ECHEBARRÍA, K, y LOSADA C. (1993): *Institucions i Metodes per Millorar el Funcionament de l'Administració*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

ELLMAN, M. (1979): *Socialist Planning*. Cambridge University Press. Cambridge.

FREDERICKSON, H. G. (1992): «Hacia una Teoría del Público para la Administración Pública» en *Gestión y Polítca Pública*, n.º 1, pp. 7-32.

FRIEDMAN, J. (1991): *Planificación en el Ámbito Público*, INAP, Madrid.

HAM, C., y HILL, M. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalism State*, Harvester Press, Brighton.

HOOD, CH. (1990): «Public Administration: Lost an Empire, not yet Found a Role», en Leftwich, A., ed. *New Developments in Political Science*, Edward Elgar-Gower, Aldershot, pp. 107-125.

KAPIL, R., y KEKKONEN, S. (1990): *Public Management Developments Survey*, OCDE, París.

KELMAN, S. (1987): *Making Public Policy*, Basic Books, N. York.

KOOIMAN, J., ed. (1993): *Modern Governance*, Sage, Londres.

KOOIMAN, J., ELIASSEN, K. A. (1987): *Managing Public Organizations*, Sage, Londres

LANE, J. E. (1993): *The Public Sector*, Sage, Londres.

LYNN, L. E. (1992): *Public Management: A Survey*, Comunicación presentada a la Fourteenth Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Denver, 29-31 de octubre.

LYNN, N., y WILDAVSKY, A., eds. (1990): *Public Administration, The State of the Discipline*, Chatham House, Chatham-NJ.

METCALFE, L. (1993): «Public Management: From Imitation to Innovation», en Kooiman, J. (ed.), *op. cit.*, pp. 173-190.

METCALFE, L., y RICHARDS, S. (1989): *La Modernización de la Gestión Pública*, INAP, Madrid (versión española del original inglés, publicado en Sage, 1987).

MINOGUE, M. (1983): «Theory and Practice in Public Policy and Administration», en *Policy and Politics*, n.11, pp. 63-85.

MINTZBERG, H. (1977): «Policy as a Field of Management Theory», en *Academy of Management Review*, n. 2, pp. 88-103.

MINTZBERG, H. (1990): «Strategy Formation: Schools of Though», en *Perspectives on Strategic Management*, Fredrickson, J. W. (ed.), Harper-Row, N. York, pp. 105-236.

OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1993): *Reinventing Government*, Penguin Books, N. York.

O'TOOLE, L. J. (1989): «The Public Administrator's Role in setting the Policy Agenda», en Perry, J. L., (ed.), *Handbook of Public Administration*, pp. 225-236, Jossey-Bass, San Francisco.

PERRY, J. L., y KRAEMER, K. L. eds. (1983): *Public Management; Public and Private perspectives*. Mayfield, California.

POLLITT, CH. (1990): *Managerialism and the Public Services*, Basil Blackwell, Oxford.

RICHARDS, S. (1992): *Who Defines the Public Good? The Consumer Paradigm in Public Management*, Working Paper,Public Management Foundations, Londres (mimeo).

STEWART, J., y RANSON, S. (1988): «Management in the Public Domain», en *Public Money and Management*, n. 8, pp. 13-19.

SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.

SUBIRATS, J. (1991): «La Administración Pública como Problema, el Análisis de Políticas Públicas como Propuesta», en *Documentación Administrativa*, n.° 224-225, pp. 15-58.

WILDAVSKY, A. (1979): *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown, Boston.

# 8

# ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

*Norman Flynn*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
FLYNN, N., «Organisational Structures», en FLYNN, N., 1990, *Public Sector Management*, pp. 154-168, Harvester-Wheatsheaf, Londres.

# ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

*Norman Flynn*

Generalmente se ha concebido la reorganización del sector público como un proceso automático. En dicho proceso, la creación de nuevas autoridades locales, cada una con sus respectivas áreas de gestión, era condición suficiente para la reorganización del sector público. La creación de una nueva estructura de autoridades sanitarias relacionadas jerárquicamente suponía, por ejemplo, que el servicio de salud pública estaría mejor gestionado.

Durante las grandes reorganizaciones llevadas a cabo en el Reino Unido en la década de los setenta el énfasis en las economías de escala fue la visión predominante. Así, en la reorganización del gobierno local de 1974 (1975 en Escocia) se crearon pocos pero voluminosos gobiernos locales. Sucedió algo parecido con la creación de los Departamentos de Comercio, Industria y Medio Ambiente, que fueron creados a través de la fusión de pequeños y dispersos organismos.

Actualmente existen numerosas presiones que fuerzan al sector público a reestructurarse en una u otra dirección. En un capítulo anterior, observamos como en la década de los ochenta se adoptaron relaciones neo-contractuales en la reforma sanitaria, en el servicio educativo, en el funcionariado y en aquellos sectores del gobierno local más sensibles a la competitividad. Ciertamente, dichos cambios fueron reorganizaciones tan significativas como las realizadas durante los años setenta, en las que se crearon nuevas organizaciones.

## LA FRAGMENTACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Es comúnmente aceptado que la tradición organizativa del Estado del Bienestar parece resquebrajarse. El gobierno local está dividiéndose en unidades meno-

---

Artículo traducido por Salvador MARTÍ.

res e independientes —sean éstas escuelas locales, servicios sociales o servicios de vivienda—. Ello, combinado con la privatización y la contratación exterior, conduce a la aparición de una compleja red de suministradores y distribuidores, que sustituye a la tradicional jerarquía burocrática. Dicha tendencia parece ser irreversible.

Si ha habido un cambio respecto al consenso posterior al período de posguerra, éste se refiere al convencimiento de que las mastodónticas burocracias públicas no son la mejor ni la más eficaz forma para organizar los servicios y las prestaciones del Estado.

La tendencia observada ha tenido un amplio efecto en la organización pública y, sobre todo, en quienes la gestionan. Respecto a los nuevos roles de la función directiva, cabe observar cuatro tendencias que expondremos seguidamente.

En primer lugar, en la gestión de las unidades descentralizadas de prestación de servicios, los gestores responsables de ellas deberán admitir un mayor grado de responsabilidad en cuanto a sus tareas. La experiencia de la descentralización en los servicios sociales ha demostrado cómo el equipo y los directivos de una determinada unidad han podido controlar los recursos disponibles y el presupuesto asignado. A la vez, en el caso de unidades de dirección más pequeñas bajo el control de la autoridad local, se ha observado la necesidad de incrementar el personal dedicado a tareas de dirección.

En segundo lugar, el proceso de descentralización implica que un número mayor de personas desarrolle tareas de dirección en pequeñas unidades organizativas, desapareciendo así las tradicionales expectativas de escalar posiciones en la jerarquía burocrática. Esto es así porque si los trabajos de dirección son a nivel de unidad (hospitales, escuelas, puestos de policía), entonces es inapropiado trasladar a los mejores directivos hacia otros niveles. De esta forma, en las organizaciones altamente descentralizadas los trabajos del «centro jerárquico» se convierten en menos interesantes, a la vez que se desplazan las responsabilidades y el poder real a la base.

En tercer lugar, las cualidades necesarias para la dirección de redes descentralizadas son diferentes a las requeridas para dirigir jerarquías burocráticas. Por ejemplo, en el nuevo contexto es muy importante la capacidad de negociación con otras organizaciones o con partes de la misma organización; y ésta debe obedecer a la obtención del mutuo beneficio. Este proceso de diálogo es diferente al de antaño, que pretendía persuadir al subordinado o al superior desde posiciones de poder desigual. En las organizaciones descentralizadas, las cualidades negociadoras son tan importantes como las de persuasión o las de liderazgo.

La cuarta y última tendencia observada es el nuevo contenido del trabajo de dirección en las diversas unidades. Éste es diferente ya que en las unidades existe una menor especialización organizativa y un mayor generalismo.

Por otro lado, también existen implicaciones en lo que se refiere a las organizaciones en cuanto corporaciones. En primer lugar, el nuevo diseño organizativo de éstas estará en función del servicio concreto a que se destinen, con lo cual los límites de autoridad y responsabilidad del director estarán claramente definidos. Este hecho incide también en la naturaleza y la calidad del servicio que se produce, ya que los niveles de calidad pueden ser definidos de acuerdo con la misma unidad y porque cualquier innovación tiene que estar claramente vinculada a ellos.

En segundo lugar, el resto de la organización circundante a las unidades tiene que ayudar y apoyar al servicio que produce la unidad en cuestión y, a la vez, mantenerla bajo control. Con todo, en el caso de que una unidad disponga de funciones muy claras y específicas, éstas serán fácilmente fiscalizables y el control se realizará automáticamente en la misma unidad. Esto implica que las funciones de control «HQ» (de personal y finanzas) pueden considerarse, por parte de la organización central, funciones de apoyo más que de control. También implica que los cuadros medios de la organización se convierten en personal de apoyo más que de supervisión; convirtiendo el trabajo de apoyo en una continua función de auditoría.

Finalizando este apartado, cabe concluir que una genuina descentralización de las decisiones y del control requiere dos elementos. En primer lugar, la necesidad de asegurar que los mecanismos de apoyo y control sean relevantes y efectivos y, en segundo lugar, la renuncia a controlar directamente a los servicios que mantienen contacto cotidiano con los usuarios. Así, por ejemplo, los directivos han de ser capaces de manejar y hacer uso de la información que requieren sus servicios sin necesidad de recabarlo directamente de las unidades.

## MÁQUINAS, CEREBROS Y POLÍTICOS

Las burocracias encuentran enormes dificultades a la hora de ajustarse a los nuevos enfoques de *management* y, sobre todo, en lo que se refiere a su nivel más micro, esto afecta particularmente a las unidades de prestación de servicios. Cambios que pueden parecer triviales a personas ajenas a la administración son a veces muy importantes para la organización. El simple cambio de *status* de una agencia de servicios es, por ejemplo, un cambio significativo para los miembros que componen esa unidad.

Un complejo problema que se deriva de la reforma administrativa está en relación con el cambio de percepción del personal que trabaja en ella respecto a su posición y a sus funciones. Si alguien ha desarrollado toda su carrera recibiendo y cumpliendo instrucciones es difícil que, de un día para otro, éste tome ini-

ciativas —y más si los posibles fallos tienen más trascendencia que los éxitos—. De la misma forma, para quien ha ejercido funciones de autoridad sobre el financiamiento y el personal, le es incómodo pasar a gestionar una unidad de prestación de servicios en unas condiciones menos ventajosas.

Tan importante como la autopercepción del personal que trabaja en la función pública lo es la percepción global que se tenga de la organización del sector público como un todo. En este apartado definiremos brevemente tres tipos de metáforas relacionadas con ésta: la organización del sector público como una gran maquinaria, como una red de pequeños cerebros interconectados, y como una arena de interacción política.

En el período de reformas en que se crearon nuevas organizaciones en el sector público se comparó la administración pública a una gran máquina, con sistemas jerárquicos de planificación y control. También se establecieron canales de comando y dirección, y se diseñaron líneas de acción que podían incluso estar codificadas en los estatutos y leyes reguladoras. De esta forma, en algunos casos los estatutos y los reglamentos fueron el primer paso de la reforma. En este sentido, muchos gobiernos locales copiaron las estructuras organizacionales emanadas de los informes como el redactado por la Comisión *Brains*, sin haber contrastado o adaptado el nuevo diseño organizativo a la realidad a la que tenían que enfrentarse.

Otra forma de concebir la administración fue la de comparar la organización del sector público con una red de múltiples cerebros en tanto que organismo capaz de acumular y procesar la información y, en base a ello, adaptarse a su entorno. Con todo, este símil no dio mejores resultados que el anterior, pues el proceso de aprendizaje no es unidireccional y, con frecuencia, es desigual, desordenado y azaroso. A la vez, a diferencia de lo propuesto en esta metáfora, para las estructuras jerárquicas es más propia la función de control que la de aprendizaje.

Finalmente, también se ha observado la organización del sector público como un sistema político, y sólo con base en éste se concebía la posibilidad de analizar las relaciones intraorgánicas, interpretar la actividad en el seno del sector público y analizar el comportamiento de sus actores. Desde este enfoque, y basándose en la hipótesis de que cada actor pretende maximizar su posición, se interpretaron las alianzas de los diversos colectivos organizacionales con los usuarios y/o con otros elementos externos a la organización. Esta literatura, donde se incluyen escritores como Peter JACKSON (1982), argumenta que quienes trabajan en el sector público tienen como fin maximizar a toda costa su propio rédito y satisfacción.

Una vez descritas brevemente las tres formas de concebir la administración pública, tenemos que ser conscientes de que cuando analizamos la organización del sector público el símil empleado tiene una gran trascendencia. Éste no influye sólo en la forma de percibir la administración, también influye en el diseño de los programas de gestión y en las decisiones y actitudes de los gerentes.

## CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Si dejamos de lado las metáforas que vinculan la organización del sector público con máquinas, cerebros y arenas políticas y nos centramos en las unidades de prestación de servicios, el tema de la descentralización tiene aún gran importancia. Ninguna reforma ha sugerido la completa autonomía de las unidades como si se trataran de las tiendas de la esquina —las escuelas deben mantener vínculos con las autoridades educativas y con el Ministerio de Educación y Ciencia, y los hospitales públicos no pueden ser independientes del Ministerio de Sanidad.

El mayor problema de las organizaciones burocráticas fue la limitada autonomía de sus unidades de servicios de prestaciones. La dirección con base en normativas rígidas hizo que dichas unidades fueran incapaces de responder a las necesidades de los usuarios. A consecuencia de ello despertaron las inquietudes en pos de reorganizar y descentralizar el sector público. Sobre este proceso existen muchos ejemplos en el Reino Unido, entre ellos destacan varios casos como el correo británico (el *Royal Mail*), que se descentralizó dando mayor autoridad y responsabilidad a sus directivos y gerentes locales; también las autoridades de los servicios de vivienda presionaron a la administración con el fin de gestionar dichos servicios desde la base organizacional; en otros casos, las autoridades locales de servicios de vivienda se descentralizaron a nivel de barrio —éste fue el caso de los distritos londinenses de Walsall, Islington y Tower Hamlets—. En muchos casos, los servicios locales llevaron a cabo el proceso de descentralización a base de equipos de trabajo por áreas, dándoles a estos últimos un mayor control sobre sus recursos. Es importante anotar, sin embargo, que la simple dispersión del equipo y de los servicios no implica una gestión descentralizada de los servicios ni una mayor calidad de la oferta.

En medio de este embrollo —y sabiendo que en más de un caso ésta se ha llevado a cabo por políticos no muy convencidos de ello— cabe preguntarse: ¿No será la descentralización otra moda pasajera? Posiblemente la descentralización no implique la mejor respuesta a todos los problemas organizacionales pero, con todo, ésta parece ser una vía correcta para solucionar problemas que surgen en la vida cotidiana del sector público.

Llegados a este punto podríamos formularnos otra pregunta: ¿Cuáles son los factores que determinan el grado de descentralización de un determinado servicio?

Intentando responder a la pregunta anterior, los teóricos han establecido diversos criterios. Uno de los criterios más aceptados es el grado de complejidad y de hostilidad del entorno. Henry MINTZBERG (1983) sugirió que si el entorno era muy complejo una organización descentralizada tenía mayor capacidad de actuar en él. Contrariamente, MINTZBERG expuso que si el entorno era hostil y agresivo la organización tenía que adoptar una forma y una gestión (*decision-*

*making*) centralizada en aras de protegerse del medio. También sugeriría que en cualquier entorno hostil, aunque fuese complejo, la organización debería estar centralizada (p. 142).

Mayoritariamente, las amenazas que pueden surgir del entorno de las organizaciones del sector público pueden ser de naturaleza presupuestaria o por la existencia de organizaciones competidoras que puedan prestar los mismos servicios.

Otro elemento que introduce MINTZBERG es el grado de estandarización y de formalización del trabajo; en este caso una mayor centralización dependerá del grado de dinamismo del entorno. MINTZBERG sugirió que si el entorno cambia rápidamente la estandarización es inapropiada y el equipo tiene que tener libertad para operar de forma imaginativa (p. 138). Sin embargo, si el entorno es complejo, cambiante y amenazador, existen diagnósticos contradictorios: las unidades de inteligencia necesitan ser descentralizadas, la estandarización del trabajo no es necesaria, pero las decisiones tienen que ser centralizadas para responder con eficacia a las amenazas.

Una de las formas en que se organiza el sector privado es el establecimiento de un rígido y centralizado control financiero sobre las unidades operativas, a la vez que se permite una notable autonomía operativa. Las unidades que operan en el sector privado disponen de diversos capítulos financieros previamente establecidos y tienen que justificar los gastos de capital con base en los beneficios obtenidos y las inversiones realizadas, sin embargo, mantienen libertad en cuanto a cómo llevar a cabo sus asuntos. Es difícil trasladar esta forma de trabajo al sector público, entre otras cosas, porque frecuentemente la economía no es el único indicador de éxito o fracaso. Un severo control financiero supone solamente control respecto del gasto, ignorando otros elementos.

A la vez, en el sector público cabe observar tres elementos adicionales que influyen el grado de centralización. En primer lugar, la dificultad de control y fiscalización del trabajo. En dicho caso es mejor no tener un control centralizado del proceso. Lo mismo sucede cuando la tarea es difícil de evaluar —tanto en lo que se refiere a los rendimientos (*outputs*) como los resultados (*outcomes*)—. Si es necesario llevar a cabo un control de este tipo, las pautas de dicho proceso tienen que estar previamente establecidas. En dichos casos, la fiscalización de las tareas tiene que centrarse en la efectividad de los resultados más que en el uso y la disposición de los recursos. Así pues, los resultados finales pueden medirse en función del éxito o del fracaso del trabajo realizado.

El segundo elemento que influye en el proceso descentralizador es el mayor o menor consenso existente respecto a la manera de desarrollar el trabajo en determinadas áreas y servicios. Por ejemplo, si existe un amplio acuerdo sobre cómo desarrollar ciertas actividades no es necesario la existencia de un control centralizado de las actividades de las unidades, sino que éstas pueden autorregularse.

Sólo cuando existe incertidumbre en la relación procesos/resultados es necesaria la existencia de un control centralizado.

El tercer elemento tiene que ver con el riesgo que supone la ineficiencia de un determinado servicio. En el caso de los servicios de extinción de incendios, por ejemplo, la estructura es altamente centralizada y jerarquizada. Si al producirse un incendio los bomberos tuvieran que discutir cuál es la mejor forma de actuar y cómo hacerlo, los costes de dicho margen de discrepancia serían, en el menor de los casos, perniciosos. Efectos semejantes pueden producirse en otras áreas donde existen altos riesgos, en dichas circunstancias, la existencia de un riguroso y fuerte control centralizado es esencial. Con todo, también organizaciones altamente centralizadas pueden cometer errores desastrosos.

**TABLA NÚM. 1. Determinantes de la descentralización**

| | | |
|---|---|---|
| Complejidad del | ALTA | DESCENTRALIZACIÓN |
| entorno | BAJA | CENTRALIZACIÓN |
| Amenazas del | ALTA | CENTRALIZACIÓN |
| entorno | BAJA | DESCENTRALIZACIÓN |
| Necesidad de innovación | ALTA | DESCENTRALIZACIÓN |
| y adaptación | BAJA | CENTRALIZACIÓN |
| Complejidad, dificultad | ALTA | DESCENTRALIZACIÓN |
| de definir tareas | BAJA | CENTRALIZACIÓN |
| Consenso sobre la mejor | ALTA | DESCENTRALIZACIÓN |
| aproximación | BAJA | CENTRALIZACIÓN |
| Riesgo asociado al error | ALTA | CENTRALIZACIÓN |
| | BAJA | DESCENTRALIZACIÓN |

Una vez establecidos los tres elementos anteriores, si los combinamos con los tres criterios que expuso MINTZBERG —en sus diversas direcciones— observamos (tabla 1) que en ciertos contextos es aconsejable la centralización y en otros la descentralización. Así pues, incluso en ciertos gobiernos locales caracterizados por su descentralización, las decisiones de distribución y asignación de recursos son de naturaleza centralizada. Debemos, pues, tener la certeza exacta de sobre qué, cómo y cuánto descentralizar.

## ¿CÓMO PROCEDER?

En muchas organizaciones una detallada respuesta de «cómo proceder» supone, la mayor de las veces, una compleja cuestión llena de prejuicios. Un médico, pongamos el caso, no recibe ninguna orden de sus superiores sobre cómo tiene que proceder para tratar y diagnosticar a su paciente; lo mismo sucede con los maestros,

quienes son —o tendrían que ser— los más indicados para saber cómo tratar a sus alumnos. En las organizaciones públicas, sin embargo, las autoridades que tienen la capacidad de decidir qué asignación de recursos proveer, cómo hacerla y cómo utilizarla, sí que disponen de un considerable margen de discrecionalidad, siendo la decisión final el fruto de varias decisiones de notable contenido político.

Una forma tradicional de establecer el proceso decisional es el de establecer una jerarquía de propósitos generales que se desgajan en diferentes objetivos. Dichas decisiones suelen ejecutarse a través del método de «gestión por objetivos» (*Management by Objectives* —MBO—), sistema jerarquizado de gestión y fiscalización. Este sistema de organización se basa en la percepción del sector público como un gran engranaje mecánico. Con todo, ya en 1955, DRUCKER sugirió que en el método de MBO es necesario el consenso entre los diversos gestores y los directivos, pues en cada uno de los peldaños del proceso los gestores mantienen un notable margen de autonomía. De esta forma, el producto final —fruto de las decisiones anteriormente dictadas— es, en realidad, el resultado de un proceso de discusión, negociación y consenso. Finalmente, sin embargo, la responsabilidad última del producto realizado será de quien tuvo la última palabra en el proceso de negociación y, en estos casos, ésta la suelen tener los directivos con mayor rango jerárquico.

## ¿DESDE Y A PARTIR DE QUÉ ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZAR?

La segunda cuestión importante de diseño organizacional es la de ¿quién otorga competencias y servicios a otros organismos? A esta pregunta existen diversas y variadas respuestas. Las respuestas que se ubican en los extremos son, por un lado, la de que son los usuarios quienes demandan cierto servicio y dictan desde qué organismo recibirlo y, por otro, la de que es un proceso decisional que proviene de los organismos jerárquicos superiores y que éste —junto con la posterior asignación de recursos— está reglado conforme a normas legales. Entre los dos extremos existe un amplio abanico, tanto respecto a la delegación de competencias de gestión como respecto a los organismos que la decretan.

## ¿CUÁNTO SE DESCENTRALIZA?

El volumen del servicio —reflejado en el tamaño del presupuesto— también puede ser decidido en diferentes niveles. En un sistema basado en el mercado, el volumen lo determina la demanda: si un negocio aumenta las ventas, los directivos incrementan la cuantía de las inversiones.

Por otro lado, en el caso de sistemas no basados en el mercado, un incremento de las ventas o servicios no significa necesariamente un aumento de los ingresos. En dichos casos, el volumen del servicio a prestar se determina basándose en el proceso de asignación de presupuestos. Con todo, es difícil imaginar cómo se determina el presupuesto del Servicio Nacional de Salud a menos que no se tenga en cuenta el volumen de la prestación de servicios sanitarios a nivel local agregado. En este sentido, a nivel local, es necesario tener en cuenta el nivel de demanda y oferta de un determinado servicio aunque sea sólo para establecer previsiones.

## ¿CUÁNTA CAPACIDAD DE DISCRECIONALIDAD?

Otro elemento de gran importancia es la previa asignación o no de los recursos de las partidas presupuestarias destinadas a un determinado servicio. Un caso extremo puede ser la adjudicación de un presupuesto con libertad de asignación, algo así como: «aquí tienen mil millones de pesetas, gástenlos como les plazca...».

La solución de las empresas privadas respecto a la inoperancia de los presupuestos rígidos y de las pérdidas de control operacional ha sido el establecimiento de «líneas de presupuesto». Dichas líneas, vinculadas a determinadas actividades, permanecen a la completa discrecionalidad de las diversas unidades de prestación de servicios, sujetas, eso sí, a la política pactada.

En el caso del sector público la discrecionalidad presupuestaria suele depender del volumen de déficit presupuestario. Con todo, la existencia de discrecionalidad presupuestaria en las unidades de servicio no es *per se* perniciosa. De ello, sin embargo, no se desprende la ausencia de control financiero sino el aumento de la fiscalización en múltiples niveles. Aunque pueda parecer contradictorio, la introducción de una gestión descentralizada normalmente va acompañada de un estricto control financiero. Como ejemplo de ello, un importante prerrequisito al proceso de descentralización que se realizó en el *East Sussex Social Services* fue la garantía de mantener el volumen del presupuesto y el establecimiento de un estricto control sobre los gastos.

También es menester exponer que en cada uno de los aspectos observados (cómo proceder, desde qué organización descentralizar, en qué cantidad y con qué discrecionalidad utilizar los recursos) puede llevarse a cabo con diferentes grados de centralización y descentralización. En función del grado de centralización o descentralización de estas cuatro dimensiones obtendremos diferentes organizaciones con características diversas.

Si observamos el caso de la educación local en Gran Bretaña, veremos que el volumen del servicio se designa centralizadamente a nivel nacional (el presupuesto y el número de alumnos); por lo que respecta al empleo del presu-

puesto asignado existe un notable nivel de autonomía y, en cuanto al diseño curricular, la escuela mantiene una autonomía parcial en base a las materias opcionales que dispone el sistema escolar; de esta forma, podríamos presentar gráficamente el perfil de discrecionalidad del servicio educativo local británico en la figura 1.

| | CENTRALIZACIÓN | DESCENTRALIZACIÓN |
|---|---|---|
| Diseño del servicio | ---------- X ---------- | |
| Distribución | ------- X ---------- | |
| Volumen | ------- X ---------- | |
| Autonomía presupuestaria | ---------- X ---------- | |

FIGURA NÚM. 1

*El servicio educativo en el nivel local*

Finalmente, podríamos diferenciar los aspectos de naturaleza política y los de gestión. Los aspectos de naturaleza política —la elaboración de presupuestos (el volumen del servicio) y la asignación de recursos— a diferencia de los de gestión, mantienen un carácter eminentemente centralizado y difícilmente serán delegados a instancias inferiores, con todo, las instancias inferiores han ido cobrando mayor capacidad de discrecionalidad a la hora de utilizar los recursos previamente asignados.

## APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL

Hasta ahora hemos observado la idoneidad de la centralización o descentralización de las organizaciones desde el ángulo de las decisiones (*decision-making*). Sin embargo, también podemos concebir las organizaciones como sujetos capaces de procesar información y aprender del entorno (la metáfora de organización como un cerebro) y, en dicha perspectiva, el aprendizaje puede ser centralizado o descentralizado. Una organización que establece sus funciones y forma de proceder a partir de las directrices del centro jerárquico, la consideramos como un «cerebro centralizado». Por otro lado, una organización que establece su forma de proceder a partir del aprendizaje del equipo de trabajo de la unidad organizacional lleva a cabo un proceso de aprendizaje descentralizado —y podemos con-

siderarla como varios «cerebros descentralizados»—. El último caso puede producirse incluso en organizaciones que mantengan un proceso centralizado de decisión (*decision-making*).

En el caso de que establezcamos dos funciones —procesamiento de información y proceso decisional— podemos establecer varias combinaciones de centralización y descentralización, tal como se muestra gráficamente en la figura 2. En el cuadrante 1 las decisiones están centralizadas pero no el proceso de aprendizaje, en este caso se trata de organizaciones que establecen parte de sus tareas a partir de la experiencia y el contacto de su equipo con sus usuarios, aunque no sea permitido al equipo elaborar el proceso decisional en ciertas áreas. Dicha organización, pues, se mantiene centralizada en cuanto a la asignación del presupuesto y el diseño de los servicios. En el cuadrante 2, tanto el proceso decisional como el establecimiento de la forma de proceder son descentralizados. En este caso, la organización lleva a cabo su tarea basándose en la especificidad de su entorno. Un servicio de asistencia y caridad, por ejemplo, puede organizarse de dicha forma: la organización local puede ser autónoma en las estrategias de captación de recursos y también en la forma de utilizarlos.

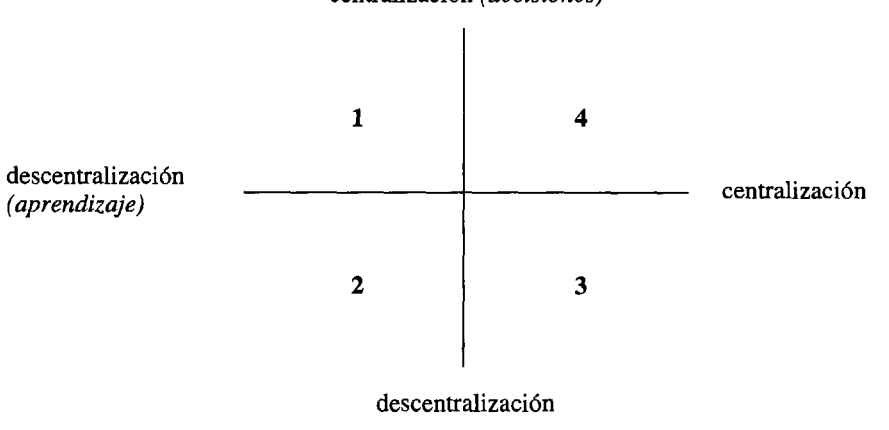



FIGURA NÚM. 2
*Aprendizaje y decisión*

El cuadrante número 3 se refiere a las organizaciones en que el proceso de aprendizaje está centralizado y el proceso de toma de decisiones descentralizado. En este tipo de organizaciones el proceso de análisis de información se mantiene centralizado y la recogida y tratamiento de ésta a nivel de unidades de servicio supone una pérdida de tiempo.

En el cuadrante número 4 figuran las organizaciones en las que tanto el proceso de toma de decisiones como el de aprendizaje y análisis de la información están centralizados. Este tipo de organizaciones responde a aquellas clásicas máquinas burocráticas en que las instancias jerárquicas deciden qué hacer, cómo proceder y de qué manera interpretar la información. Con el tiempo, sin embargo, este tipo de organizaciones se han ido convirtiendo en obsoletas y, en ellas, el equipo de profesionales ha ido conquistando espacios de autonomía.

Las diversas reformas administrativas diseñadas y llevadas a cabo en Gran Bretaña durante las últimas décadas han ido moviendo diferentes organizaciones de un cuadrante hacia otro. La *Education Reform Act* supuso un cambio en el sistema educativo en el que se centralizaron las decisiones respecto al diseño curricular y al presupuesto, ya que, según la reforma, el gobierno central tenía mayor conocimiento de cómo articular el sistema educativo que el gobierno local. La reforma trasladó el sistema educativo nacional del cuadrante 2 al 4. A nivel local, la reforma trasladó ciertas decisiones operacionales (sobre cómo utilizar las partidas presupuestarias) del gobierno local hacia las autoridades escolares.

La reforma del *National Health System* supuso la descentralización del proceso de recogida y análisis de información con base en los mecanismos de mercado. En cuanto al nivel de provisión de recursos se estableció —una vez recogida y procesada la información proveniente de las diversas unidades— un proceso de adopción centralizado y jerárquico de decisiones, especialmente en cuanto al presupuesto. En este sentido, la reforma organizacional del servicio público de salud movió a éste del cuadrante 4 hacia al 1. Ambos casos están gráficamente expuestos en la figura número 3.

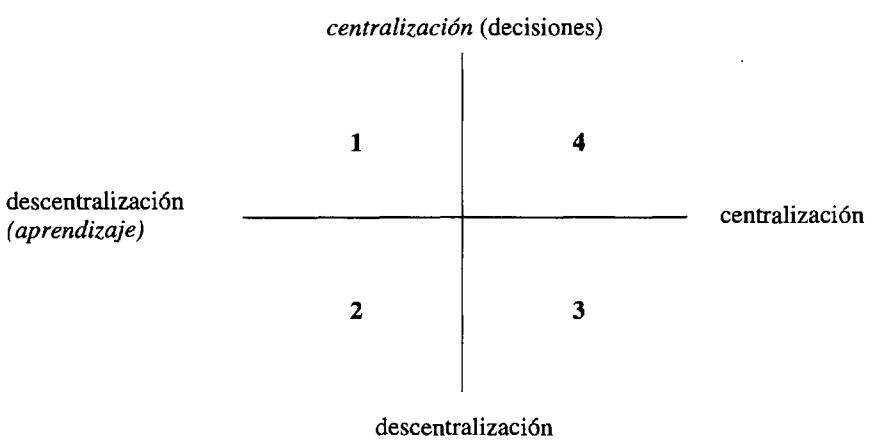



FIGURA NÚM. 3
*Reformas en educación y sanidad*

## LA POLÍTICA

Es importante señalar que las reformas del sector público tienen, en su mayoría, fines políticos. En los servicios públicos la política —oficial o informal— juega un importante rol. Por ejemplo, en el Reino Unido en un determinado momento el gobierno conservador pensó que los intereses de los empleados del servicio de educación no estaban adecuadamente representados en la estructura administrativa y que las autoridades municipales —que mantenían una notable autonomía a nivel político— tenían demasiada capacidad de influir en el medio educativo. La solución adoptada por los conservadores fue la imposición de un rígido y centralizado control, así como la introducción de mecanismos individualizados de fiscalización. Sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia administrativa y organizacional, si nos fijamos en la figura número 1 observaremos que hay buenas razones para pensar que un intento de centralización del sistema educativo puede resultar inapropiado e inoperante.

El proceso educativo es difícil de controlar, el entorno es complejo y cambiante, y la imaginación es necesaria para innovarlo. De ello se desprende que la mejor forma de proceder es la descentralización. El único argumento que justifica la centralización del sistema educativo es la falta de consenso sobre qué modelo educativo adoptar; y así fue en el caso de la *Education Reform Act*, donde se impuso un consenso artificial a través del establecimiento de un único diseño curricular.

La reforma del sistema de salud fue otro ejemplo de reforma sin consenso y con un notable contenido político. El gobierno creyó que la ineficacia de la salud pública radicaba en la creación de falsas expectativas en los usuarios sobre la oferta del servicio. La nueva política presupuestaria de naturaleza restrictiva y de contención de la demanda dio como resultado la frustración de los diversos colectivos y una influencia excesiva del cuerpo médico.

A niveles inferiores, la política organizacional también juega un rol importante. A nivel micro, las decisiones sobre una nueva configuración y diseño organizacional suelen depender de pretensiones de carácter individual. A nivel de mayor envergadura, las relaciones establecidas entre las diferentes organizaciones suelen ser el producto de procesos de negociación y presión entre las diversas fuerzas políticas. Y es precisamente por ello (por la importancia de la voluntad política de las reformas y reorganizaciones) que los cambios pueden fustrarse si el órgano superior jerárquico de un determinado servicio se resiste a transferir poderes y competencias. Aunque también puede darse el caso opuesto si los gestores de las diversas unidades de prestación de servicios son capaces de evadir el control de organismos superiores.

## ESTRUCTURAS MATRICIALES

Una de las soluciones de los problemas organizacionales es el diseño de estructuras matriciales con base a las cuales las organizaciones pueden ser fiscalizadas en diversas direcciones. Por ejemplo, una compañía del sector privado puede responsabilizar a un gestor regional y también a un directivo de producción que pertenezca a la misma área. La existencia de una compleja matriz de estructuras también puede darse en el sector público. Ese es el caso de determinados servicios que tienen responsables a nivel de áreas geográficas y responsables sectoriales —en función del tipo de usuarios—. Desde otra perspectiva, un trabajador social es responsable ante su directivo y ante su cliente; lo mismo ocurre a los equipos médicos que son responsables frente al director de la unidad, al director de la especialidad y a los usuarios.

El problema de la estructura matricial es que es sumamente inestable y que la línea preeminente de responsabilidad en una organización suele ser casi siempre la de la responsabilidad política. Producto de ello, los responsables de determinada materia suelen tener mayor poder que los responsables de una unidad de prestación de servicios. Reconociendo este hecho, algunas organizaciones mantienen dos líneas de fiscalización, una para el desarrollo de las funciones y otra para el control de las metas fijadas por las instancias políticas. En el caso de la educación, por ejemplo, existen consejeros cuya tarea es controlar el mantenimiento y la mejora de los niveles de enseñanza en determinadas asignaturas y, por otro lado, existen los directores de departamento de los centros —quienes son responsables frente a dichos consejeros— que disponen del apoyo de especialistas en las diversas materias impartidas.

## LAS DECISIONES IMPORTANTES

Existen, de vez en cuando, cuestiones importantes en cuanto a la organización administrativa que tienen su origen más allá de la organización en cuestión. Las decisiones a nivel nacional sobre la asignación y remodelación de ciertos presupuestos se elaboran de forma muy centralizada con base en el llamado «proceso de inspección del presupuesto público» (*public expenditure survey process*). De dicha decisión se rearticula la asignación de recursos y los programas que canalizan el gasto. Los ministerios del gobierno, autoridades regionales y locales, así como otras muchas organizaciones con diferente grado de autonomía y discrecionalidad financiera, ven cambiados el volumen de sus ingresos en función de las evaluaciones realizadas. En el caso británico, por ejemplo, el gobierno llevó a cabo una prospección del gasto de cada uno de los servicios desarrollados por los gobiernos locales y, en función de ello, rearticuló la estructura del presu-

puesto nacional aumentando el control y la fiscalización de dichas administraciones. De esta forma, los gobiernos locales vieron erosionada su autonomía y su capacidad de iniciativa durante la década anterior.

El proceso de centralización observado en Gran Bretaña supuso una pérdida de sensibilidad respecto a las necesidades cambiantes de muchos sectores de la población —por ejemplo, en gastos para la tercera edad, en servicios sociales, en salud o en seguridad social—. Con todo, existen aún discusiones sobre qué estrategias de gasto adoptar para el desarrollo de este tipo de servicios. Hay quienes opinan que dicho servicio tiene que desarrollarse a nivel operacional: que los gestores de niveles inferiores tienen que llegar a acuerdos con el Sistema Nacional de Salud. La comisión de evaluación —la *Audit Commission* (1986)— observó, sin embargo, que dicho método no fue particularmente exitoso. Lo mismo ocurrió en otras áreas donde la cooperación se realizó sobre la base de acuerdos aislados, estructurales y desiguales. Así sucedió con el servicio de prisiones, la policía y el servicio de libertad condicional, que operaban en organizaciones separadas y cada una tenía su presupuesto y su propia estrategia.

Este problema adquiere mayor complejidad cuando es necesario interactuar entre diversos servicios y grupos de usuarios con diferentes características. ¿Cómo asignarse de antemano los recursos destinados, por ejemplo, a ancianos, alumnos, conductores y reclusos? En el momento de la decisión, en los niveles jerárquicos, es realmente difícil desagregar el presupuesto local por partidas teniendo como único referente el gasto por servicios del año pasado. A nivel local, cambios demográficos pueden convertir en obsoleto el diseño de previsión del presupuesto del gobierno local.

La cuestión fundamental es si el proceso de «inspección del presupuesto público» es suficientemente sensible en la asignación de recursos en las diferentes áreas. En caso negativo, es necesario disponer de un proceso decisional que dé mayor capacidad de expresión a los gobiernos locales en aquellos servicios de carácter individual que puedan ser identificables y, de esta forma, asignar recursos no sólo en base a cálculos de rentabililidad monetaria. Dichas consideraciones nos conducen a la conclusión de que las autoridades del gobierno local puedan adoptar decisiones políticas y administrativas de cierta envergadura sobre los servicios públicos efectuados en su propio espacio.

## CONCLUSIONES

El sector público ha ido aprendiendo de las experiencias derivadas de las reorganizaciones y reformas implementadas en períodos anteriores. Las tradicionales maquinarias burocráticas sólo resultan apropiadas en un reducido número de circunstancias. Rígidos controles sobre los presupuestos y las conductas convirtie-

ron a las unidades de prestación de servicios en insensibles a las necesidades de los usuarios. Si los servicios están orientados hacia los usuarios, la estructura organizacional necesita estar diseñada para asegurar un buen funcionamiento de sus tareas. El control de dichas unidades es necesario sólo y en tanto que asegure una buena disposición de los presupuestos y de las políticas realizadas.

Por otro lado, las organizaciones tienen que reconocer las diferencias entre funciones de control y funciones de apoyo, pues, muy a menudo, se cruzan. Los gestores han usado generalmente las dos funciones para mantener el control financiero y recabar información. Este es el caso del personal directivo que ha desempeñado la selección de personal a partir de tareas de selección y entrenamiento; y de los directivos de gestión que han desempeñado funciones de control presupuestario y apoyo profesional.

También es necesario distinguir qué tipo de servicio se desempeña y quiénes son los destinatarios del mismo. Sobre esa base es posible decidir qué servicios proveer y de qué forma innovarlos. Es importante, en este punto, establecer mecanismos que ayuden a realizar los servicios correspondientes y otorgar el grado de discrecionalidad oportuno, así como establecer claramente los límites.

Por otro lado, cabe indicar que no existen reglas universales sobre cuál es el grado óptimo de centralización y descentralización de los servicios públicos. Sin embargo, es una regla universal el establecimiento de reglas claras y bien definidas, sea cual sea el entorno —hostil o amistoso, turbulento o estable, complejo o simple—. También es de ley anunciar que, por muchos cambios que se realicen, si los individuos que trabajan en las organizaciones sólo luchan en pos de su propio beneficio —sin tener en cuenta las necesidades e intereses de los usuarios— la organización irá perdiendo su prestigio, eficacia y apoyo.

Finalmente, en cuanto a las autoridades locales, debido a su identidad corporativa, requieren un trato de mayor entidad en el entramado de la administración pública que el de convertirse en una simple red de unidades de prestación de servicios. La realización de una política de completa descentralización del gobierno local en diversas unidades de prestación de servicios puede llegar a fragmentar la institución del gobierno local, de tal forma que acabe erosionando su misma identidad. La supervivencia de dicha institución —central para la articulación política de un país— requiere una línea organizacional que oriente las directrices de dicho ente en cuestión y que mantenga firme su identidad corporativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

JACKSON, P. (1982): *Managing People at Work*, Londres, McGraw-Hill.

MINTZBERG, H. (1983): *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall.

# 9

# DERECHO Y *MANAGEMENT* EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

*Joan Prats Català*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
PRATS CATALÀ, J.: «Derecho y *management* en las Administraciones Públicas», en *Ekonomiaz*, núm. 26, 2.° cuatrimestre 1993, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

# DERECHO Y *MANAGEMENT* EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

*Joan Prats Català*

Una de las transformaciones más llamativas de las Administraciones públicas de nuestro tiempo (años ochenta y actuales noventa) ha sido y está siendo la irrupción del caballo del *management* en todas las cacharrerías administrativas del mundo [1]. El fenómeno está generando inevitablemente confusión, principalmente porque, a diferencia de lo que sucedió con las «modernas técnicas de gestión» de la reforma administrativa de los años cincuenta y sesenta, el *management* no se presenta ahora como un mero añadido tecnocrático al orden tradicional de la legitimidad legal de las Administraciones, sino como portador de un propio factor de legitimidad, representado por los valores de eficacia y eficiencia, ya constitucionalmente reconocidos.

Resulta así que a la legitimidad legal de las Administraciones públicas se ha añadido no sólo la exigencia de los valores de la equidad social y de la participación, planteados por la transición al Estado social y democrático de Derecho, sino que, en los últimos años, la legitimidad de las Administraciones públicas exige, además, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Lo cual responde a una necesidad y demanda social derivada no sólo del hecho de que las Administraciones manejan ingentes recursos públicos (entre el 35 y el 50 por 100 del PIB en los países de la OCDE) y de que éstos son al fin y al cabo sustracciones fiscales coactivas de los patrimonios privados, sino que deriva además y principalmente de que la eficacia y la eficiencia de la gestión pública se han convertido hoy en una condición de supervivencia y en un factor o directriz de reforma no sólo del propio Estado social sino para el logro de la competitividad y en consecuencia del mismo desarrollo económico de cada país [2].

La confusión procede también del hecho de que el *management* o, si se quiere, las ciencias de la gestión, lejos de responder a un paradigma bien establecido, se expresa en contenidos y formas muy plurales, a veces contradictorios, y, sobre

todo, sin una corporación académica especializada que pueda reivindicar el monopolio o la hegemonía intelectual sobre el campo. En la organización ministerial del nuevo *arbor scientiarum* el *management* público sólo puede visualizarse como un componente de la Ciencia de la Administración, la cual, por lo demás, ni siquiera ha visto reconocida su sustantividad, quedando reducida a mero apéndice del Derecho Administrativo y la Ciencia Política. Así las cosas, nada tiene de extraño que la demanda pública de racionalización gerencial se haya orientado hacia las empresas consultoras y las escuelas de negocios. Y las respuestas aportadas por éstas, independientemente de sus méritos, no han podido dejar de introducir confusión.

La irrupción del *management* está transformando las Administraciones en torres de Babel, dada la pluralidad de enfoques, lenguajes, tecnologías, marcos conceptuales y hasta valores que van penetrando la organización y la acción administrativa y el pensamiento y el lenguaje de los administradores. De todos modos, algunas causas de la confusión parecen irse felizmente superando. En particular merece destacarse el abandono creciente de la ilusión infundada de que el *management* empresarial privado pueda trasladarse mimética y mecánicamente a las Administraciones públicas. Esta ilusión sigue desde luego todavía presente en la práctica (no siempre ingenua) de muchas empresas consultoras y en la cabeza de algunos políticos y administradores que siguen impropiamente creyendo que el *management* es un repertorio de técnicas de gestión perfectamente intercambiables entre la empresa y las Administraciones públicas. Pero, frente a todo ello, la comunidad científica internacional se ha decantado claramente: como dice Paulo MOTTA, entre la gestión pública y la privada sucede como entre los hombres y las mujeres: coincidimos en el 90 por 100, aunque es el 10 por 100 de diferencia lo que importa. El reconocimiento científico internacional creciente del «*management* público» parte de la afirmación de una empresa intelectual específica, que desborda como mucho el mero diálogo y traslación o imitación del *management* privado, dado que responde a problemas específicos de las Administraciones públicas cuyo tratamiento requiere de investigación, marcos conceptuales y hasta técnicas de intervención asimismo específicas [3].

Pero gran parte de la confusión procede también de la incapacidad del Derecho Administrativo para entender y establecer un diálogo fecundo con el *management* público. Lo que, por lo demás, no tiene nada de extraño, dado el acartonamiento de la corporación administrativa en el paradigma «antidiscrecional» [4]. Una de las hipótesis que vamos aquí a desarrollar es que la sustantividad o especificidad científica del Derecho Administrativo, construida trabajosamente entre el último tercio del siglo pasado y el primero del actual, ha plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado liberal de

Derecho, pero que ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado social y democrático, y resulta ajeno cuando no contradictorio con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el *management* de hoy. El Derecho Administrativo todavía dominante se encuentra aprisionado en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos y que impide el diálogo fecundo con el *management* público, en el marco renovado de unas Ciencias de la Administración, hoy más necesarias que nunca, habida cuenta de las rápidas y profundas transformaciones a que está siendo sometido el sector público de nuestro tiempo.

Un fantasma de desazón recorre el Derecho Administrativo de todas las democracias occidentales. Los hechos se escapan y su negación conduce a un aislamiento creciente. Desde el paradigma tradicional, ante la incapacidad de aprehender y responder las nuevas realidades con los instrumentos y los marcos conceptuales tan trabajosamente construidos, se denuncia tan irritada como estérilmente la «huida» incesante e incontenible de los hechos, sin conseguir por lo demás conmover a casi nadie. Como MINTZBERG estoy cada día más persuadido de que los seres humanos vemos lo que creemos, y considero con KUNH que cuando un paradigma ya no permite integrar los nuevos hechos ni dar respuesta a los nuevos problemas, sencillamente se han sentado las bases de una típica revolución científica [5].

Todo este proceso general resulta desde luego mucho más notorio en el caso español. Baste con señalar que la primera función de racionalización de la autocracia franquista jugada por el Derecho Administrativo resultó coherente con el paradigma clásico, cuya razón histórica de ser ha sido principalmente garantizar mediante el control judicial las libertades económicas y el orden social autónomo del mercado frente al riesgo de la arbitrariedad de los poderes públicos. El Derecho Administrativo jugó sin duda un gran papel, pues aunque no superó en los hechos el estadio de la mera legalidad administrativa y el liberalismo económico, ayudó a la racionalización del Estado y al desarrollo de la autonomía de la sociedad civil. Además, la confusión doctrinal consciente entre legalidad administrativa y Estado de Derecho empujó ideológicamente la transición hacia éste. Con lo cual debe reconocerse que, desde el reformismo franquista, el Derecho Administrativo ayudó a sentar las bases jurídicas y económicas de la transición democrática española. La paradoja está en que cuando parecía que el paradigma del Derecho Administrativo había conseguido su pleno reconocimiento constitucional, una serie de importantísimos nuevos hechos o realidades obligan a plantear transformaciones radicales en el sector público, las cuales no sólo no encajan sino que cuestionan frontalmente el paradigma tradicional [6]. No se trata, pues, de entrar en el absurdo juego de quién tiene razón, ni mucho menos de las descalificaciones. Los paradigmas científi-

cos nunca serán eternos, y los que funcionan en un determinado contexto están necesariamente destinados a ser sustituidos por otros nuevos cuando el contexto cambia radicalmente[7]. Lo que está en juego no es ninguna querella intestina sino la tarea colectiva de definir el proyecto intelectual del Derecho Administrativo de nuestro tiempo.

No se piense, sin embargo, que desde el *management* se contempla confortablemente la crisis del Derecho Administrativo. Las ciencias del *management* han vivido una interesantísima crisis y renovación de paradigmas, y el *management* público no es todavía sino un paradigma emergente. Por eso, la oposición corriente entre Derecho Administrativo y *management* constituye en sí otra fuente de confusión que convendría aclarar. Desde el Derecho Administrativo se sigue no queriendo entender el *management*, considerándosele a lo sumo como un repertorio de técnicas de mera ejecución de decisiones, con origen en la empresa privada y de sospechoso tufo norteamericano. Se quiere seguir ignorando que el *management* representa hoy el saber teórico y práctico sobre las organizaciones más reconocido internacionalmente; que lejos de ser un repertorio de recetas supuestamente universales es un proyecto intelectual y una práctica profesional fundamentales en un mundo de organizaciones. Por comodidad o por cerrazón corporativa no se quieren conocer las aportaciones del *management* a la teoría de la decisión, al diseño organizativo, a la gestión estratégica, a la gestión financiera o a la de los recursos humanos, por ejemplo. La consecuencia es que no se llegan a comprender toda una serie de procesos reales, que se denuncian como «huidas» y, lo que es peor, no se llegan a obtener toda una serie de conceptos y técnicas que permitirían salvar viejos e irrenunciables valores del paradigma tradicional al situarlos en fórmulas nuevas compatibles con los valores gerenciales de la eficacia y la eficiencia[8].

Desde el *management*, el Derecho Administrativo es percibido como un factor de freno o bloqueo de los procesos de racionalización gerencial. No conociendo otro Derecho Administrativo que el del proyecto antidiscrecional, el *management* se asombra de que se siga viviendo la discrecionalidad como problema y no como la ocasión y oportunidad de servicio responsable a los intereses generales. La descalificación del Derecho Administrativo por el *management* se ha convertido en casi una constante de las políticas administrativas de la década de los ochenta. Basta un conocimiento mínimo de la cotidianeidad administrativa para saber cómo ven y viven el Derecho Administrativo los directivos públicos, y no sólo en España. Puede pensarse desde luego que tal actitud es inherente a todo poder, que siempre tenderá a configurar como libertades jurídicas lo que son meras potestades. Pero el reproche no es sólo político sino también doctrinal. Por ejemplo, para LOSCHAK, dada la inevitabilidad y hasta la conveniencia de grados diferentes de discrecionalidad en tantos ámbitos del

quehacer administrativo, el mantenimiento del paradigma tradicional está convirtiendo la legitimidad en legalidad formal y transformando el Derecho Administrativo en mera forma o molde que nada tiene que aportar al ejercicio positivo de la discrecionalidad, con lo que se permite paradójicamente la apertura de brechas en el Estado de Derecho por las que la arbitrariedad se reintroduce de nuevo en el funcionamiento de los poderes públicos. CROZIER llega a ver en la racionalidad legal dominante la causa principal de la extraordinaria rigidez de la Administración Pública y de la parálisis de las tentativas de adaptación de la misma. WILLKE habla de los costes de inadaptación del concepto tradicional de legalidad, costes que proceden no sólo de la pretensión de una normativización excesiva de la vida administrativa, sino del proceso de huida de un régimen administrativo que está de espaldas a las realidades de la sociedad moderna. Los testimonios podrían seguir alargándose. Baste con la cita de CAILLOSSE que haciéndose eco del debate generado en Francia, señala: «el Derecho Público, antes un instrumento privilegiado de modernidad, se considera hoy portador de una ideología refractaria a la innovación, que continúa asegurando a las Administraciones un tratamiento privilegiado, obstaculiza la introducción de una cultura empresarial y mira con desconfianza las iniciativas en favor de la competitividad y la rentabilidad» [9].

Pero contra lo que pudiera creerse ninguno de los autores citados consideran permanente ni insalvable la oposición actual entre Derecho y *Management* de las Administraciones Públicas. Antes al contrario, abogan por un replanteamiento radical de los supuestos básicos del Derecho Administrativo tradicional que deje de ver en la discrecionalidad el caballo de Troya del Estado de Derecho, para pasar a considerarla como un elemento fundamental de la teoría administrativa moderna, que también el Derecho debe contribuir a perfilar, como instrumento de mejora de la eficacia y fiabilidad de las políticas [10]. O, como señala STEELE, el Derecho Administrativo ha de sustraerse de la sujeción o servicio dominante la práctica privada de la abogacía, que le acantona en una concepción garantística y procedimental que no contempla otro progreso que la reforma de la revisión judicial, para centrarse en la mejora de la adopción de decisiones [11]. Y en este mismo sentido, DAVIS desde su reconocido liderazgo académico, señala que en la nueva etapa del Derecho Administrativo «el foco de la investigación cambiará pasando de la revisión judicial y las salvaguardias procedimentales al pretendido ochenta o noventa por ciento de procedimientos administrativos para los que tales salvaguardias y revisión son irrelevantes. El futuro radica en la mejor comprensión del ejercicio informal de la discrecionalidad sin revisión judicial» [12].

Estamos, pues, ante una corriente doctrinal potente que, tanto desde el *management* como desde el Derecho Administrativo, está propugnando un cambio de

paradigmas capaz de establecer un diálogo fecundo que permita desarrollar nuevos marcos conceptuales desde los que aprehender y orientar las inevitables transformaciones en curso del sector público. Sencillamente nos sumamos a esta corriente. Contra las reacciones primarias de tantos administrativistas y *managers*, lejos de ver entre el Derecho y el *management* una relación antinómica, creemos firmemente que el mutuo reconocimiento, comprensión e intercambio entre ambos, son la condición (obviamente no suficiente) de la transformación cualitativa y sostenible de nuestras Administraciones públicas. Considero que es un grave error la actitud de menosprecio y marginación del Derecho manifiesta en tantos programas y «modernizadores» administrativos que viven una grave confusión intelectual: habiendo aprendido que «no se cambia la Administración por Decreto» creen que es posible cambiar al margen del Derecho. Y actuando así no sólo provocan graves desajustes entre las prácticas informales y la legalidad formal, con el consiguiente desorden y riesgo de arbitrariedad, sino que provocan también que muchos meritorios esfuerzos de cambio acaben siendo fagocitados por las instituciones formales vigentes a las que se renuncia de entrada a replantear[13].

Necesitamos una renovación gerencial de nuestras Administraciones Públicas tanto como una renovación paralela y coherente de su Derecho. Ambos procesos deben avanzar conjuntamente y en diálogo, pues responden a las exigencias constitucionales igualmente inexcusables del Estado democrático y social de Derecho y de los principios de eficacia y eficiencia[14]. Tal diálogo no se producirá sin tensiones y hasta contradicciones, lo que no es nada nuevo en la historia del Derecho público, que ha tenido que irse sucesivamente acomodando desde el inicial e irrenunciable principio del Estado de Derecho a los nuevos principios constitucionales del Estado social y democrático y a los igualmente irrenunciables hoy principios de eficacia y eficiencia[15]. La gran tarea actual nos parece ser, precisamente, la de hallar el óptimo histórico de equilibrio entre estos principios en tensión, lo que implica esfuerzo tanto de renovación del Derecho Administrativo como de elaboración del *management* específico de las Administraciones públicas.

Con la finalidad de contribuir a evitar confusiones de partida y ayudar a enmarcar las tareas antes enunciadas procederemos a apuntar una serie de hipótesis, cuyo desarrollo adecuado tendrá que quedar forzosamente para otra ocasión. Nuestras hipótesis de partida son las siguientes:

A) El paradigma tradicional del Derecho Administrativo, resumido por algunos como el «proyecto antidiscrecional», no sólo es coherente sino que se implica necesariamente con el paradigma del *management* representado por la teoría clásica de la burocracia y la ordenación científica del trabajo. En otras palabras, conforme a los respectivos paradigmas iniciales, Derecho y *Management*, racionalidad legal y racionalidad gerencial de las Administraciones Públicas, no sólo no son antinómicos

sino que se implican y superponen mutuamente, como consecuencia de la asunción por ambos de unos mismos supuestos, valores, problemas y métodos [16].

Esta hipótesis se corresponde con posiciones doctrinales muy generalizadas. Como señala ARTHURS, los supuestos conceptuales y percepciones ideológicas del paradigma del Derecho Administrativo se corresponden plenamente con el sistema de dominación legal-racional de WEBER [17]. Como hoy subraya con aparente unanimidad la doctrina angloamericana, la afirmación del dualismo entre la sociedad civil y el Estado, la creencia en la posibilidad de programar normativamente toda la acción estatal y la necesidad por parte de los agentes económicos de asegurar la máxima predictibilidad de las decisiones públicas, situaron el proyecto intelectual del Derecho Administrativo en la producción y ejecución correcta de las normas y en la consiguiente reducción del espacio de la discrecionalidad, prácticamente identificada con la arbitrariedad [18]. Este proyecto se corresponde e implica con el derivado de la racionalidad burocrática weberiana y con la ordenación científica del trabajo del primer *management*. Procede dar aquí por conocidos el concepto y los rasgos del tipo ideal de burocracia de WEBER. Baste con señalar que, conforme al propio WEBER, la burocracia es un tipo organizativo racionalmente superior a todo otro conocido («un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa en relación con las demás organizaciones de la misma forma en que una máquina en relación con los métodos no mecánicos de fabricación»), con el correlato lógico de que el progreso administrativo pasa por la tarea de la implantación universal del tipo burocrático, es decir, de estructurar normativamente el universo de los comportamientos organizacionales [19]. Las normas organizativas, según WEBER, pueden ser jurídicas o técnicas, pero el conocimiento y aplicación de unas y otras exigen un conocimiento especializado, que es el propio del burócrata o administrador público, que debe ser dotado de un estatuto jurídico especial que marque la nítida separación entre sociedad y Estado, política y administración. Entre nosotros, una lectura precipitada de SANTI ROMANO ha llevado a la afirmación absurda de la juridicidad de toda norma organizativa, llevándose así el corsé legalista de la gestión pública a extremos sin parangón en las Administraciones comparadas.

La línea de pensamiento organizativo conocida como «ordenación u organización científica del trabajo», aunque concernida directamente con el problema de la eficiencia en la organización y no del poder en la sociedad, coincide plenamente con los supuestos del tipo ideal de dominación legal de la concepción weberiana [20]. TAYLOR compartía plenamente la visión maquinal de la organización. Creía que ésta —como cualquier otra parte de la realidad— se encuentra gobernada por regularidades definidas, por leyes que pueden ser descubiertas mediante la observación y la experimentación, las cuales, una vez conocidas permitirían determinar la forma de ejecución objetivamente mejor para cada tarea.

Estos supuestos llevaban necesariamente a separar el trabajador del puesto de trabajo, la planificación o normación de la ejecución, centraban la función de las ciencias del *management* en el descubrimiento de principios organizativos y en la generación de técnicas de gestión de pretendido valor universal, y basaban la función de los directivos o *managers* en cuidar de la correcta formulación y ejecución de las normas y principios organizativos.

Como se sabe, la sintetización por Woodrow WILSON de la teoría burocrática y la ordenación científica, dará nacimiento a la Ciencia de la Administración norteamericana [21].

B) Nuestra segunda hipótesis consiste en constatar que tanto el paradigma tradicional del Derecho Administrativo como del *management* se hallan en crisis, aunque la renovación del paradigma gerencial vaya por delante. En España se ha referenciado amplia o suficientemente el cuestionamiento y replanteamiento doctrinal del Derecho Administrativo en Francia y en Alemania. Igual fenómeno es observable en el ámbito angloamericano. Como señala GALLIGAN, «los administrativistas perciben hoy que las concepciones tradicionales del *rule of law* y los valores y principios en que se basa no sólo son instrumentos inadecuados para encarar los problemas de legalidad y legitimidad del Estado moderno, sino también que el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos está conectado directa e inesquivablemente a las grandes cuestiones de la teoría política, constitucional y organizativa» [22]. La crisis o inadecuación de instrumentos procede, en primer lugar, de la contradicción entre el Derecho Administrativo del «proyecto antidiscrecional y la revisión judicial» y las exigencias de legitimación del Estado social. Tal contradicción, cuya constatación es también una constante del Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración norteamericana [23], ha podido obviarse mientras el desarrollo económico y el incrementalismo del gasto social no han conocido límites. De este modo, Estado de Derecho y Estado social han podido coexistir como dos legitimidades paralelas y complementarias, que se ignoraban desde su respectiva irrelevancia. Y en este contexto, todas las llamadas a la renovación del Derecho Administrativo, aunque no faltaron y procedían de voces claramente autorizadas, tuvieron escaso eco doctrinal y nula influencia práctica [24]. Pero, como es bien sabido, la crisis económica de los setenta y la correspondiente crisis fiscal del Estado alteraron completamente la situación. En los años previos, el desarrollo del Estado social, respondiendo a un imperativo constitucional, pero carente de embridamiento jurídico, generó indeseables efectos perversos en forma de corporativismo social y burocrático, clientelismo político, arbitrariedad y derroche de recursos. La crisis fiscal del Estado destapó todas las perversiones expuestas e hizo entrar en crisis al propio Estado social.

La comunidad académica internacional ha asumido los retos planteados por esta crisis, y en búsqueda de las nuevas fórmulas de legitimación o «gobernabili-

dad» correspondientes a nuestro tiempo, está produciendo progresivas e importantísimas respuestas en el ámbito político y de la teoría organizativa[25]. En particular, en este último y en el del *management* público que le corresponde, se ha abandonado el tipo ideal burocrático como paradigma universal de racionalidad organizativa, para pasar a una teoría organizativa que se instala en la contingencia y sitúa la racionalidad del diseño organizativo y la gestión de los recursos en función de la naturaleza de las tareas, el tipo de entorno y el nivel tecnológico existentes en cada caso[26]. Y de entre las consecuencias que obviamente se desprenden de este fenómeno queremos resaltar a los efectos de este trabajo: el reconocimiento de la racionalidad de la fragmentación organizativa de las Administraciones Públicas (difícilmente compatible con la concepción estatutaria de *la* Administración Pública) y la necesidad de producir nuevos instrumentos y fórmulas de integración; la necesidad de una teoría de la decisión administrativa asimismo plural, que reconozca grados diversos de discrecionalidad necesaria y contemple en dicha discrecionalidad la oportunidad de desarrollar nuevas formas de racionalidad mediante la incorporación a una renovada teoría del control de los hallazgos de la teoría de la organización y las políticas públicas, y, finalmente, la urgencia de desarrollar nuevos marcos conceptuales y técnicas instrumentales con que responder al reto de las nuevas relaciones interorganizativas, públicas y privadas, que son condición de la gobernabilidad de nuestro tiempo.

Afortunadamente, todos estos esfuerzos se están viendo correspondidos por una renovada teoría del Derecho Público, exigida ya desde las otras Ciencias de la Administración, desde la conciencia creciente de la insuficiencia de las aproximaciones no jurídicas del fenómeno administrativo, dada la necesidad de «institucionalizar», es decir, enmarcar y traducir legalmente, las nuevas soluciones e instrumentos para la gobernabilidad o legitimidad del orden social y político actual. La demanda por un Derecho público renovado puede observarse en la creciente importancia de los estudios jurídicos en los planes de estudios de *management* público. Y la respuesta del Derecho Administrativo, aunque necesariamente retardada, está siendo cada vez más importante y prometedora.

C) Nuestra tercera y última hipótesis consistirá en constatar cómo la renovación del *management* público, por un lado, y la del Derecho Administrativo, por otro, está sentando las bases claras y precisas (valores, supuestos, problemas y métodos) para una interacción fecunda, tanto a nivel académico como de la práctica profesional de la dirección pública. Esto deriva de la coherencia básica observable en las líneas de renovación tanto del Derecho como del *Management* Público. A título meramente enunciativo destacaremos las líneas siguientes:

En primer lugar, como consecuencia del abandono de la universalidad de la racionalidad organizativa burocrática, la nueva racionalidad *managerial* plantea

la necesaria diversificación organizativa y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La vieja concepción de *la* Administración como persona jurídica única dotada de *un* Estatuto jurídico se hace altamente inadecuada, dado que la diversidad de tareas, entornos y tecnologías a desarrollar en cada caso plantea la racionalidad de una diversidad organizativa, de privilegios administrativos, de régimen de recursos humanos y financieros y de formas de actuación y relación con los ciudadanos u otras organizaciones públicas y privadas. En definitiva, el Derecho Administrativo debe hacerse necesariamente más complejo y plural, tal como ya ha sucedido con el *management* desde su instalación en la teoría de la contingencia y asumir el riesgo de fragmentación derivado de la nueva racionalidad, y el reto de encontrar las nuevas formas y mecanismos de integración cuyo afinamiento y desarrollo es una de las grandes tareas comunes al Derecho y al *management* público renovados.

En segundo lugar, el *management* público ha abandonado el concepto y la técnica de la planificación normativa y la rígida separación entre planificación y ejecución que de ella se derivaba, anticipando así el camino que actualmente comienza a recorrer el Derecho Administrativo al revisar la teoría tradicional de la programación de la Administración por la ley y abandonar el correspondiente concepto de Administración como ejecución normativa para sustituirlo por la idea básica de disposición de recursos (humanos, financieros, tecnológicos) para fines, en marcos normativos determinados y en entornos diversos, pero cada vez más cambiantes y complejos. La ley ya no sólo es norma abstracta y general que contiene en sí la *ratio* de toda futura decisión administrativa sino que es también apoderamiento a cada particular Administración de un ámbito de decisión propio y autónomo, aunque racionalmente diferente en cada caso, por la propia contingencia antes aludida de la nueva racionalidad organizativa.

En tercer lugar, el abandono por el *management* de la ilusión infundada de que todo comportamiento organizativo sólo es racional en la medida en que se encuentra previamente previsto y normado, con la consiguiente revalorización de la autonomía y responsabilidad de los *managers* y el personal en general, se corresponde con el actual movimiento de revalorización de la discrecionalidad y la responsabilidad subjetiva en el Derecho Administrativo. Afortunadamente se encuentra ya asumida la distinción obvia entre discrecionalidad y arbitrariedad, aunque tal distinción poco aporte a la construcción de una nueva y más necesaria teoría jurídica de la discrecionalidad. También va gozando de general aceptación la idea del pluralismo o diversidad de la discrecionalidad necesaria, dada la diversa base racional para la determinación del «óptimo» de discrecionalidad de cada situación. Con más dificultades va imponiéndose también la idea de que la necesidad de la participación de los interesados (incluidos los portadores o exponentes de intereses difusos). Pero todas estas aportaciones no hacen sino circunscri-

bir el problema jurídico clave de qué hacer con el núcleo cada vez mayor de decisiones discrecionales. En este sentido, la aceptación y la reinserción de la discrecionalidad en el Derecho pasa por diversos caminos hasta ahora propuestos, ninguno de los cuales consiste desde luego en situar la discrecionalidad en el ámbito de lo político, eliminando plenamente la revisión jurisdiccional y no admitiendo otro control que el parlamentario y el político. Antes al contrario, la gran tarea jurídica está en definir el aporte del Derecho al buen aprovechamiento de la oportunidad de racionalidad que la discrecionalidad supone. Y en este sentido las vías a explorar son muy diversas: desde la institucionalización del control de gestión y la evaluación de programas, al fortalecimiento de los Tribunales de Cuentas o la creación de instancias objetivadas supervisoras de la gestión y con facultades para exigir responsabilidad personal, sin olvidar la necesidad de un replanteamiento de las relaciones entre discrecionalidad y poder judicial al que después nos referiremos.

En cuarto lugar, al abandono por el *management* de la idea de planificación normativa y a su sustitución por los conceptos y técnicas de análisis y gestión estratégica, corresponde una nueva percepción del rol del Derecho Administrativo, ya no sólo como marco o cauce sino también como instrumento de acción para fines o transformaciones específicas. El Derecho se configura así, en gran parte, como un instrumento o recurso más entre la panoplia de recursos o formas de acción de entre las que deberá optarse de modo diverso y racionalmente fundado en cada caso. Se habla así de uso selectivo y estratégico del Derecho, lo que plantea prometedores desarrollos de la teoría de la producción de las normas jurídicas, capaces de situarla más allá del plano formal o procedimental en que actualmente se encuentra. En particular la conexión de la teoría jurídica con la teoría económica de las regulaciones y el análisis decisional de la teoría de la organización parecen caminos prometedores que ya han comenzado a ser recorridos.

En quinto lugar, a la aceptación por el *Management* de la teoría económica de los bienes públicos se corresponde la aceptación por el Derecho Administrativo de que la Ley no puede fijar de manera precisa los fines, intereses y objetivos públicos así como de que éstos, aunque siguen siendo responsabilidad indeclinable de los poderes públicos, dependen cada vez más de la relación de dichos poderes entre sí y de la colaboración ciudadana. Al desarrollo desde el *management* público de las teorías y técnicas de construcción y gestión de redes interorganizativas, o a la construcción de un *marketing* público desde la configuración de los usuarios como cliente, o hasta desde la proclamación de un nuevo principio de «receptividad», se corresponde el creciente interés del Derecho Administrativo por las relaciones interadministrativas, las diferentes formas convencionales o participadas de gestión desbordantes del acto administrativo tradicional o el desarrollo de la posición jurídica del ciudadano frente a los servicios públicos prestacionales.

La relación podría continuar con la exposición de muchas otras líneas más. Interés especial presentaría la consideración de las aportaciones que un *management* público renovado podría hacer a la renovación necesaria de la revisión judicial de la Administración. Pero queda este tema para otra ocasión que quizá se produzca en breve.

## NOTAS

(1) De la generalidad y alcance del fenómeno en todas las democracias avanzadas se da cuenta en una excelente tesis doctoral, no por casualidad gestada y producida entre ESADE y DEUSTO, cuyo autor es Koldo ECHEBARRÍA y lleva el significativo título de «La Administración Pública en la era del *management*. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa».

Sobre la importancia del *management* en la llamada Administración para el Desarrollo baste con considerar que el enfoque *management* es el claramente dominante en las Naciones Unidas (MDP, Management Development Program, del PNUD, Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo), en el Banco Mundial (que dispone de una cada vez más influyente División de *management)* y en el movimiento de la reforma administrativa globalmente considerada, *vid.* CAIDEN, G. E. *Administrative Reform Comes of Age*, Berlín, Walter the Gruyter, 1991.

(2) La literatura sobre la relación entre el Estado del bienestar y los valores de la eficacia y eficiencia es abundantísima y sobradamente conocida, por lo que nos excusamos de su reproducción, en beneficio propio, del lector y de los árboles. Quizás sí merezca el esfuerzo, en cambio, referenciar algún trabajo sobre la relevancia de la «calidad» del sector público para la competitividad de los respectivos países. Se trata de un tema conectado sin duda a las transformaciones del orden económico internacional. La pregunta inicial (¿por qué una nación se convierte en la sede de los competidores más ventajosos?) ha sido formulada por PORTER en una obra que es ya un clásico en la materia (PORTER, M. E., *The competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press, 1990).

El estudio del impacto positivo o negativo de las políticas estatales en la competitividad de las empresas es un tema que inquieta principalmente desde la crisis económica de los setenta (por ejemplo BACON, R. y ELTIS, W. W., *Britain Economic Problems* ... Londres, McMillan, 1976, desarrollaron la tesis de que los excesos en la construcción del Estado del bienestar perjudicaron gravemente la competitividad del Reino Unido, dado que el desarrollo de la Administración social absorbió demasiado el excedente empresarial impidiendo un grado suficiente de inversión, productividad y exportación; inversamente, los comentaristas suelen elogiar la política japonesa de apoyo a las empresas y la competitividad, considerada ya como una directriz de «reforma administrativa», *vid.* al respecto WRIGHT, D. S., y SAKURAI, Y., «Administrative Reform in Japan ...», *Public Administration Review*, 1987, vol. 47, pp. 121 y ss.).

La competitividad como directriz de reforma administrativa aparece hoy en diversos documentos oficiales de Partidos políticos, Asociaciones empresariales, Organismos internacionales (*vid.*, por ejemplo, el conocido manifiesto clintonita *Mandate for Change*, ed. por MARSHALL, W. y SCHRAM, M., The progressive Policy Institute, New York, Berkley Books, 1993, y, en especial, los trabajos de David OSBORNE incluidos en el mismo; o, entre nosotros, el «Estudio introductorio» al n.º 1, 1992, de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, dedicado monográficamente a la revisión del Sector Público en los noventa; igual inquietud expresa el documento del Gobierno francés COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN: *Raport de la Commission sur l'efficacité de l'Etat: Le Pari de la Responsabilité*, París, La Documentation Française, 1989; o el interesante documento del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, *International Competitiveness. Interaction of the Public and the Private Sector*, ed. por Irfan ULL HAQUE, The World Bank, Washington D.C. 1989).

Especial relieve teórico tiene el intento de algunos autores de precisar el concepto de «ecoestructura» como integrador de todas las variables determinantes de la competitividad internacional, cuyo

manejo depende principalmente del Estado. [DAVIDSON, W. H., «Ecostructures and International competitiveness», en NEGANDI, A.R. y SAVAR, A., *International Strategic Management*, Lexington (MA), Lexington Books, 1989], idea ésta que, bajo una u otra formulación está teniendo una acogida generalizada, como puede observarse en el reciente libro de DRUCKER, P. F., *Post-Capitalist Society*, Nueva York, Harper Collins, 1993.

(3) La «especificidad» científica del *management* público es reconocida no sólo por los académicos que lideran internacionalmente esta área del conocimiento, sino también por los que lideran el *management* empresarial privado. La certeza y conocimiento del dato excusan las citas bibliográficas, pero no me resisto a recomendar la lectura del punto «Why Governments cant'be run like a business» de la brillante obra de OSBORNE, D. y GAEBLER, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is tranforming the public sector*, Addison-Wesley, 1992, pp. 20 y ss.

(4) Nos referimos a un fenómeno que no es, con mucho, exclusivamente español. Tendremos ocasión más adelante de referimos específicamente al mismo. Baste ahora con citar al autor norteamericano que recientemente y de modo brillante no sólo ha argumentado que si el Derecho Administrativo no abandona el proyecto antidiscrecional tradicional va a convertirse en una disciplina irrelevante cuando no obstaculizadora de las transformaciones del Estado de nuestro tiempo, sino que ha propuesto, además, unas líneas interesantes para el desarrollo de un nuevo paradigma: EDLEY, C. F., Jr., *Administrative Law, Rethinking Judicial Control of Bureaucracy*, New Haven-Londres, Yale University, 1990.

(5) MINTZBERG, H., *Mintzberg y la Dirección*, Barcelona, Díaz Santos, 1991, p. 32. Una interesante aplicación de las teorías de KUHN en el ámbito del *management* se encuentra en BARKER, J. A., *The Future Edge*, Nueva York, William Morrow, 1992.

(6) A estos nuevos hechos y realidades nos referiremos sistemáticamente más adelante. Una descripción sucinta, que puede considerarse generalmente admitida, es la expuesta bajo la rúbrica «causas de la crisis del Estado como sistema de Derecho Público» en PAREJO, L., *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 17 a 29.

(7) Más adelante nos ocupamos de exponer sintéticamente la teoría de KUHN sobre los cambios o revoluciones de los paradigmas científicos, con consideración especial de su aplicación al ámbito de lo que podríamos denominar ciencias sociales perceptivas, como son el Derecho, el *Management* o la Teología.

(8) Un buen ejemplo viene constituido en el campo del Derecho de la Función Pública por el afinamiento y desarrollo de los concepto angulares de «mérito y capacidad». Como ha demostrado en su tesis doctoral FÉREZ, M., *Igualdad, Mérito y Capacidad en el acceso al empleo público profesional (los casos de Estados Unidos, Francia y España)*, hoy carece de sentido manejar un concepto de mérito que no acoja los hallazgos producidos en este campo por el *management* de los recursos humanos.

(9) LOSCHAK, D. «Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire», *Pouvoirs*, vol. 46, 1988, pp. 43-55; CROZIER, M., *Etat Moderne, Etat Modeste*, París, Fayard, 1987. CAILLOSSE, J. «La modernisation de l'Etat», *L'actualité Juridique-Droit Administratif*, 20 de noviembre, 1991, p. 759; *vid.* también del mismo autor, «L'Administration française droit-elle s'evader du droit administratif pour relever le defi de l'efficience», en *Revue Politiques et Management Public*, vol. 7, 1989, pp. 163 y ss. WILLKE, H., «Le cou du principe de la legalité», en MORÁN, CA (ed), *Figures de la legalité*. París, Publisud, 1992, pp. 127 y ss.

(10) En este sentido, *vid.* también BRYNER, G. C., *Bureaucratic Discretion. Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, Nueva York, Pergamon Press, 1987.

(11) STEELE, G., «Private Lawyers, public law: administrative law in the making», *Canadian Public Administration*, vol. 35, n.º 1, 1992, pp. 1 y ss.

(12) DAVIS, K. C., *Administrative Law Test*, 3.ª ed., St. Paul, Minn, Key West Publishing, 1972, p. 2.

(13) La teoría organizativa actual viene insistiendo en la importancia de la «institucionalización» de los cambios o reformas pretendidos. Este concepto alude a la sostenibilidad de los cambios, a la garantía de su permanencia en el tiempo, a su interiorización por los agentes del sistema como una de las regulaciones efectivas del mismo (GOODMAN, P. S., y otros, *Change in Organisations*, San Francisco, Ca. Jossey-Bass; GOODMAN, P. S.; BARZEMAN, M., y CONLON, E. «Institutionalisation

of Planned Organisational Change», en STAW, B. M., y CUMMINGS, L. L. (eds). *Research in Organisational Behaviour*, vol, 2, Greenwich, Con. Jai Press. 1980, pp. 215 y ss; CROZIER, M., y FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système*, París, Editions du Seuil, 1977). Aunque el análisis más penetrante en el concepto de institución y su relevancia en los procesos planificados de cambio administrativo nos parece se encuentran en MARCH, J. G., y OLSEN, J. P., *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press, 1989.

(14) El tratamiento jurídico de los principios de eficacia y de eficiencia se encuentra lastrado por su confusión con la teoría tradicional de la eficacia de las normas y actos administrativos. La construcción jurídica de los principios de eficacia y eficiencia, como principios constitucionales substantivos, es todavía una tarea pendiente, que, a nuestro modo de ver, no podrá desarrollarse sin la incorporación al Derecho público de conceptos procedentes de las ciencias de la gestión. Algunos trabajos recientes comienzan a apuntar esta dirección: BETTINI, R., *Il circulo vicioso legislativo, efficacia del diritto ed efficienza degli apparati publici in Italia*, Milán, Angeli, 1983, y PAREJO, L. «La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración Pública» *Revista de Administración Pública*, n.º 218-219, 1989, pp. 15 y ss.

(15) La tensión inevitable entre los distintos valores y principios constitucionales de la organización y gestión administrativa ha sido expresivamente planteada por DOWNS, G. W., y LARKEY, P. D., *The Search of Government Efficiency*, Nueva York, Random House, 1986.

(16) Debería abandonarse definitivamente el engaño intelectual consistente en oponer burocracia y *management*, racionalidad burocrática y racionalidad gerencial como una antinomia insalvable. Tal antinomia viene unida en quienes la formulan a la identificación de las burocracias con las «buropatologías» y de la racionalidad gerencial o *management* con la empresa privada eficiente. Esta manera de proceder es intelectualmente incorrecta, por más difundida que se encuentre. *Vid.* MINTZBERG, H., *La Estructuración de las Organizaciones*, Barcelona, Ariel Gestión, 1984.

(17) *Vid.* el reconocido artículo de ARTHURS, H. W. «Rethinking Administrative Law: A Slightly DICEY Business», *Osgood Hall Law Journal*, vol. 17, n.º 1, 1979, incluido después en la excelente compilación de GALLIGAN, D. J., *Administrative Law*, The International Library of Essays in Law and Legal Theory, Aldershot, Dartmonth, 1992, pp. 17 y ss. En el mismo sentido, JOWELL, J., «The legal control of administrative discretion», en GALLIGAN, *Ob. cit.*, p. 250.

(18) La dicotomía inicialmente planteada por DICEY entre Derecho y discrecionalidad es llevada a su extremo lógico económico-jurídico en la obra monumental de HAYEK, donde hemos encontrado la exposición más coherente, profunda y honesta de las «contradicciones» o incompatibilidad entre el *rule of law* y el *welfare state*. La exposición más completa y sistemática de la teoría del Derecho de HAYEK y de su funcionalidad con la sociedad de economía de mercado puede encontrarse en ese monumento al talento humano que es HAYEK, F. A., *Law Legislation and Liberty*, Londres, Routledge and Kegan Paul. 1982.

(19) WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 56. Una exposición sistemática y fiel de pensamiento burocrático weberiano, no siempre correctamente reproducido, puede verse en la obra de NIETO, A. *La burocracia. El Pensamiento Burocrático*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, pp. 581 y ss.

(20) *Vid.* una breve y sintética exposición de los principales autores de esta línea de pensamiento en MOUZELIS, N. P., *Organización y Burocracia*, Barcelona, Ediciones Península, 1989, pp. 85 y ss.

(21) Todos estos extremos se encuentran sólidamente desarrollados por KLIKSBERG, B., *El pensamiento Organizativo*, Buenos Aires, 1992, pp. 123 y ss.

(22) GALLIGAN, D. J. *Ob. cit.*, p. XII.

(23) *Vid.*, por ejemplo, la crónica histórica que hace del tema BERKLEY, G. E., *The Craft of Public Administration*, 6.ª ed., Boston, Allen and Bacon, capítulo 11.

(24) La suerte sufrida por el trabajo de NIETO, A., «La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, vol. 76, 1975, pp. 9 y ss., tan intelectualmente motivador como carente de impacto, es paralela a la de trabajos previos en otros países más avanzados (*vid.* por ejemplo, el trabajo pionero de JONES, H. W., «The Rule of Law and the Welfare State», en *Columbia Law Review*, n.º 58, 1958, pp. 143 y ss. Pocas veces se pone tan de manifiesto como en ésta la verdad de la observación de KUHN, según la cual para que se produzca un cambio de paradig-

ma no basta con que se evidencien las contradicciones e insuficiencias del aún dominante sino que es necesario que la comunidad científica disponga de un paradigma alternativo (que acabe resultando socialmente exigido y más relevante), dado que en la ciencia como en la vida sigue prevaleciendo la sentencia de BACON: la verdad brota más fácilmente del error que de la confusión.

(25) En el ámbito de la teoría política y del *management* público pueden verse, por ejemplo, las series de trabajos incluidos en KOOIMAN, J. (ed.), *Modern Governance New Government-Society Interactions*, Sage, 1993.

(26) Una excelente reseña de este interesantísimo proceso en el ámbito de la teoría organizativa y de su relación con la crisis del Estado del bienestar puede verse en ECHEBARRÍA, K., *Ob. cit.*, capítulos II y III.

# 10

# SOLUCIÓN DE PROBLEMAS Y CREATIVIDAD

*Geir Kaufmann*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
KAUFMANN, G.: «Problem solving and creativity», en Henry J. (ed.) (1991) *Creative Management*, Sage Publications, Londres.

# SOLUCIÓN DE PROBLEMAS Y CREATIVIDAD

*Geir Kaufmann*

## UNA NUEVA FORMA DE SOLUCIONAR PROBLEMAS

La cuestión sobre cómo los humanos solucionan los problemas es, actualmente, la mayor preocupación de la psicología cognitiva contemporánea (ANDERSON, 1985). Con todo, el campo —o disciplina— del pensamiento creativo no ha sido desarrollado tal como cabría esperar. Parece que la creatividad ha recibido más declaraciones de amor que investigaciones rigurosas por parte, incluso, de la psicología cognitiva (SIMON, 1978). La posible razón de dicha situación reside probablemente en la intrínseca complejidad y la naturaleza esquiva de la citada «disciplina».

La mayoría del conocimiento básico sobre una determinada rama del saber se obtiene basándose en la existencia de rigurosas condiciones que permiten la investigación y el control y, en este sentido, la obtención de conocimiento acumulativo y manejable en el área de la creatividad supondría la obtención de unas condiciones similares. El hecho de que la anterior generación de psicólogos hubiera empezado a adentrarse productivamente en esta disciplina nos hace pensar si la cuestión del pensamiento creativo representa un caso paralelo al paradigma inspirado en la informática —hoy paradigma mayoritario en el mundo de la investigación.

## ¿QUÉ ES UN PROBLEMA?

Existe un consenso amplio en referencia a qué se considera un «problema». Existe un «problema» cuando un individuo percibe un objetivo y las vías para conseguirlo son inciertas (NEWELL y SIMON, 1972).

---

Artículo traducido por Salvador MARTÍ.

Dicha definición implica que un «problema» aparece cuando un individuo se enfrenta a una dificultad. Sin embargo, esta definición es demasiado simple, ya que en la definición de problema cabe incidir en la capacidad creativa que compara una realidad existente con una realidad ideal e imaginada, y es esta capacidad de imaginar situaciones ficticias y deseadas la que define la tarea de la resolución de problemas.

Así pues, creemos (KAUFMANN, 1984a) que una definición satisfactoria del proceso de resolución de problemas es el estado de discrepancia entre una situación existente y un estado de cosas deseado. Con este tipo de definición no limitamos el proceso de resolución de problemas a la distancia entre las dos situaciones (la real y la deseada) sino que focalizamos la cadena lógica que construye y edifica el proceso de transformación de la realidad.

## Características de la dificultad

Los problemas se han clasificado habitualmente en un *continuum* de una escala donde en los extremos figuran los problemas «bien estructurados» y los problemas «mal estructurados» (PME) [1], en función del grado de definición de éstos (SIMON, 1973: 181). MINTZBERG *et al.* (1976) definieron los PME como «estados de decisión incapaces de visualizar los estadios lógicos necesarios para resolver una determinada cuestión e incapaz de ofrecer un abanico ordenado de soluciones posibles...» (p. 246). En cualquier caso, el concepto de PME parece estar mal estructurado en sí mismo y necesita desmenuzarse en sus componentes básicos, ya que es necesario distinguir entre los diferentes determinantes que se engloban bajo la adjetivación de «mal estructurados». Podríamos distinguir entre tres diferentes conceptos que definen las condiciones negativas y transforman una tarea simple en un PME. Estas condiciones son las de *novedad, complejidad* y *ambigüedad.*

El matiz que diferencia dichas «condiciones» como fuentes de un PME pueden visualizarse mejor si ponemos como ejemplo qué es aquello que convierte a un rompecabezas en difícil. Una fuente de dificultad puede ser la *novedad* del reto planteado. Una fuente diferente puede ser el número de piezas de que consta (la *complejidad).* La tercera surge cuando una tarea es indeterminada en el sentido en que existen diferentes soluciones, pero es difícil visualizar y definir cuál es la correcta (la *ambigüedad).*

Es fácil ver que dichas dimensiones pueden variar con independencia una de otra. El punto importante que necesita analizarse es si la tarea de enfrentarse a la novedad, a la complejidad y a la ambigüedad suponen cualidades y destrezas diferentes. En caso afirmativo, la tarea de enfrentarse a un PME indefinido sin especificar sus determinantes puede dificultar el proceso de resolución. Volvien-

do al tema de la creatividad, es razonable afirmar que el componente «novedad» supone enfatizar la investigación referente a la creatividad.

Otra fuente de dificultad es la *apariencia,* que se materializa bajo el término de «problema engañoso». En muchos casos un problema puede engañarnos cuando su presentación de la tarea a realizar en pos de resolverlo parece correcta y, sin embargo, no es adecuada y es necesario cambiar de perspectiva para encontrar la solución pertinente.

Es importante distinguir una situación novedosa de una familiar, pues, a veces, las soluciones aparentan ser convencionales cuando en realidad se trata de una situación nueva. Para solucionar problemas nuevos se requiere investigación, información y el análisis creativo de experiencias pasadas; en estos casos, la solución requiere descartar muchas de las vías que llevan a conclusiones erróneas y darse cuenta que las fórmulas convencionales no dan con las pistas adecuadas para alcanzar el objetivo deseado.

Maniobrar con un concepto indiferenciado de PME puede suponer el peligro de encubrir importantes distinciones que pueden ayudar al proceso de resolución de problemas. Comenzar con un punto de partida confuso puede conducir a los investigadores a establecer equívocos sobre las aptitudes requeridas en el proceso que pretende resolver un determinado problema. El examen científico del pensamiento creativo presupone una concepción clara de las propiedades que caracterizan los diferentes procesos de solución de problemas.

## LA ANATOMÍA DE LA CREATIVIDAD

La creatividad está más íntimamente ligada al proceso de resolución de problemas. Con todo, el fenómeno de la «novedad» no constituye condición suficiente para definir el concepto de creatividad. Ideas extrañas, como las emanadas de mentes psicóticas, pueden ser novedosas y de gran originalidad pero difícilmente pueden observarse como creativas. En la definición del término de «pensamiento creativo» tienen, pues, que figurar los conceptos de uso y de valor. Este requerimiento supone que dicho término conlleve un contenido funcional, sea éste destinado a invenciones de carácter técnico, a valores estéticos o a la producción artística. En un lúcido debate sobre el concepto del pensamiento creativo NEWELL, SHAW y SIMON (1979) sugirieron criterios adicionales que proporcionan la oportunidad de delimitar de forma más precisa dicho concepto.

Éstos son:

— El pensamiento creativo es no convencional y requiere la modificación o rechazo de ideas previamente aceptadas.

Este carácter definitorio es importante por incluir en la línea de pensamiento crítico el tipo de pensamiento requerido para enfrentarse a los llamados «problemas engañosos». El rechazo a las líneas convencionales de pensamiento es de vital importancia para la resolución de problemas.

— El pensamiento creativo normalmente se alimenta y surge de estados de alta motivación y persistencia y suele suponer períodos relativamente largos de tiempo —continuos o intermitentes—, así como de alta intensidad.

En este criterio se destaca que el pensamiento creativo se emplaza en la categoría de pensamiento de «cognición caliente» (JANIS y MANN, 1977). Es importante anotarlo porque actualmente, incluso en las definiciones dinámicas del pensamiento creativo —donde se incluyen las investigaciones inspiradas en la informática— esta variable está ausente (KAHNEY, 1986).

— En último lugar, NEWELL, SHAW y SIMON (1979) argumentaron que la afirmación de que un problema requiere pensamiento creativo para solucionarlo es vaga y mal definida y que, en todo caso, la formulación del problema forma parte del contenido del pensamiento creativo.

Dicho punto sugiere la inclusión del concepto de pensamiento creativo como la categoría de «constructor de problemas», pues parte del reto de la creatividad reside en la formulación del problema en cuestión. El criterio de la creatividad supone, sin duda, el proceso de identificación de una definición productiva del problema.

Las características definidas parecen emplazar el pensamiento creativo en su justo lugar en la familia del proceso de resolución de problemas y protegerlo de una clasificación demasiado generalista. Con todo, la máxima preocupación en el proceso de resolución de problemas es la cuestión de reducir problemas complejos y visualizar qué tipo de heurística ha de usarse para dicho fin. Como hemos visto, un problema es a menudo la cara opuesta del pensamiento creativo, pues las soluciones a veces se ven bloqueadas si acotamos y definimos líneas de pensamiento demasiado estrechas y codificadas. En esta dirección, NEWELL, SHAW y SIMON (1979) asumieron erróneamente que los PME constituyen una clase uniforme de fenómenos.

Así pues, la teoría prevaleciente del proceso de resolución de problemas, tal como aparece y se desarrolla hoy en día, no encaja adecuadamente con determinados aspectos vinculados al pensamiento creativo ni al concepto de creatividad.

## LA TEORÍA DEL PROCESO DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

La teoría que domina y dirige la investigación en el campo del proceso de resolución de problemas trabaja desde una perspectiva de procesamiento de información, perspectiva donde la metáfora informática es la piedra angular del edificio.

De particular relevancia para con los aspectos de la creatividad es la distinción hecha respecto a la naturaleza de los problemas con base en dos clasificaciones. Se distingue entre la «extensión» y el «tipo» de problemas. Esta llamativa tendencia que presenta la literatura de resolución de problemas parece que sólo tiene interés en problemas de «gran extensión». Sin embargo, la importancia de estos problemas no es tan obvia cuando la dificultad reside en su novedad o ambigüedad, o cuando se trata de un «problema engañoso». En estos casos, la dificultad del problema está relacionada precisamente con la estrechez del problema, siendo la tarea engrandecer el espacio en que éste se mueve y observar las nuevas posibilidades que se ofrecen en el proceso de resolución. Este es un caso claro de la necesidad de abrir y establecer nuevas vías y procedimientos, buscando nuevas líneas de confrontación.

Así pues, la solución reside en la selección entre los diferentes tamaños que definen los diversos problemas, hecho que supone la elección entre diferentes alternativas. Por otro lado, las dificultades que aparecen en la tarea de resolver los calificados «problemas engañosos» son las del emplazamiento en su propio espacio, pues éste pretende estar ubicado en un espacio que no es y donde la solución no es posible. De esta forma, pensamos que una de las razones por las cuales el pensamiento creativo ha sido pobremente tratado en la actual psicología orientada en el proceso informativo ha sido el equivocado énfasis en los problemas de gran extensión —como si se trataran de los casos más interesantes del proceso de resolución de conflictos.

Mientras el concepto de complejidad esté fuertemente vinculado con los problemas planteados por el pensamiento creativo creemos que este concepto no se convertirá en el de más interés para la resolución de problemas, y que mientras se generalice el campo referente a la creatividad nuestra capacidad de entender qué tipo de situación y de problema se trata estará situada en un tortuoso y erróneo camino.

## LAS FASES DEL PROCESO DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Las cuestiones centrales que tenemos que responder aquí son: 1) la necesidad o no de dividir en diferentes fases el proceso de resolución de problemas, y 2) si esta división sigue un orden simple y secuencial. La respuesta a la primera cuestión es afirmativa mientras que la respuesta a la segunda es negativa. Si bien es posible identificar distintas fases en el proceso de la resolución, éstas no parecen seguir una secuencia simple y automática.

Existe cierto consenso en la literatura respecto a las fases del proceso de resolución de problemas. Normalmente se identifican tres fases. JOHNSON (1955) distingue entre la «preparación» —entendimiento e identificación del problema—, la «producción» —desarrollo de diferentes soluciones alternativas—, y el «juicio» —donde se desarrolla la elección que conduce a la mejor solución de las posibles—. JOHNSON y sus colaboradores proporcionaron evidencias que sugerían que estas tres fases son empíricamente diferenciables entre sí. La destreza en una fase del proceso no implica el éxito en las otras.

SIMON (1977) sugirió una tricotomía que es esencial compararla y contrastarla con la elaborada por JOHNSON. SIMON calificó la fase de identificación de la naturaleza del problema como la de «inteligencia»; llamó la fase de inventar, desarrollar y analizar el posible curso de la acción como la de «diseño» (p. 41). La tercera fase fue calificada como la de «selección», pues en ella se elige el curso particular de la acción. Cuando se trabaja con problemas en la tarea de gestión, SIMON expone la necesidad de distinguir una cuarta fase, la de «revisión», la cual implica la evaluación de las elecciones realizadas.

Probablemente MINTZBERG *et al.* (1976) fueron quienes realizaron la más exhaustiva investigación en cuanto a la definición de las fases del proceso de resolución de problemas. MINTZBERG *et al.* confirmaron la teoría de la tricotomía y distinguieron tres grandes fases bajo los términos de «identificación», «desarrollo» y «selección», y desarrollaron, a la vez, un detallado mapa de la microestructura del proceso de resolución en base a identificar siete rutinas básicas y recurrentes con una estructura tripartita.

Las tres fases parecen estar relacionadas lógicamente formando una secuencia: la «identificación» figura en primer lugar, seguida del «desarrollo» y finalizando con la «selección». Con todo, la concatenación lógica requiere ciertas identificaciones previas en la primera fase, así como la existencia de un nivel mínimo de desarrollo antes de entrar en la fase de selección. La evidencia que nos presenta MINTZBERG *et al.* parece demostrar claramente que la simple y directa sucesión de secuencias es un caso excepcional. Normalmente, el ciclo de fases es más complejo y en él ocurren muchas idas y venidas entre ellas.

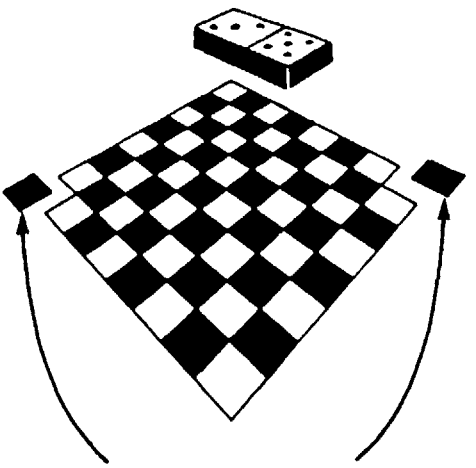
Además de la importancia que adquieren en la descripción del modelo las diferentes fases que suponen el proceso de resolución de problemas, también es importante el desarrollo de investigaciones en aquellos puntos más opacos del proceso.

Por otra parte, HAYES (1978) pone el énfasis en el proceso de definición del problema en tanto que paso imprescindible del proceso resolutorio (p. 212). NEWELL, SHAW y SIMON (1979) mantienen la afirmación expuesta arriba al denunciar que los problemas tratados en el pensamiento creativo son vagos e indefinidos. En un reciente debate en torno al pensamiento creativo, PER-

KINS (1981) expuso que el cierre prematuro del proceso de búsqueda y contraste de definiciones es uno de los mayores obstáculos de dicho tipo de pensamiento. Con el concepto de cierre prematuro se quiere expresar el encajonamiento del problema en perspectivas demasiado estrechas, bloqueando soluciones y rutas alternativas que pudieran dar con soluciones más ajustadas. De lo expuesto, sin embargo, se observa la enorme importancia y la delicada naturaleza de la fase de identificación y definición del problema en el proceso de resolución. Estudios contemporáneos sobre el pensamiento se han interesado por investigar si la representación gráfica del problema puede ayudar al proceso resolutorio. Para ejemplificar este punto, podemos visualizar el problema como un tablero de ajedrez mutilado, tal como aparece en la figura número 1.

En la figura número 1 disponemos de un tablero de ajedrez con 64 recuadros y un juego de dominó con 32 fichas. Cada ficha del dominó cubre dos recuadros del tablero de ajedrez, pudiéndose cubrir todo el tablero con las 32 fichas. El problema es el siguiente: supongamos que se han cortado dos extremos del tablero que corresponden a dos recuadros negros, tal como observamos en la figura número 1, la pregunta es: ¿Es posible cubrir los restantes 62 recuadros usando sólo y exactamente 31 fichas de dominó?

Pocas personas resuelven dicho problema con rapidez (HAYES, 1978). La respuesta correcta es «No». La razón es que cada dominó cubre dos recuadros, uno



*Esquinas separadas*

Figura 1. *El problema del tablero mutilado.*

blanco y otro negro, y 31 dominós cubrirán 31 recuadros blancos y 31 recuadros negros y los dos extremos ausentes son recuadros negros. Es fácil observar cómo la correcta identificación del problema nos da inmediatamente la solución. HAYES contrasta el problema del tablero de ajedrez mutilado con el llamado «problema isomorfo», y propone problemas de la misma naturaleza en diferentes contextos. El ejemplo es el siguiente: en un pequeño y correcto pueblo ruso existen 32 solteros y 32 solteras. A través de largos esfuerzos la autoridad del pueblo consigue concertar satisfactoriamente 32 bodas. El pueblo era feliz, cuando un sábado por la noche, después de una fiesta con demasiada bebida dos solteros sufren un accidente en el camino y mueren. ¿Podrán las autoridades locales, a través de varios arreglos, proponer satisfactoriamente 31 nuevas parejas con los 62 supervivientes?

Dicho problema es paralelo al del tablero de ajedrez, y es fácil y trivial de resolver. El último ejemplo, quizá demasiado dramático, es exactamente el mismo pero con una diferente presentación. Este hecho nos ilustra la importancia de la definición del problema a la hora de buscarle la solución.

HAYES y SIMON (1977) nos demuestran cómo cambios en la presentación del problema pueden influir en su realización. Tal como HAYES nos señala (1978), dicho efecto es particularmente propenso a incurrir en «la búsqueda de la solución», pues el problema está prácticamente resuelto una vez realizada correctamente su representación.

Es importante exponer la importancia y el potencial de la fase de identificación del problema, así como su complejidad a la hora de buscar soluciones creativas a los problemas.

## LOS PRINCIPALES CAMPOS DE INVESTIGACIÓN EN EL PROCESO DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

En este apartado expondremos las principales áreas de la investigación contemporánea en la materia de la resolución de problemas con un particular énfasis en los aspectos relacionados con la creatividad. En primer lugar, trataremos las implicaciones producto de diversas investigaciones sobre los límites de la capacidad humana en cuanto al proceso de análisis de información, con el fin de entender las diversas formas en que la gente se aproxima a los problemas. En segundo lugar, observaremos cómo la gente se enfrenta a los PME y, sobre esta cuestión nos centraremos en uno de los enfoques que ha tenido mayor difusión: el campo estratégico. Posteriormente, expondremos diferentes herramientas y métodos vinculados a los estudios estratégicos relacionados con el proceso de resolución de problemas. También trataremos el tema de la «maestría» y el quehacer de los

expertos. Finalmente, revisaremos los condicionantes que pueden facilitar o inhibir el proceso del pensamiento creativo.

## Los límites de la capacidad humana y el proceso de resolución de problemas

La línea más concurrida de la investigación contemporánea en el campo de la resolución de problemas es la teoría de la «racionalidad limitada», desarrollada por SIMON (1983). Dicha teoría se ha ido desarrollando fuera de los ataques de la clásica teoría de la Utilidad Subjetiva Esperada [USE (2)]. La teoría de la USE asume, entre otras cosas, que los individuos eligen decisiones una vez ponderado un exhaustivo abanico de alternativas, y calculado los diversos escenarios que se derivan de cada posible elección, con el fin de maximizar la utilidad esperada.

Sin embargo, aparte de la asunción irreal del conocimiento exhaustivo, SIMON argumentó que la capacidad cognitiva que se deriva del modelo USE está totalmente reñida con la realidad. Como alternativa a esta supuesta super-racionalidad que asume la teoría de la USE, SIMON formuló el principio de la racionalidad limitada basada en que «la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es reducida si la comparamos con la amplitud de los problemas, la solución de los cuales requiere racionalizar y objetivizar la conducta del mundo real» (1957: 198). Así pues, más que maximizar, los individuos siguen estrategias con el objetivo de conseguir su satisfacción —satisfacción que se identifica con aquello que se considera suficientemente bueno—. Así pues, SIMON asume que, por lo general, la gente se decanta por la primera solución que le supone un mínimo de satisfacción. Es decir, que sustituye «maximización» por «satisfacción».

Investigaciones en el campo de las capacidades y las limitaciones humanas de procesar información han corroborado con creces las tesis básicas de SIMON. La existencia de importantes puntos débiles en el sistema cognitivo provoca tensiones a quienes se ven enfrentados a tareas de cierta importancia. Se observa, a la vez, la existencia de cierto tipo recurrente de limitaciones, las cuales tienen gran importancia para analizar las capacidades necesarias para enfrentarse a los procesos de resolución de problemas.

SCHIFFRIN (1978) expuso que muchas de las limitaciones de cálculo observadas en tareas cognitivas se repiten y amplifican en tareas de «memoria de corto plazo» —incluyendo la memoria de trabajo—. En la memoria de corto plazo las unidades de información 7±2 han sido calificadas como «número mágico» (MILLER, 1956) en cuanto a su capacidad de almacenamiento. Recientes investigaciones llevadas a cabo por SIMON (1979) señalaron que esa conclusión era una sobreestimación y que la verdadera cifra estaría alrededor de cinco unidades. Podríamos definir una unidad de información como la información contenida en

un concepto unitario. El tamaño de una unidad puede variar (una letra, una palabra, una frase) —es interesante anotar que el parámetro parece ser constante a través del tamaño de la unidad—. Para incrementar la capacidad de memoria un individuo tiene que organizarse la información en un orden mayor: en paquetes unitarios llamados «pedazos de información». Las letras U. C. B. representan tres unidades de información. Las tres palabras unidas significan Universidad de California-Berkeley, que es una unidad. Dicha capacidad de incrementar la información en base a la construcción de «pedazos» puede tener gran importancia en los procesos de resolución de problemas (ANDERSON, 1985). Otro de los puntos débiles del sistema cognitivo humano es el tiempo que supone la traslación de información desde la memoria de corto plazo a la de largo plazo. Importantes investigaciones realizadas por SIMON (1979) señalaban que para transferir una nueva unidad de información de la memoria de corto plazo a la memoria de largo plazo se requería como mínimo un período de ocho o diez segundos.

De acuerdo con la teoría del procesamiento informativo, la mayoría de las tareas de cierta relevancia disponen de numerosas y diferentes vías para llegar a la consecución del éxito. Sin embargo, una dificultad clásica es la limitada capacidad de procesamiento de información de quienes se dedican a solucionar problemas frente a la enorme cantidad de vías posibles que llevan a la solución correcta. Según la teoría de la racionalidad limitada, los individuos necesariamente tienen que confeccionar modelos simplificados de la realidad; y dichos modelos son necesarios para sentar las bases de la actividad que desarrollará el proceso de resolución de problemas (JOHNSON-LAIRD, 1983). Para la resolución de problemas de cierta envergadura sólo es posible llevar a cabo un limitado volumen de investigación, volumen que varía en función de la realidad y el contexto en que se encuentra el individuo.

La cuestión radica en la identificación de las secuencias operacionales correctas. Es aquí cuando aparece la heurística —y los consiguientes métodos heurísticos—. La aportación de los citados métodos es la simplificación del problema para identificar las mejores vías para obtener la solución.

Con este punto de salida es fácil de entender por qué el mayor peso de la investigación contemporánea en la resolución de problemas se ha dedicado a descubrir diferentes estrategias heurísticas con la pretensión de poner orden y lógica en las cuestiones y problemas mal estructurados.

## Estrategias en el proceso de resolución de problemas

NEWELL (1969), quien trabajó con el tema de las estrategias empleadas en el proceso de resolución de problemas desde un particular y sistemático punto de

vista, sugirió la distinción entre métodos «débiles» y «fuertes». Un método fuerte tiene gran capacidad en el sentido de garantizar la resolución del problema. Dicho método dispone de un bajo perfil de generalidad y la necesidad notable de información sobre los problemas específicos. Las fórmulas matemáticas que solucionan problemas específicos son buenos ejemplos de dicho tipo de métodos. En un PME se observa, por definición, un bajo grado de información y, en consecuencia, es necesario la adopción de un método débil. El método débil exige pocas demandas de información al entorno y su capacidad de resolución es menor en comparación con los métodos fuertes; sin embargo, puede usarse en una amplia gama de tareas. Así pues, parece existir una relación inversa entre poder y generalidad de los métodos. Tal como SIMON (1981) anotó, la ciencia de la resolución de problemas tiene que tratar el proceso de resolución con altos niveles de generalidad y con capacidad de concentrarse los rasgos característicos de cada caso. En base a ello, la investigación de las estrategias desarrolla sus tareas intentando descubrir métodos que contengan alta generalidad y que puedan ser utilizados en un amplio abanico de casos.

Inspirándose en la teoría de la racionalidad limitada, la investigación se ha concentrado en la heurística con el fin de obtener mayor capacidad en simplificar problemas, a la vez que se profundizaba con aquellas líneas que ofrecían las vías más prometedoras. HAYES (1978) y WINSTON (1977) han realizado excelentes trabajos donde se compilan diversas investigaciones realizadas.

## Heurística de la simplificación

HAYES (1978) distingue tres líneas diferentes para la simplificación de problemas: los métodos de proximidad, el dibujo-patrón *(pattern matching)* y los métodos de planificación.

### *Métodos de proximidad*

*Estrategia de «caliente y frío».* Quienes se dedican a solucionar problemas a veces se comportan basándose en el juego de niños de «caliente y frío», buscando señales calientes que les acerquen y señales frías que les alejen de la solución. Un ejemplo cotidiano del uso de esta estrategia es la búsqueda de alguien en una casa guiándose por el volumen de la voz.

*Estrategia de la subida a una montaña.* Esta estrategia deriva del nombre de la analogía de la subida a una montaña con niebla, donde los excursionistas tienen que palmear el camino ascendente mientras suben de altura. Un ejemplo de este método es la recuperación de un equipo de fútbol siendo la «altitud» los

puestos ganados en la tabla de clasificación de la liga. La experimentación de nuevos entrenamientos y ejercicios con los jugadores se evalúa en función de los nuevos resultados y de la sucesiva clasificación en la tabla de la liga. Con este método, si bien se puede llegar a buenos resultados, no es siempre la fórmula adecuada para llegar a la mejores soluciones.

*Análisis «medios-fines».* El análisis medios-fines es un método con notable poder y generalidad. Difiere de los anteriormente descritos por su capacidad de ofrecer diferentes vías, basándose en las cuales se puede llegar a la solución. Este método estriba en intentar reducir la diferencia entre el estado inicial de cosas y la solución, seleccionando un abanico disponible de medios.

Este método se basa en la división del problema en subproblemas, realizando estrategias para la consecución de subobjetivos. Más que el ataque del problema en su totalidad, se trata de seguir estrategias para fragmentarlo en pequeños problemas mejor estructurados que la totalidad del problema. El propósito del análisis medios-fines es la solución de un PME en base a reducirlo a una serie de pequeños problemas mejor estructurados. NEWELL y SIMON (1972) expusieron que éste es un procedimiento al que se recurre con frecuencia en problemas complejos y variados.

*Métodos de planificación*

Otro tipo de métodos heurísticos usados para guiar la investigación en contextos complejos son los métodos de planificación. HAYES (1978) distinguió tres tipos de estrategias de planificación.

*Planificación por modelación.* Para guiar actividades complejas de forma racional es útil la construcción de un modelo simplificado de la situación para evitar seguir direcciones erróneas. Algo semejante ocurre con los sastres, quienes necesitan dibujar un modelo antes de comenzar a cortar una pieza de ropa.

*Planificación por analogía.* Los planes pueden confeccionarse por analogía cuando la solución de un problema se usa como plataforma para la solución de otro.

*Planificación por abstracción.* Los planes pueden elaborarse por abstracción cuando el problema original se simplifica en base a relacionarlo con otro más fácil. La solución del problema más simple puede usarse como plan para resolver el más complejo.

*Trabajando «hacia atrás».* Normalmente la estrategia utilizada para solucionar problemas empieza a partir de la situación inicial y avanza hacia la situación deseada. Sin embargo, cuando el objetivo está poco conectado con la situación actual puede ser más útil empezar al revés —desde el objetivo hacia la situación de origen—. La razón es que existen menos vías que tracen el sendero

desde el objetivo hacia la situación de origen. Este tipo de situaciones se da de vez en cuando en los problemas formales de matemáticas.

Las estrategias más comunes del proceso de resolución de problemas consideradas hasta hoy pretenden la simplificación de los problemas. Las investigaciones dirigidas hacia este objetivo derivan de la teoría de la racionalidad limitada, teoría que se concentra en cuestiones demasiado comprehensivas.

Este es, quizá, un ejemplo de cómo quienes estudian el proceso de resolución de problemas caen en la trampa de reducir incorrecta e ilegítimamente los problemas debido a ciertos problemas de representación. La heurística de la simplificación es relevante cuando la característica de los problemas es la *complejidad.* Sin embargo, en las tareas del pensamiento creativo, donde la novedad caracteriza la dificultad, el problema es la operación en espacios demasiado reducidos o —en caso de los «problemas engañosos»— en espacios erróneos. El ámbito de la investigación de estrategias necesita expandirse para poder cubrir las diferentes realidades del proceso de resolución de problemas. Este tipo de vacíos fueron observados intuitivamente por ANDERSON (1975). Éste consideraba diferentes clases de estrategia que calificó como «heurística del estímulo de la variación». Esta categoría contiene el tipo de estrategias que se suponen útiles en casos típicos de tareas relacionadas con el pensamiento creativo.

## Heurística de la variación

ANDERSON (1975) considera tres tipos de estrategias en esta categoría:

*Agregación de estímulos (Adding stimuli).* A veces es necesario agregar nuevos estímulos para expandir perspectivas demasiado estrechas en el proceso de resolución de problemas y para establecer nuevos patrones de actividad en el sistema de representaciones. Una vía para la consecución de este propósito es la presentación del problema en diferentes términos. Un ejemplo dado por ANDERSON (1975) es el problema de probar si la hipotenusa de un ángulo recto de un triángulo es más larga o más corta que la suma de las dos caras. Si el problema está expresado en los términos concretos, preguntar a un estudiante si sería más corto tomar un camino a través de un descampado o tomar otro que lo rodea, la respuesta a éste sería más fácil. En este aspecto es interesante anotar que quienes utilizan el pensamiento creativo a veces cambian entre vías concretas y abstractas de representar un problema (KAUFMANN, 1980). Pensar en analogías es otra vía de la «agregación de estímulos». GORDON (1961) señaló numerosos ejemplos del uso de esta estrategia.

*Sustracción de estímulos.* Es particularmente relevante en el caso de los «problemas engañosos» donde existe la presencia de estímulos irrelevantes o que inducen a confusión. ADAMSON y TAYLOR (1954) expusieron que fijaciones en el proceso de resolución de problemas podían llevar al estancamiento y decadencia del proceso. Teóricamente, el mismo efecto suele producirse desde la teoría del «olvido selectivo» (ANDERSON, 1975: 284). Los asuntos más débiles son olvidados más rápidamente que los más fuertes. Es razonable creer que en la mayoría de casos los asuntos incorrectos tienen mayor debilidad que los fuertes. Cuando se usa esta estrategia deliberadamente la cuestión reside en decidir cuáles son los estímulos irrelevantes. ANDERSON (1975) sugiere que quien resuelve el problema tiene que preguntarse exactamente qué solución exige.

*Ordenamiento de estímulos.* La última vía para conseguir reestructurar el espacio en el que resolver el problema deliberadamente es el del «ordenamiento de estímulos». Cierto tipo de orden temporal puede tener una importancia significativa. Ordenaciones temporales pueden jugar un importante rol. Dada una lista de nombres en la que una palabra tiene que tacharse por el hecho de no concordar en la secuencia rascacielos, chica, catedral y orador, normalmente se escogería la palabra orador (ANDERSON, 1975: 285). Arreglos espaciales también son importantes, un tablero de ajedrez parece diferente desde el punto de vista de un oponente. Una estrategia útil para solucionar problemas de ajedrez es la de imaginar el tablero de ajedrez desde la perspectiva de la otra cara del tablero.

La heurística de la variación de estímulos comprende métodos definidos en la categoría de la heurística de la simplificación. La razón no es que los posteriores sean los menos importantes. Con todo, parece que dicho método falla fuera del ámbito del paradigma predominante, el cual está dirigido desde el concepto de la racionalidad limitada. Nuestro punto de vista es que esta teoría tiende a confinar el ámbito de investigación en los aspectos de dificultad definidos por la complejidad. Una vía más diferenciada de lo que constituye un PME puede ser útil en ampliar el ámbito de investigación del proceso de resolución de problemas.

## ACTIVIDAD SIMBÓLICA EN EL PROCESO DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

La utilidad de diferentes tipos de estrategias simbólicas en el proceso de resolución de problemas está estrechamente relacionada con la investigación de la heurística. La investigación en esta categoría se ha concentrado en la cuestión de la naturaleza de los sistemas simbólicos a la disposición de las tareas cognitivas.

El *focus* de la investigación se ha dirigido específicamente al uso de lo imaginario como medio simbólico. Crónicas de grandes invenciones y descubrimientos científicos exponen que los inventores visualizaron complejas situaciones cuando se les reveló «la inspiración» (KAUFMANN, 1980; SHEPARD, 1978). Este tipo de evidencias informales sugieren que por una u otra razón el mundo de lo imaginario está al servicio de la creatividad. Corroborando esta hipótesis, revistas de literatura experimental sugieren que la imaginación está adquiriendo una importancia directamente proporcional al grado de mala estructuración de las tareas a tratar. Exista un alto grado de novedad, complejidad o ambigüedad, el objeto parece cambiar desde un código lingüístico-proposicional a una representación basada en la imaginación (KAUFMANN, 1984b). ¿Por qué es esto así?

Con referencia a la teoría general sobre métodos duros y débiles en el proceso de resolución de problemas, nosotros hemos sugerido que lo imaginario es un apoyo al sistema que da acceso a un conjunto de procesos cognitivos simples de tipo perceptual. Dichos procesos pueden ser requeridos en un PME cuando los procesos de cálculo en forma de inferencias regladas son difíciles o imposibles de llevar a cabo (KAUFMANN, 1987).

Lo imaginario es ambiguo, lento y menos fácil de manipular y sólo se pueden percibir operaciones cognitivas de tipo perceptual, semejantes a anticipaciones o comparaciones. Esta teoría nos ofrece una explicación de la evidencia que vincula la utilidad de lo imaginario en las tareas mal estructuradas y en el pensamiento creativo.

## LOS EXPERTOS Y LA MAESTRÍA

Hemos considerado el uso de estrategias muy generales y capacidades que pueden facilitar la realización en tareas mal estructuradas. Este esbozo necesita ampliarse con investigaciones que expongan la importancia del conocimiento específico en el proceso de resolución de problemas.

SPEARMAN (1927) en su trabajo seminal sobre inteligencia humana llegó a la conclusión de que un proceso de resolución de problemas exitoso está determinado por dos factores: inteligencia general y conocimiento específico relacionado con la tarea en cuestión. El factor de la inteligencia general ha sido descompuesto por STERNBERG (1985). STERNBERG expone que las realidades calificadas bajo el término de «inteligencia general» consisten en el uso eficiente de las estrategias del proceso de resolución de problemas —del tipo que hemos descrito anteriormente—. La correlación positiva entre las tareas del proceso de resolución de problemas es, según STERNBERG, debida al hecho de que las mismas estrategias generales se usan a lo largo de una diferente variedad de tareas.

Además del eficiente uso de las estrategias generales del proceso de resolución de problemas, parece ser que el buen hacer de los expertos está altamente vinculado a la disposición de un extensivo y bien organizado dominio de un campo específico del saber. CHASE y SIMON (1973a y 1973b) concluyen que la habilidad de un experto jugador de ajedrez es debida a la posesión de una gran capacidad de memoria a largo plazo *(long-term memory)* que le permite memorizar, ver y analizar las diferentes posiciones en el tablero. Así, el experto puede organizar su información de una forma más eficiente. CHASE y SIMON estimaron que un buen jugador de ajedrez tiene almacenados en la memoria unos 50.000-100.000 «pedazos» *(chunks)* de información. Es la ventaja en la posesión de un extensivo y bien organizado conocimiento lo que supone una superior habilidad en el proceso de resolución de problemas.

MCKEITHEN *et al.* (1981) corroboraron lo expuesto en un estudio con programas informáticos. Expertos en diferentes dominios del saber, como la física y la arquitectura, han llegado a los mismos resultados (KAHNEY, 1986).

También se han estudiado las diferentes estrategias utilizadas por los expertos y los principiantes. BHASKAR y SIMON (1977) expusieron que los expertos tendían a trabajar hacia delante cuando buscaban soluciones a un problema, mientras que los principiantes generalmente usaban estrategias débiles de trabajo «hacia atrás» o recurrían a estrategias de análisis «medios-fines». Con específica referencia a la cuestión de la representación de problemas, CHI *et al.* (1981) anotaron que los principiantes intentaban entender un problema trabajando desde las características superficiales, mientras que los expertos focalizaban en elementos de más profundidad.

El resultado de estas investigaciones parece mostrar que la posesión de un extensivo y bien organizado conocimiento específico es un factor crucial del trabajo de los expertos. La cuestión no radica solamente en la experiencia de los expertos, sino en el nivel de conocimiento sobre una cuestión específica —hecho que otorga a los expertos un mejor acceso a métodos más eficaces—. La capacidad de elaborar eficaces operaciones cognitivas parece que sólo se da cuando se dispone de un sistema bien organizado y extensivo de conocimiento. Ésta es una nueva e importante aportación de la psicología cognitiva.

El proceso creativo de resolución de problemas tiene que ser visto como una realización de expertos que induce a nuevos conocimientos. También podemos afirmar que un alto nivel de creatividad depende de la existencia de un amplio y bien sistematizado conocimiento. Antes de que surjan los frutos de la creatividad será necesario, pues, la previa labor de construir un notable y bien adquirido conocimiento y habilidad sobre materias específicas.

HAYES (según SIMON, 1983) examinó esta cuestión basándose en evidencias sustraídas de bibliografías de famosos compositores, jugadores de ajedrez, pinto-

res y matemáticos. HAYES concluyó que para llegar a elaborar buenos frutos, diez años de trabajo en un determinado campo parecía ser un número mágico; ninguno de los maestros estudiados produjeron alguna realización de gran nivel sin pasar antes diez años de intensivo aprendizaje sobre su materia. Incluso en el campo de los niños prodigio no se observa la creación de ninguna obra maestra antes de cierta edad; según los *standards* utilizados por HAYES (cinco aspectos que figuran en el catálogo de SWANN) no se encuentra en Mozart ninguna obra maestra antes de la edad de diecisiete años.

Según las observaciones elaboradas por HAYES, SIMON concluye que: «una condición *sine qua non* para la realización de trabajos excepcionales es la previa y extensiva dedicación en la materia durante un período de diez años o más» (p. 28).

En general, la maestría y un alto nivel de creatividad parece requerir un bien organizado conocimiento sobre determinada rama del saber —el cual supone la dedicación de un largo período de tiempo—. Esto no quiere indicar que la posesión de grandes conocimientos sea garantía de creatividad. Con todo, los resultados en recientes investigaciones sobre actividades cognitivas sobre la maestría y talento en diferentes campos del saber parecen indicar la necesidad de un adecuado equilibrio entre la posesión de un amplio y bien estructurado conocimiento sobre una disciplina concreta y la creatividad.

## ANTECEDENTES Y DETERMINANTES CONTEXTUALES DEL PROCESO DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

En esta sección identificaremos los antecedentes y los determinantes contextuales que condicionaron el desarrollo y configuración del proceso de resolución de problemas. Podemos identificar dos grupos de condiciones: las condiciones que *facilitaron* y aquellas que *dificultaron* el desarrollo productivo del proceso de resolución de problemas.

### Condiciones que facilitan la resolución de problemas

#### *La exploración del problema*

Hemos expuesto que la *identificación* del problema es la parte más sensible del proceso de resolución de problemas. Las diferencias en la *representación* del problema pueden afectar de forma notable la posibilidad de solucionarlo. Aquí hemos tratado a menudo con las «tareas de descubrimiento», donde la formula-

ción del problema es de vital importancia para llegar a solucionarlo —tal como lo observamos en el problema del tablero de ajedrez.

RAAHEIM (1964) realizó un interesante experimento en el que estudió este tema con un grupo experimental que recibió instrucciones y un grupo de control. El grupo experimental fue cuidadosamente instruido para encontrar un objeto desaparecido y reemplazarlo con un objeto disponible antes de iniciar el proceso de resolución de problemas. El grupo de control no recibió ninguna instrucción. Los resultados indicaron que el grupo experimental tenía el 50 por 100 más de soluciones correctas. Este hecho señaló una vez más que gastar tiempo en elaborar una representación del problema puede facilitar notablemente la capacidad de llevar a cabo un exitoso proceso de resolución del problema.

En la misma línea, MAIER (1963) abogó por la estrategia de explorar el problema a partir de *colocar múltiples obstáculos*. Con todo, esta proposición está basada en observaciones informales y es necesario realizar una mayor experimentación antes de valorar los beneficios potenciales de dicha estrategia.

*Convertir una situación elegida en la situación de un problema*

MAIER y HOFFMAN (1970) expusieron que «existe una tendencia a buscar soluciones antes de que el problema sea entendido» (p. 369). Cuando se pretende solucionar creativamente un problema es importante que una actitud de «preocupación por el problema» sea reemplazada por una de «preocupación por la solución». MAIER y HOFFMAN sometieron esta hipótesis a tests experimentales. El problema dado fue llamado Cambio en el Procedimiento del Trabajo, donde la tarea fue la de buscar una solución productiva en un problema surgido en una cadena de montaje. Esta operación se dividió en tres posiciones y los trabajadores adoptaron un sistema rotativo entre los tres trabajos. La razón era encontrar un nuevo método que incrementara la productividad. La característica interesante de dicho problema fue la existencia de diversas soluciones que podían clasificarse en función de la creatividad. Las soluciones creativas fueron llamadas integrativas, ya que las diferencias individuales en habilidad fueron explotadas y se evitaron los efectos desfavorables de la monotonía.

MAIER y HOFFMAN obtuvieron resultados que confirmaron sus hipótesis al ver que sólo un 16 por 100 de la gente interrogada elaboró soluciones integrativas en el primer intento; el 52 por 100 lo hacía en el segundo.

Dichos experimentos muestran la importancia de realizar una suficiente exploración del problema para realizar un creativo proceso de resolución de problemas, señalando la vital importancia de la representación del problema para hallar soluciones eficaces.

*La separación de la idea de generación y la idea de evaluación*

OSBORN (1963) argumentó que generalmente el pensamiento creativo evalúa las ideas de forma prematura. Sin embargo, la estrategia de la «lluvia de ideas» *(brainstorming)* es un buen método ya que separa la generación de la evaluación de las ideas.

Los resultados de la lluvia de ideas desde el punto de vista de la productividad y originalidad son bastante deprimentes. Si lo comparamos con los efectos producidos por instrucciones neutrales, el método de la lluvia de ideas a veces afecta negativamente la calidad y la productividad del proceso de resolución de problemas. Con todo, PARNES (1963) señala que dicha técnica supone, para quienes elaboran ideas —ideas libres—, la desaparición del miedo y la ansiedad de las evaluaciones que elaboran los demás. Diversas investigaciones han observado que el principio de aplazamiento-del-juicio da buenos resultados en la resolución de problemas. MAIER (1963), con base en diferentes experimentos, anotó que el principio de separar la generación y la evaluación de las ideas es una buena forma de desarrollar el proceso de resolución de problemas.

RICKARDS y FREEDMAN (1978) observaron una gran heterogeneidad en la calidad de las ideas surgidas bajo el principio de aplazamiento-del-juicio. Este hecho sugiere que dicho principio es una buena herramienta en situaciones donde sea necesario desarrollar ideas al respecto (o áreas deficientes en ideas) donde la demanda de creatividad sea intensa.

*Pensamiento conflictivo*

Las condiciones de conflicto entre ideas opuestas se han observado por la literatura relacionada con la resolución de problemas y con la creatividad como situaciones estimulantes para la creación de pensamiento productivo (DUNCKER, 1945). La idea general es que los conflictos presionan a quienes deben resolver los problemas y ello les induce a encontrar nuevas ideas derivadas de las dos en conflicto.

HOFFMAN (1961) desgajó la teoría expuesta y la sometió a un *test* experimental. Según HOFFMAN, para que un conflicto tenga resultados productivos en la resolución de problemas son necesarias cuatro condiciones: 1) Oposición pero compatibilidad, y la presencia de un estado cognitivo; 2) la presencia como mínimo de dos percepciones opuestas que exijan cierto nivel de calidad a las nuevas propuestas elaboradas; 3) que la situación presione en pos de encontrar la mejor de las situaciones posibles; 4) componentes cognitivos que identifiquen y especifiquen las soluciones finales con tal de elevar su valor.

Esta teoría se contrastó con una serie de experimentos destinados a evaluar la creatividad de las soluciones resultantes y el resultado coincidió con la teoría: las situaciones de conflicto parecen potenciar y facilitar la reestructuración creativa de los problemas.

Recientemente, ROTHENBERG (1976) definió el proceso del pensamiento conflictivo —también llamado *Janusian thinking*— como «la capacidad de concebir y utilizar dos o más ideas, conceptos o imágenes opuestas simultáneamente» (ROTHENBERG, 1976: 313). ROTHENBERG señaló cómo grandes obras creativas (pintura, composiciones, poesía...) han sido fruto del pensamiento conflictivo. Diversas evidencias y contrastaciones realizadas por ROTHENBERG apuntaban la idea de que los contextos conflictivos inducían a la creatividad en la resolución de problemas.

*Alta motivación y persistencia*

La actitud de persistencia se menciona como uno de los criterios de creatividad en el proceso de resolución de problemas. Existen buenas razones para aceptar este «elemento caliente».

SIMON (1966) señaló que un alto nivel de creatividad requiere una extraordinaria persistencia. La elaboración de ideas creativas supone muchas veces ir contra corriente y actuar con mucha tenacidad. ANDERSON (1980) anotó que dicha persistencia tiene que conjugarse con el libre pensamiento que requiere la creatividad.

Diversos hallazgos sugieren que una alta motivación y persistencia son ingredientes vitales en el proceso creativo. ROE (1953) examinó un grupo de 64 físicos, biólogos y científicos sociales norteamericanos de reconocido prestigio. La única característica común que percibió ROE fue su gran voluntad a la hora de realizar su trabajo.

HYMAN (1964) observó que cuando a la gente se le propone un trabajo y se les advierte que para superarlo necesitarán sus mayores esfuerzos, frecuentemente el resultado es la producción de ideas de mejor calidad que en tareas previas.

## CONDICIONES QUE DIFICULTAN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

De acuerdo con la teoría de la racionalidad limitada, la economía cognitiva es el principio básico que gobierna la conducta cognitiva de los individuos. Esta estrategia simplifica y acota la capacidad de cálculo de los individuos reduciendo la tensión que provocaría un exceso de información. Sin embargo, este mecanismo también puede conllevar una reducción de perspectivas, dando como resultado consecuencias disfuncionales para llegar a resultados eficientes y creativos. De esta forma, una orientación racional en el proceso de resolución de problemas guiado por el principio de la economía cognitiva puede suponer el peligro de la

rigidez y bloqueo en situaciones donde se requieran procedimientos heterogéneos y originales.

La literatura sobre la psicología relacionada con el proceso de resolución de conflictos confirma que el principio expuesto conlleva rigidez, estereotipos y resistencias disfuncionales hacia el cambio. Sobre esta cuestión, los psicólogos «Gestalt» realizaron llamativas demostraciones de esta «otra cara de la moneda» del ajuste cognitivo. Buena parte de la psicología experimental del pensamiento creativo ha investigado condiciones que inhiben y dificultan la creatividad en el proceso de resolución de problemas. Ahora describiremos algunos de los fenómenos más extendidos de resistencia al cambio en el proceso de resolución de problemas.

*El efecto Einstellung*

Según la teoría de la satisfacción, quien se dedica a resolver problemas selecciona la primera alternativa que le satisface mínimamente. LUCHINS (1942) mostró cómo dicha estrategia, bajo ciertas condiciones, puede acabar por fijar un estereotipo en la conducta de la resolución de problemas. El llamado «efecto Einstellung» señala que, bajo determinadas condiciones, un individuo desarrolla ciertas estrategias que funcionan para determinado caso, pero que posteriormente bloquean la resolución de nuevas y simples tareas. LUCHINS investigó este fenómeno en una serie de experimentos y nos mostró su fuerza.

Las conclusiones generales a las que llegó LUCHINS fueron que a menudo la fijación en la resolución de problemas es demasiado acusada y produce bloqueos. En un experimento sobre resolución de problemas simples, el 80 por 100 del grupo experimental usó complicadas estrategias de resolución de problemas y el 60 por 100 no fue capaz de resolver el problema una vez se dieron cuenta que la estrategia elegida inicialmente no era la válida.

El fenómeno Einstellung refleja una disfunción de la forma racional de aproximación a los problemas y bloquea la posibilidad de visualizar nuevas perspectivas y líneas adecuadas de proceder en tareas y casos que recuerdan experiencias anteriores. Es interesante anotar que CYERT y MARCH (1963) observaron conductas similares con gerentes en sus tareas cotidianas. La disciplina de la gestión pretende encontrar las respuestas simples, y el énfasis en las experiencias anteriores y en complicadas estrategias puede dificultar los procesos de resolución.

*Fijación funcional*

DUNCKER (1945) investigó cómo experiencias pasadas pueden bloquear la resolución eficaz de problemas. DUNCKER acuñó el término de «fijación funcional» para referirse a los bloqueos que impiden el manejo de nuevas herramientas

para la resolución de nuevos problemas. DUNCKER extrae de los resultados de sus experimentos la conclusión de que las experiencias pasadas pueden tener consecuencias disfuncionales en el proceso de resolución de problemas, ya que pueden bloquear nuevas ideas y estrategias.

WEIZENBAUM (1984) mostró algunos ejemplos interesantes de cómo opera en la vida real el factor de la fijación funcional. WEIZENBAUM señaló cómo la máquina de vapor se usó durante cien años como instrumento para bombear el agua de las minas antes de que TREVITHICK tuviera la idea de usarla como instrumento de locomoción. Otro ejemplo es la computadora que, por mucho tiempo, fue sólo concebida como una calculadora antes de descubrir el potencial que en ella se encerraba.

*Suposiciones ocultas*

Otro efecto disfuncional de la mente es la llamada «suposición oculta». La fijación en el proceso de resolución de problemas puede conllevar ciertas suposiciones sobre cómo tienen que solucionarse los problemas limitando la capacidad de soluciones productivas.

Un ejemplo ilustrativo de este problema lo expuso SCHEERER (1963) a través del caso llamado problema de los nueve puntos (véase figura 2).

El problema presenta la resolución de un problema presentado en nueve puntos (3 x 3) expuestos gráficamente en un cuadrado. La tarea es la de tachar los nueve puntos trazando sólo cuatro líneas rectas sin levantar el lápiz del papel. La dificultad del problema reside en la suposición oculta de que uno tiene que mantenerse en la superficie del cuadrado que configuran los nueve puntos. Cuando se supera esta suposición existen varias soluciones (véase figura 3).

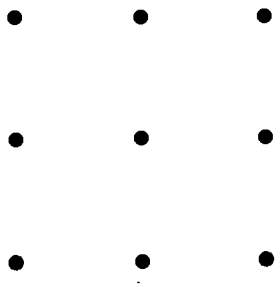


Figura 2. *El problema de los 9 puntos*

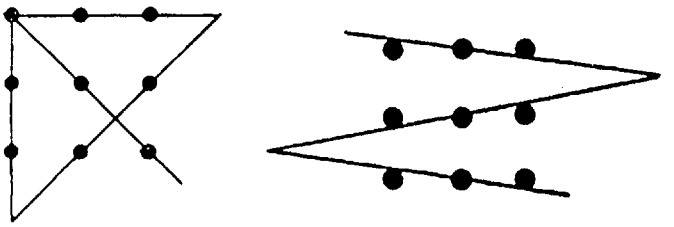


Figura 3. *Soluciones al problema de los 9 puntos*

La dificultad que envuelve este problema ilustra la delicada naturaleza de la representación de problemas y de cómo ésta afecta en su solución.

*El prejuicio de la confirmación*

Volviendo a las posibles consecuencias negativas del fenómeno descrito en la tesis de la economía cognitiva, apuntamos que los individuos generalmente muestran resistencia a descartar hipótesis establecidas, así como a trabajar para contrastar o invalidarlas.

WASON (1968) confirmó este prejuicio. EINHORN y HOGARTH (1978) observaron cómo la confianza hacia ciertas hipótesis se incrementa más rápidamente cuando tiene el beneplácito general, en tanto que decrece cuando se pone en duda. DOHERTY *et al.* (1979) comprobaron que poca gente consulta la existencia de hipótesis alternativas, incluso cuando éstas son disponibles y eficaces.

*Conservadurismo en la contrastación de hipótesis*

Relacionado con los experimentos descritos, existen pruebas que demuestran un notable prejuicio en la contrastación de hipótesis. Usando prescripciones normativas derivadas del teorema de BAYES, se ha observado cómo la gente manifiesta actitudes conservadoras en el contraste de hipótesis.

PHILLIPS y EDWARDS (1966) investigaron los efectos de contrastar estimaciones de probabilidades a partir de diversas herramientas y en todas ellas la conducta típica fue muy conservadora. Ésta se manifestó en el hecho de que la diferencia entre las probabilidades estimadas previas y resultantes era menor a la prescrita por el teorema de BAYES.

PITZ, DOWNING y RHEINHOLD (1967) también observaron este hecho cuando diversos grupos tenían que revisar el mismo caso en condiciones de incertidumbre y otros no; aquellos que lo realizaron bajo condiciones de incertidumbre fueron más conservadores en los datos resultantes. PITZ (1969) expuso que el fenómeno de la confianza es una causa importante del «efecto inercia».

Observadas las condiciones expuestas y los casos citados, se observa la existencia de una tendencia básica y natural a resistirse al cambio y a la reestructuración del proceso de resolución de problemas. Estas tendencias de disfunción cognitiva suponen un obstáculo para la creatividad en la resolución de problemas.

## ¿EXISTE UNA «CREATIVIDAD ESPECIAL»?

A pesar de las tentativas previas por concentrarnos en el pensamiento creativo, podemos afirmar que no hemos sido capaces de captar su esencia. Según este punto de vista, el campo del pensamiento creativo tiene características de cognición especialmente difíciles de describir y explicar en un modelo de procesamiento racional de información como el que hemos seguido. El pensamiento creativo generalmente sigue procesos irracionales y, por esta razón, es difícil de interpretar en un modelo puramente racional de cognición. Las fuerzas impulsoras dominantes detrás del pensamiento creativo están consideradas como inconscientes y, por tanto, deben ser descritas a partir de un esquema conceptual totalmente diferente. Los procesos a los que nos referimos aquí son principalmente los de la «intuición» y la «incubación» —y ambos están considerados dependientes del inconsciente e impulsados por procesos ilógicos e irracionales. Estos fenómenos a menudo se relacionan con procesos creativos de naturaleza artística y científica (PATRICK, 1938).

La discusión sobre estos fenómenos ha sido, generalmente, de tipo informal. Por lo tanto, tenemos que preguntarnos hasta qué punto estas características —supuestamente especiales— son reales. Sólo de esta forma podemos realizar aportaciones significativas sobre este tipo de fenómenos y decidir si pertenecen o no a sistemas de procesamiento de información como los definidos en los métodos cognitivos actuales.

## LA INTUICIÓN

Generalmente la intuición se describe en términos ocultos —como una dote indefinible que poseen personas muy creativas—. Según esta opinión, la intuición no forma parte natural y ordinaria de un sistema de procesamiento de información (SPI). Es más bien un tipo de habilidad extrarracional que permite a los individuos que la poseen indicar las direcciones del proceso de resolución sin poder razonarlo. Opiniones semejantes generalmente se asocian con ideas ingenuas y simplificadas del cerebro humano. Según la teoría popular (BLAKESLEY, 1980), en la parte izquierda del cerebro se encuentra la lógica y el lenguaje, mientras que la parte

derecha contiene la intuición y la imaginación, que es el motor de la creatividad. Esta descripción de la división de tareas del cerebro humano parece ser totalmente equivocada. En un análisis reciente GAZZANIGA (1983) —un destacado investigador de este campo— sostuvo que la parte derecha del cerebro como sistema aislado tiene una eficacia similar a la de un chimpancé. Aunque esta afirmación parezca exagerada, no es probable que encontremos las fuentes mágicas de la creatividad según la localización del cerebro. No aportaría nada nuevo a la psicología del proceso de resolución de problemas saber que la creatividad está a la derecha o a la izquierda del cerebro —o arriba o abajo.

Refiriéndose al caso de la intuición, SIMON (1983) se opuso a los defensores más fervientes del modelo extrarracional. Según SIMON, la intuición es algo que todos poseemos, y ésta no depende de ningún proceso misterioso ni indescriptible. La intuición tiene que ver con juzgar correctamente sin ser consciente de ello. Esta capacidad no es una propiedad exclusiva de unos pocos, sino que es más bien un ingrediente común en el funcionamiento cognitivo de cada día. El diestro jugador de ajedrez será capaz de hacer una jugada a media partida, en unos segundos, sin saber exactamente por qué, y a menudo resulta ser la jugada correcta. Los psicólogos cognitivos conocen muy bien la explicación de esta intuición. Depende de la disponibilidad de una amplia y bien organizada base de conocimientos, así como de la elaboración de una red de clasificación y elaboración de información. Según SIMON, no es más misterioso que la habilidad ordinaria de reconocer inmediatamente a uno de tus amigos en la calle. La habilidad depende de una experiencia con un gran número de «amigos» —es decir, dicho fenómeno depende de la posesión de una red de información bien organizada que nos permite juzgar rápida y correctamente.

Como podemos ver, el fenómeno de la intuición depende de elaboradas redes de clasificación derivadas de muchas experiencias. Debido a la organización del conocimiento en «pedazos» el procesamiento ocurre a una velocidad tan elevada que el individuo no puede concebirla. No es, por lo tanto, necesario postular procesos estrafalarios y evasivos en el fenómeno de la intuición humana. El fenómeno es real y está al alcance de todo procesador de información humano que posea redes de clasificación elaboradas y bien organizadas, derivadas de una amplia experiencia. Así pues, la intuición es un componente SPI natural más que un fenómeno extrarracional y oculto.

## LA INCUBACIÓN: ¿REALIDAD O FICCIÓN?

Un fenómeno muy relacionado con la intuición y que también se considera una «creatividad especial» es el proceso de incubación. Se dice que la incubación

ocurre cuando el individuo deja de lado un problema y hace otra cosa que no está relacionada con éste y, en otra ocasión —a menudo repentinamente— se le aparece en la mente la solución correcta. En la literatura se han descrito muchos ejemplos dramáticos de este fenómeno (GHISELIN, 1952; PATRICK, 1938). Amy Lowell, el poeta, proporcionó un buen ejemplo (en GHISELIN, 1952: 110):

> *Anoté los caballos como un buen tema para un poema, y habiéndolos anotado, olvidé conscientemente el tema. Pero lo que hice en realidad fue meter mi tema en el subconsciente, como quien mete una carta en un buzón. Seis meses más tarde, las palabras del poema empezaron a aparecer en mi mente, el poema —para usar mi propio lenguaje— estaba «allí».*

Según la teoría popular, la incubación sigue procesos activos inconscientes. Pero ésta no es la única explicación posible. La incubación puede ser debida a la reducción de estrés y de fatiga, a un olvido selectivo, y a efectos que facilitan los estímulos incidentales (OLTON y JOHNSON, 1976).

Naturalmente, las descripciones informales no son suficientes para establecer la realidad del fenómeno, o los mecanismos que puede haber detrás de éste. Por esta razón, se han llevado a cabo varios experimentos controlados para estudiar la incubación a un nivel más riguroso. OLTON (1980) ha proporcionado buenos análisis de la literatura sobre estudios experimentales de incubación. En todos ellos se examinó la incubación comparando la forma de actuar de un grupo experimental y un grupo de control en la resolución de problemas que requerían una percepción creativa. Los grupos experimentales y de control trabajaron el problema durante el mismo tiempo, pero los grupos experimentales dedicaron un tiempo adicional intermitente a tareas que no estaban relacionadas con el problema. En algunos estudios se dio el caso de un efecto de incubación, pero en otros no se observó ninguna diferencia entre los dos grupos. Es difícil sacar una conclusión de estos experimentos. OLTON cree que una posible explicación de la dificultad de demostrar el efecto de incubación podría ser la naturaleza restringida y artificial de las situaciones de laboratorio. OLTON continuó examinando el efecto de un período de incubación en una situación mejor. En este caso, los sujetos tenían que resolver un problema de ajedrez. Sin embargo, en este estudio tampoco se observó ningún resultado productivo derivado de la incubación.

Por lo tanto, la existencia de este fenómeno parece difícil de demostrar. Naturalmente, esto no significa que el fenómeno sea pura ficción. Algunos experimentos han producido efectos de incubación y también existen muchas descripciones sugestivas e informales de dicho fenómeno.

Según HAYES (1978), el olvido selectivo es la explicación más plausible de los efectos de incubación. Según el principio de olvido selectivo, parece que la

incubación se entiende como ingrediente natural del proceso ordinario de información humana. SIMON (1966) ha dado las siguientes explicaciones sobre los mecanismos que puede haber detrás de la incubación:

– En los primeros pasos del proceso de resolución de problemas, el individuo crea un plan para guiarse. Los planes normalmente no se retienen en la memoria a largo plazo sino en la memoria de trabajo. Es precisamente en el momento que el individuo pretende llevar a cabo el plan cuando lo profundiza y observa sus limitaciones. De este modo, se forman nuevos grupos de información. Los pasos de la resolución pueden agruparse en subrutinas y dicho tipo de información se registra en la memoria a largo plazo.

– A partir de entonces, a lo largo de ciertos períodos, la adquisición de nuevas informaciones sobre el mismo problema, el plan inicial se olvida, a medida que se adquieren nuevas informaciones sobre el mismo problema.

– Cuando se retorna al problema, se olvida el viejo plan y se forma uno nuevo mejor que el anterior. Y, por lo tanto, la interrupción del proceso supone un incremento de las probabilidades de solucionar el problema. Esto es exactamente lo que se supone que sucede durante el período de incubación.

La solución puede aparecer repentinamente cuando tratamos con tareas, cuya solución depende de su correcta representación.

Naturalmente, lo expuesto no demuestra ni define lo que ocurre durante la incubación. Sin embargo, se expone desde un punto puramente racional que el procesamiento de información puede expandirse y cubrir el fenómeno de incubación.

Así pues, no hay razones para tomar prestados ingredientes de teorías extrarracionales para explicar el proceso de resolución de problemas creativos. Ésta es la conclusión a la que llegaron REITMAN (1965) y SIMON y SUMMER (1968) a partir de una serie de investigaciones.

## TRES TIPOS DE PROBLEMAS Y SPI: DE LA RESOLUCIÓN AL DESCUBRIMIENTO DE PROBLEMAS

Cuando HAYES (1978) declaró que «Es el mundo exterior quien nos expone problemas» (p. 177), expresó una idea tradicional de la naturaleza de los problemas. Según HAYES, se nos imponen los problemas, y esta categorización de problemas es exhaustiva.

Sin embargo, hay razones para creer que ésta es una visión del mundo de los problemas excesivamente miope, y que refleja una visión tradicional de los huma-

nos como seres básicamente reactivos. Para cubrir la totalidad del territorio del proceso de resolución de problemas es necesario una visión más amplia. En este artículo, sin embargo, nosotros sugerimos la existencia de tres grandes tipos de problemas que la teoría de resolución tiene que abordar de manera satisfactoria.

En primer lugar figuran los *problemas expuestos*. Éstos surgen cuando un individuo se enfrenta a una dificultad que tiene que resolver. Esta situación puede estar bien estructurada (las condiciones iniciales, las del objetivo, y los operadores están claramente definidos) o desestructurada (en el caso de que haya gran cantidad de incógnitas). Con todo, éstos no son los únicos problemas con que la gente tiene que enfrentarse. Hay también los llamados *problemas previstos*. Éstos aparecen cuando un individuo anticipa la posibilidad de que una situación (contaminación, aglomeración de tráfico, etc.) degenera si se mantiene la misma tendencia —por ejemplo, el caso del actual proceso de consumo energético—. La tercera clase de problemas son los calificados como *problemas construidos*. En este caso, la condición inicial es un estado de cosas satisfactorio. Sin embargo, puede aparecer el problema cuando un individuo compara la situación presente con una hipotética que representa una mejora respecto a la situación actual.

GETZELS y CSIKSZENTMYHALYI (1976) opinaron que el descubrimiento de problemas está más relacionado con la creatividad que con el proceso de resolución. De todos modos, GETZELS y CSIKSZENTMYHALYI hicieron una sutil pero importante distinción entre problemas «descubiertos» y problemas «construidos». Cuando GETZELS y CSIKSZENTMYHALYI hablan de problemas expuestos *vs.* problemas descubiertos se refieren a problemas explícitos *vs.* inexplícitos. El primer paso en el proceso es crear una tensión entre una situación existente y otra futura para impulsar el proceso de innovación. En el caso de «problemas descubiertos» el éxito depende de la capacidad de reaccionar ante los problemas, mientras que con los «problemas construidos» la fuerza impulsora es la «innovación-orientación» o la «búsqueda de oportunidad».

Es interesante destacar que los investigadores han observado también este importante aspecto en el proceso de resolución de problemas de gestión en contextos reales. MINTZBERG et al. (1976) identifican una clase importante de problemas como «decisiones de oportunidad» que «se inician de forma voluntaria para mejorar una situación estable, como la introducción de un nuevo producto para ampliar un mercado ya existente» (p. 251). Cabe diferenciar estos problemas con «decisiones de crisis», donde los individuos y las organizaciones «responden a fuertes presiones» (p. 251).

Esta perspectiva del problema es también una idea clave en el tipo de procesamiento de información de las teorías organizacionales (p. ej., BRAYBROOKE y LINDBLOM, 1963; CYERT y MARCH, 1963). En la línea tradicional, CYERT y MARCH (1963) opinan que la innovación tiene lugar ante situaciones adversas. Es

interesante señalar que esta hipótesis no se basa en los resultados de sus estudios empíricos, por lo tanto, MINTZBERG *et al.* (1976) están totalmente justificados cuando declaran que «...es necesario revalorar la opinión, cada vez más popular en la literatura, de que las organizaciones tienden a reaccionar ante los problemas y evitan la incertidumbre» (p. 254).

Por lo tanto, trabajar en el ámbito de los problemas «descubiertos» y «construidos» está muy relacionado con el aspecto creativo del proceso de resolución. Los ordenadores, tal como los conocemos hoy, son sistemas de resolución de problemas por excelencia y trabajan según determinadas descripciones explícitas de problemas. Como destacan SIMON *et al.* (1986), el diseño avanza con la ayuda de los ordenadores, que proporcionan a los diseñadores representaciones de sus problemas. De todos modos, estas tareas tienen que ver con la representación de los problemas sólo cuando se trata de clarificar la forma de interpretar un problema determinado. Los ordenadores no captan los procesos humanos implicados en la identificación de problemas ni, por supuesto, la creación de «tensiones» y discrepancias entre situaciones existentes e imaginarias. Sería de locos anticiparse a la evolución tecnológica de la informática, pero es importante ver las diferencias existentes entre las aptitudes informáticas y las aptitudes humanas, en caso contrario bloquearíamos perspectivas y limitaríamos nuestra visión del proceso de resolución de problemas.

## NOTAS

(1) Nota del traductor: las siglas de PME son la traducción de las homólogas inglesas ISP que abrevian *ill-structured problem.*

(2) Nota del traductor: las siglas de USE son la traducción de las homólogas inglesas SEU que abrevian la teoría llamada *Subjective Expected Utility.*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMSON, R. W., y TAYLOR, D. W. (1954): «Functional fixedness as related to elapsed time and to set», *Journal of Experimental Psychology, 47,* 122-6.

ANDERSON, B. F. (1975): *Cognitive psychology.* New York, Academic Press.

—(1980): *The complete thinker.* Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.

ANDERSON, F. R. (1985): *Cognitive psychology and its implications.* San Francisco, Freeman.

BHASKAR, R. y SIMON H. A. (1977): «Problem solving in semantically rich domains: an example of engineering thermodynamics», *Cognitive Science, 1,* 193-215.

BLAKESLEY, T. R. (1980): *The right brain.* New York, Doubleday & Company.

BRAYBROOKE, D., y LINDBLOM, C. E. (1963): *A strategy of decision.* New York, Free Press.

CHASE, W. G., y SIMON, H. A. (1973a): «Perception in chess», *Cognitive Psychology, 4,* 55-81.

—(1973b): «The mind's eye in chess», en W. G. Chase (Ed.), *Visual information processing.* New York, Academic Press.

CHI, M. T. H.; FELTOVICH, P. J., y GLASER, R. (1981): «Categorization and representation of physics problem by experts and novices», *Cognitive Science, 5,* 121-52.

CYERT, R. M., y MARCH, J. G. (1963): *A behavioral theory of the firm.* Englewood Cliff, N. J., Prentice Hall.

DOHERTY, M. E.; MYNATT, C. R.; TWENEY, R. D., y SCHIARO, M. D. (1979): «Pseudo-diagnosticity», *Acta Psychologica, 43,* 111-21.

DUNCKER, K. (1945): «On problem solving», *Psychological Monographs, 58,* n.° 5 (Whole n.° 270).

EINHORN, H. J., y HOGARTH, R. M. (1978): «Confidence in judgement: Persistence of the illusion of validity», *Psychological Review, 85,* 395-416.

GAZZANIGA, M. S. (1983): «Right hemisphere language following brain bisection. A 20-year perspective», *American Psychologist,* May, 525-37.

GETZELS, F., y CSIKSZENTMYHALYI, M. (1976): *The creative vision: A longitudinal study of problem solving in art.* New York, Wiley.

GHISELIN, B. (1952): *The creative process.* Berkeley, CA, University of California Press.

GORDON, W. J. (1961): *Synectics.* New York, Harper & Row.

HAYES, J. R. (1978): *Cognitive psychology. Thinking and creating.* Homewood, Ill., Dorsey Press.

HAYES, J. R., y SIMON, H. A. (1977): «Psychological differences among problem isomorphs, en N. J. Castellan, D. B. Pisoni and G. R. Potts (eds.), *Cognitive theory,* vol. 2. Hillsdale, N. J., Erlbaum.

HOFFMAN, L. R. (1961): «Conditions for creative problem solving», *Journal of Psychology, 52,* 429-44.

HYMAN, R. (1964): «Creativity and the prepared mind: The role of information and induced attitudes», en C. W. Taylor (ed.), *Widening horizons in creativity.* New York, Wiley.

JANIS, I. L., y MANN, L. (1977): *Decision making.* New York, The Freee Press.

JOHNSON, D. M. (1955): *The psychology of thought.* New York, Harper & Row.

JOHNSON-LAIRD, P. N. (1983): *Mental Models.* Cambridge, Mass., Harvard University Press.

KAHNEY, H. (1986): *Problem solving: A Cognitive approach.* Milton Keynes, Open University Press.

KAUFMANN, G. (1980): *Imagery, language and cognition.* Oslo/Bergen/Tromso, Norwegian University Press.

—(1984a): «Can Skinner define a problem?», *The Behavioral and Brain Sciences, 7,* 599.

—(1984b): «Mental imagery in problem solving», *International Review of Mental Imagery,* 23-55.

—(1987): «Mental imagery and problem solving», en M. Denis (ed.), *Imagery and cognitive processes.* Amsterdam, Martinus Nijhoff.

LUCHINS, A. A. (1942): «Mechanization in problem solving: The effect of Einstellung», *Psychological Monographs,* 54, (Whole n.° 248).

MAIER, N. R. F. (1963): *Problem solving discussions and conferences.* New York, McGraw-Hill.

MAIER, N. R. F., y HOFFMAN, L. R. (1970): «Quality of first and seconds solutions in group problem solving», en N. R. F. Maier (ed.), *Problem solving and creativity.* Belmont, Ca., Brooks/Cole.

MCKEITHEN, K. B.; RAITMAN, J. S., RUCHTER, H. H., y HIRTLE, S. C. (1981): «Knowledge organization and skill differences in computer-programmers», *Cognitive Psychology,* 13, 307-25.

MILLER, G. A. (1956): «The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information», *Psychological Review,* 63, 81-97.

MINTZBERG, H.; DURU, R., y THEORTET, A. (1976): «The structure of unstructured decision processes», *Administrative Science Quarterly,* 21, 246-75.

NEWELL, A. (1969): «Heuristic programming: Ill-structured problems», en J. Aronsky (ed.), *Progress in operations research,* vol. 3. New York, Wiley.

NEWELL, A., y SIMON, H. A. (1972): *Human problem solving.* Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.

NEWELL, A.; SHAW, J. C., y SIMON, H. A. (1979): «The processes of creative thinking», en H. A. Simon (ed.), *Models of thought.* New Haven, Yale University Press.

OLTON, R. M. (1980): «Experimental studies of incubation: Searching for the elusive», *Journal of Creative Behavior,* 13, 9-22.

OLTON, R. M., y JOHNSON, D. M. (1976): «Mechanisms of incubation in problem solving», *American Journal of Psychology,* 89, 617-30.

OSBORN, A. F. (1963): *Applied Imagination.* New York, Scribners.

PARNES, S. J. (1963): «The deferment of judgment principle: A clarification of the literature», *Psychological Reports,* 52, 117-22.
PATRICK, C. (1938): «Scientific thought», *Journal of Psychology,* 5, 55-83.
PERKINS, D. N. (1981): *The mind's best work.* Cambridge, Mass., Harvard University Press.
PHILIPS, L., y EDWARDS, W. (1966): «Conservatism in a simple probability inference task», *Journal of Experimental Psychology,* 72, 346-54.
PITZ, G. F. (1969): «An inertia effect (resistance to change) in the revision of opinion», *Canadian Journal of Psychology,* 23, 24-33.
PITZ, G. F.; DOWNING, L., y RHEINHOLD, H. (1967): «Sequential effects in the revision of subjective probabilities», *Canadian Journal of Psychology,* 21, 381-93.
RAAHEIM, K. (1964): «Analysis of the missing part in problem solving», *Scandinavian Journal of Psychology,* 5, 149-52.
REITMAN, W. R. (1965): *Cognition and thought.* New York, Wiley.
RICKARDS, T., y FREEDMAN, B. L. (1978): «Procedures for management in idea-deficient situations: An examination of brainstorming approaches», *The Journal of Management Studies,* 15, 43-55.
ROE, A. (1953): «A psychological study of eminent psychologists, and a comparison with biological and physical scientist», *Psychological Monographs,* 67, n.° 2 (Whole n.° 352).
ROTHENBERG, A. (1976): «The process of Janusian thinking», en A. Rothenberg (ed.), *The creativity question.* Durhan, N. C., Duke University Press.
SCHEERER, M. (1963): «Problem solving», *Scientific American,* 208, 118-28.
SCHIFFRIN, R. M. (1978): «Capacity limitations in information processing, attention and memory», en W. K. Estes (ed.), *Handbook of learning and cognitive processes.* New York, Wiley.
SHEPARD, R. N. (1978)» «The mental image», *American Psychologist,* 125-37.
SIMON, H. A. (1957): *Models of man.* New York, Wiley.
—(1966): «Scientific discovery and th psychology of problem solving», en R. G. Colodny (ed.), *Mind and cosmos: Essays in contemporary science and philosophy.* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
—(1973): «The structure of ill structured problems», *Artifical Intelligence,* 4, 181-201.
—(1977): *The new science of management decision.* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
—(1978): «Information processing theory of human problem solving», en W. K. Estes (ed.), *Handbook of learning and cognitive processes.* New York, Wiley.
—(1979): *Models of thought.* New Haven, Yale University Press.
—(1981): «Cognitive science: The newest science of the artificial», en D. Norman (ed.), *Perspectives on cognitive science.* Hillsdale, N. J., Erlbaum.
—(1983): *Reasons in human affairs.* Oxford, Basil Blackwell.
SIMON, H. A., y SUMMER, R. K. (1968): «Pattern in music», en. B. Kleinmuntz (ed.), *Formal representation of human judgement.* New York, Wiley.
SIMON, H. A. *et al.* (1986): «Report of research briefing panel on decision making and problem solving», *Research Briefings 1986.* Washington D. C., National Academy Press.
SPEARMAN, C. (1927): *The abilities of man.* New York, Macmillan.
STERNBERG, R. J. (1985): *Beyond IQ.* Cambridge, Cambridge University Press.
WASON, P. C. (1968): «On the failure to eliminate hipotheses... a second look», en P. C. Wason and P. Johnson-Laird (eds.), *Thinking and reasoning.* Baltimore, Penguin.
WEIZENBAUN, J. (1984): *Computer power and human reason.* Harmondsworth, Penguin.
WINSTON, P. H. (1977): *Artificial Intelligence.* Reading, Mass., Addison-Wesley.

# 11

# TÉCNICAS GERENCIALES Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

*Xavier Mendoza Mayordomo*

FUENTE ORIGINAL
Revista *Documentación Administrativa,* núm. 223 (julio-septiembre 1990).

# TÉCNICAS GERENCIALES Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

*Xavier Mendoza Mayordomo*

## I. INTRODUCCIÓN

Lo gerencial está de actualidad en nuestras Administraciones públicas. Su aparición subraya la entrada en crisis de la forma burocrática como modelo organizativo de referencia. La insuficiencia de los instrumentos tradicionales de intervención de los poderes públicos se convierte en una importante limitación de la capacidad de gobernar.

No debe extrañarnos, pues, que en la búsqueda de respuestas a los retos planteados se haya dirigido la mirada, en primer lugar, hacia las técnicas de gestión del sector privado. Situación que no es ni mucho menos privativa del caso español. De hecho. en todos los países desarrollados, con mayor o menor intensidad, se produce este proceso de «importación». La misma utilización de las palabras «gerencia» o «management» llevadas al contexto de la Administración pública denotan la poderosa influencia de la práctica del sector privado (ETXEBARRÍA, 1989, p. 29).

Es importante constatar que de un inicial mimetismo acrítico se está pasando a un nuevo enfoque de gestión, el *public management*, que reconoce e integra en sus propuestas las especificidades y la complejidad del entorno en que tiene lugar la actuación de las Administraciones públicas. En este sentido, el desarrollo del *public management* se puede contemplar como un proceso de experimentación y aprendizaje social que va progresivamente «de la imitación a la innovación» (METCALFE. 1990).

El propósito del presente artículo es evaluar la aportación que pueden realizar las técnicas gerenciales, originarias del mundo empresarial, al proceso de modernización administrativa de nuestro país. Para ello realizaremos un itinerario circular, cuyo inicio y final serán las Administraciones públicas.

En los apartados segundo y tercero se describen a grandes rasgos las transformaciones del Estado y de la Administración pública en la España democrática y se formulan los principales retos que, en opinión del autor, deberían incluirse en la «agenda» de la modernización administrativa en la década de los noventa. Con ello se pretende ofrecer una macroperspectiva de los problemas específicos a los que se enfrenta la gestión pública en España.

Evaluar la contribución potencial de las técnicas gerenciales a los procesos de modernización de nuestras Administraciones requiere, como paso previo, comprender el contexto en el que dichas técnicas se desarrollaron, así como las especificidades del contexto al cual se quieren aplicar. Esta tarea, de carácter más analítico, se realiza en los apartados cuarto y quinto.

En el sexto y último apartado se realiza una presentación de las principales técnicas gerenciales, analizándose su ámbito de aplicación y su «idoneidad» para dar respuesta a la especificidad del contexto de la gestión pública y a los retos planteados por la modernización de nuestras Administraciones.

## II. EL PUNTO DE PARTIDA: BREVE REFERENCIA A LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

El establecimiento de la democracia en nuestro país ha comportado una transformación sustancial, cuantitativa y cualitativamente, de las funciones y del *rol* jugado por el Estado en la sociedad española.

Transformación que se ha reflejado, en primer lugar, en el intenso y rápido crecimiento del gasto público consolidado total, que si en 1975 equivalía a un 25 por 100 del PIB, en 1989 representaba un 41,8 por 100 (ALCAIDE, 1988; OCDE, 1990).

Este rápido crecimiento del gasto público aparece como consecuencia de la construcción «tardía» en España del llamado Estado del Bienestar. El principal protagonismo en el crecimiento del gasto, durante el período 1975-1987, corresponde a los gastos de transferencia; destacando en primer lugar por su cuantía las prestaciones sociales dinerarias (pensiones e indemnizaciones por desempleo), seguidas por los intereses de la deuda pública y las subvenciones de explotación a empresas públicas y privadas.

A continuación, el mayor crecimiento del gasto se da en los servicios públicos característicos del Estado del Bienestar (prestaciones sociales, educación, sanidad, vivienda y otros servicios colectivos) (ALCAIDE, 1988).

En segundo lugar, la construcción del Estado de las autonomías y la afirmación de la autonomía de las administraciones locales comportarán cambios tre-

mendamente importantes en la naturaleza y funcionamiento del sistema político-administrativo español. De una situación de fuerte centralización se pasará a un nuevo contexto descentralizado y políticamente plural.

Este proceso ha tenido su reflejo lógico en la progresiva descentralización del gasto público. Si en 1975 la Administración central en su conjunto (Administración del Estado, organismos autónomos y Seguridad Social) representaba el 90 por 100 del gasto público total, en 1987 su participación se reducía al 77 por 100 (ALCAIDE, 1988, p. 14).

Sin poner en duda la enorme importancia de estos cambios para la sociedad española y su innegable carácter positivo en muchos aspectos, no puede afirmarse que se haya dado una evolución paralela en cuanto a la capacidad de respuesta de nuestras Administraciones públicas para operar en este nuevo contexto.

La «comprensión», en términos históricos, de unas transformaciones que en otros países han precisado décadas explicaría, en parte, el *déficit adaptativo* de nuestras Administraciones. No obstante, es importante subrayar que en el diagnóstico actual de las «disfunciones» de nuestras Administraciones (MAP, 1990a; MAP 1990b) siguen apareciendo una serie de problemas que ya preocupaban a los «reformadores» de los años sesenta y setenta; reflejando así importantes elementos de *rigidez estructural* ante un entorno social, político y económico en rápido cambio.

El balance, pues, arroja luces y sombras. El modelo burocrático, como marco de referencia de la organización del Estado, también ha entrado en crisis en España, al igual que ha sucedido en todas las democracias avanzadas (PRATS, 1989, p. 10).

Por otra parte, la insatisfacción social ante el deterioro de un amplio número de servicios públicos y las dificultades para responder a las demandas de una sociedad cada vez más desarrollada, compleja e independiente se traduce en un cuestionamiento creciente de las bases tradicionales de legitimidad de los poderes públicos, consideradas ahora insuficientes.

La síntesis de los principios de eficacia y eficiencia (sinónimos de capacidad de gestión) con el de legalidad aparece como el *punto de partida* para recuperar una legitimidad perdida (LOZANO, 1991).

## III. LA «AGENDA» DE LA MODERNIZACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Las transformaciones descritas plantean múltiples demandas de cambio en la actuación y funcionamiento de las Administraciones públicas españolas. Demandas que pueden sintetizarse en dos *grandes retos de cambio organizativo:* la nece-

sidad de incorporar una «lógica productiva» en la cultura, los sistemas y los procesos administrativos, y la necesidad de gestionar la interdependencia y la «fragmentación» propia de los sistemas descentralizados y pluralistas. Retos a los que debe añadirse un tercero, derivado del proceso de integración europea y que todavía no ha recibido toda la atención que merece: la necesidad de integrar la «dimensión de la competitividad» en la gestión pública.

### A) De la necesidad de incorporar una «lógica productiva»

La necesidad de una «lógica productiva» surge como consecuencia de la *ampliación* de la relación del Estado con el ciudadano: por una parte, como titular de derechos y garantías que el Estado debe respetar y proteger y, por otra, como usuario de los servicios públicos.

Esta segunda dimensión, el ciudadano como usuario, reviste una importancia cada vez mayor, marcando de manera decisiva el carácter de su relación con el Estado. El ciudadano pasa a *percibirse a sí mismo como «cliente»* de la Administración y a exigir que ésta actúe en consecuencia.

Como ya se ha apuntado, esta transformación, inherente al desarrollo del Estado del Bienestar, pone en crisis el carácter referencial del modelo burocrático, pensado para dar respuesta a las tareas de tutela y protección efectiva de derechos y garantías, pero no para gestionar la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, el paso de un contexto presupuestario expansivo a un *contexto de austeridad* y el mantenimiento de la dinámica propia del Estado del Bienestar de acumulación de demandas sociales que requieren de la intervención de los poderes públicos transforman la necesidad de una «lógica productiva» en la de una «lógica de la productividad» (Mendoza, 1989).

Es importante considerar al respecto que la mayor expansión del gasto público en España tiene lugar en el período 1975-1982, desacelerándose su ritmo de crecimiento durante el período 1982-1987. La financiación del fuerte crecimiento del gasto público se ha realizado a través de tres vías: un significativo y sostenido aumento de la presión fiscal, un déficit público continuado y un crecimiento intenso de la deuda pública (Alcaide, 1988).

Las necesidades de una política económica ortodoxa y el consenso social respecto a la no idoneidad de aumentar la presión fiscal hacen muy improbable una evolución expansiva del gasto público, como lo prueba su estabilización en torno al 42 por 100 del PIB desde 1985.

Ante esta situación, las Administraciones públicas se ven enfrentadas con la necesidad de *romper con el incrementalismo* presupuestario. La búsqueda de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos aparece como condición nece-

saria para conseguir una mayor flexibilidad en la asignación de las «nuevas» prioridades del gasto o como una vía para «hacer retroceder las fronteras del Estado». Este último ha sido el énfasis del programa de modernización del Reino Unido, significativamente denominado *the Efficiency Strategy* (METCALFE y RICHARDS, 1987a, p.1).

### B) DE LA NECESIDAD DE GESTIONAR LA INTERDEPENDENCIA Y LA «FRAGMENTACIÓN»

La construcción del Estado de las autonomías comporta la descentralización de los centros de decisión política y, en paralelo, la aparición de nuevos niveles administrativos con competencias y recursos que antes correspondían a la Administración central.

Satisfacer las aspiraciones de autogobierno de las diferentes nacionalidades y regiones del Estado español y «acercar» la Administración al ciudadano, en el convencimiento de que ello permite una mayor «afinación» de las políticas y una mejor adaptación de las actuaciones administrativas, producirá como resultado un incremento notable de la complejidad del sistema administrativo (SUBIRATS, 1989, p. 36).

Es decir, legitimidad política del nuevo Estado, mayor flexibilidad y capacidad de respuesta pero *a cambio* de mayores niveles de *complejidad e interdependencia* en las relaciones interadministrativas.

En consecuencia, y a falta de mecanismos de integración, se produce una mayor *incertidumbre* sobre los resultados de las acciones de las distintas Administraciones, al aumentar la posibilidad de que se den actuaciones contradictorias o contraproducentes por parte de otras Administraciones que anulen la efectividad de las políticas emprendidas[1].

En el caso español existen obstáculos que limitan significativamente la capacidad de los diferentes gobiernos (central, autonómicos y locales) para hacer frente a los retos de la complejidad y la interdependencia. Entre ellos podemos destacar los siguientes: *a)* el fuerte peso en la cultura política de la rivalidad Estado-Comunidades Autónomas, permanentemente estimulada por un mecanismo de financiación «rígido» y un modelo de atribución de competencias no exento de ambigüedades; *b)* una cultura administrativa reacia a «perder» competencias, y *c)* la insuficiencia manifiesta de los mecanismos tradicionales del modelo burocrático (basados en los principios de especialización, delimitación estricta de competencias y control jerárquico) para dar respuesta a las necesidades de un contexto administrativo descentralizado y plural.

Por el contrario, el *conflicto* y la *reivindicación* parecen haberse convertido en las notas dominantes de las relaciones entre las diferentes Administraciones, reflejo de la tendencia a la «fragmentación» del sistema político-administrativo.

Pero la mayor interdependencia no sólo tiene su origen en la descentralización del poder político y administrativo. La integración de España en la CEE comporta elevar a una *dimensión supranacional* numerosos problemas públicos cuya solución requerirá la coordinación (o, como mínimo, la «compatibilidad») de las políticas de los diferentes Estados y de las diferentes Administraciones territoriales de ámbito subnacional. Ello plantea una cuestión crítica para las diferentes Administraciones: cómo articular las relaciones con las instituciones europeas al objeto de poder estar presentes, o al menos influir, en procesos decisionales que les afectarán directamente.

La *dimensión interorganizacional* aparece, así, como una de las notas más específicas de los procesos de gestión pública. Como apunta METCALFE: «Conseguir la cooperación entre distintas organizaciones, públicas y privadas, en la relación de los objetivos de una determinada política pública en un contexto en que los intereses inmediatos y el predominio de una perspectiva de corto plazo no predisponen a ello constituirá el *núcleo distintivo* de la gestión pública» (METCALFE, 1990, p. 10).

### C) DE LA NECESIDAD DE INTEGRAR LA «DIMENSIÓN DE LA COMPETITIVIDAD»

La construcción de un espacio europeo económicamente integrado, sin obstáculos para la libre movilidad de productos, personas y capitales, que debe culminar en el *mercado interior de 1993*, comportará a corto, pero sobre todo a medio plazo, un significativo aumento de la rivalidad competitiva en virtualmente todos los sectores de las economías de los Estados miembros.

Efecto especialmente intenso en el caso español, al concluir en dicha fecha el régimen transitorio vigente para los sectores «sensibles» de nuestra economía y producirse un desarme arancelario casi total ante el resto del mundo.

Además, la incorporación de la peseta en el sistema monetario europeo, con su mecanismo de paridades cuasi-fijas permitiendo una pequeña banda de fluctuación, comporta la renuncia expresa a aumentar artificialmente la competitividad de la economía española en los mercados internacionales a través de la devaluación de nuestra moneda. Por tanto, la necesidad de que nuestra economía pueda ser capaz de competir en los mercados internacionales se convierte en un tema prioritario de la «agenda» del mundo empresarial y de los poderes públicos.

No hay duda que la actuación de las Administraciones públicas constituye un factor de primer orden en la determinación del nivel de competitividad de los diferentes sectores industriales de un país (BAREA, 1986; PORTER, 1991).

El marco de regulaciones, la política industrial, el sistema fiscal, la cantidad y calidad de los servicios públicos —especialmente aquéllos que constituyen *inputs*

para el sistema económico–, la existencia de garantías jurisdiccionales efectivas, son factores que afectan directamente al nivel de competitividad de un territorio.

El «déficit adaptativo» de nuestras Administraciones públicas comporta «estrangulamientos» para el desarrollo económico que afectan significativamente a la competitividad de las empresas españolas. En el nuevo escenario competitivo, la necesidad de acometer la modernización administrativa adquiere un nuevo perfil. El debate sobre la modernización se reformula en términos de los «costes de la no-modernización» y de cuáles son las consecuencias para un país de no emprender, o de hacerlo con lentitud, los procesos de cambio necesarios (KLIKSBERG, 1985).

Pero no sólo las empresas se encuentran ante la presión de la competencia internacional. De una manera súbita, las Administraciones de los diferentes países, regiones y ciudades europeas se dan cuenta que están «compitiendo» entre sí. Producen y ofrecen «localizaciones» para la actividad económica.

Las Administraciones que han sabido reconocer este hecho han abierto un diálogo con los agentes económicos sobre cuál es la «especialización territorial deseada», con un doble objetivo: 1) mantener, a nivel agregado, el volumen de actividad económica existente en un territorio y 2) intentar atraer nuevas actividades que refuercen ese carácter diferencial. El Plan Estratégico Barcelona 2000 y el objetivo de conseguir que Barcelona se convierta en una plaza europea de servicios financieros especializados constituye un buen ejemplo de lo anterior.

El escenario de la Europa del 93 pone de manifiesto los importantes niveles de *interdependencia entre los diferentes actores sociales.* El reto de la competitividad implica a toda la sociedad. Liderar el proceso social y conseguir la corresponsabilización entre todos los agentes sociales constituirá, sin duda, una de las tareas prioritarias de nuestras Administraciones públicas en los años noventa.

### D) El futuro visto desde el presente: una nueva perspectiva del «rol» del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil

La creciente interdependencia social y político-administrativa, acentuada por el reto de la competitividad, pone de relieve la necesidad de replantear las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad civil, desde una nueva perspectiva, diferente de la separación estricta propugnada por el Estado liberal y diferente también del intervencionismo del Estado Social.

Desde esa nueva perspectiva, el Estado aparece como un agente social más, si bien dotado de una dimensión específica y con una posición privilegiada para ejercer de manera proactiva el liderazgo social. O, en palabras de KLIKSBERG, «de dinamización de las sociedad civil» (KLIKSBERG, 1985, p. 36).

El reconocimiento de la interdependencia existente entre los diferentes agentes en el logro de un objetivo común (por ejemplo, la mejora de la competitividad) plantea sus relaciones en el terreno de la *corresponsabilidad* (dato ausente en las concepciones anteriores del Estado).

En este contexto pluralista, las bases de legitimidad del Estado proceden de su carácter «extrovertido» y «relacional», determinado por su capacidad de interlocución y de apertura a los intereses sociales (BALDASSARRE, 1982, citado por SUBIRATS, 1989, p. 21); de su capacidad para asumir el liderazgo y obtener resultados a través de otras organizaciones, reconociendo el marcado carácter interorganizacional de muchos de los procesos de gestión pública (METCALFE y RICHARDS, 1987a, p. 37), y de su «*modestia*» para asumir que el protagonismo corresponde a los objetivos colectivos perseguidos y no a las organizaciones participantes (MENDOZA, 1991).

Si al modelo del Estado Liberal se le ha superpuesto el modelo de Estado Social y del Bienestar, ahora asistimos a la acumulación de un nuevo estrato al que, provisionalmente, podríamos denominar el modelo del *Estado Relacional.*

Si la nota característica de la actuación del Estado liberal es la primacía del principio de legalidad y la regularidad procedimental y la del Estado del Bienestar es la de prestación de servicios, el Estado Relacional se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles y de conocimiento (producción y difusión de información, corresponsabilización, intermediación social facilitando el contacto entre diferentes actores económicos y sociales, etc.).

El Estado Relacional deja de tener un programa «propio», como ocurría en el Estado del Bienestar, y reconoce su carácter instrumental respecto a la sociedad; de ahí que convierta a la naturaleza relacional de su actividad en su principal atributo de identidad.

De lo anterior se deduce la coexistencia, que bien podríamos calificar de cohabitación, de dos culturas administrativas claramente diferenciadas, la jurídica y la gestora, y de una tercera emergente: la relacional (o de dinamización social).

Precisamos de un nuevo marco de referencia que nos ayude a repensar el rol de las Administraciones públicas en el contexto del Estado Relacional, si queremos que se produzca la evolución hacia una nueva cultura administrativa capaz de integrar a las tres anteriores.

La no integración en nuestras Administraciones de las culturas jurídica y de gestión se traduce en un enfrentamiento más o menos abierto y permanente entre ambas concepciones. De hecho, la cultura de gestión ha basado más su identidad en la negación del modelo burocrático que en unos valores propios que la definan. Tensiones y fricciones también empiezan a reproducirse entre la cultura relacional y las dos anteriores.

La magnitud del *cambio cultural* en las Administraciones públicas es mucho mayor de lo que en un principio se creía. Es preciso, pues, empezar a avanzar sin demora en la construcción del nuevo marco de referencia que permita su integración (LOZANO, 1991), de lo contrario los fenómenos de «fragmentación» también se producirán en el seno de las propias organizaciones públicas.

## IV. LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EMPRESARIAL COMO RESPUESTA A LAS EXIGENCIAS DEL MERCADO

Las técnicas de gestión empresarial nacen y se desarrollan para dar respuesta a los retos que plantea un entorno competitivo dinámico y cambiante. Su espectacular desarrollo en las dos últimas décadas corre paralelo a la creciente internacionalización de los mercados. Aquí, el dato esencial lo constituye el mercado, que aparece como medio portador de los valores de eficacia y eficiencia empresarial.

### A) LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL MERCADO

A efectos de nuestro análisis, que tiene por objeto comprender el alcance y las premisas de las técnicas empresariales, tres características del mercado aparecen como especialmente relevantes.

Primera: En el mercado se producen *transacciones individuales*. La naturaleza de los bienes y servicios suministrados por el mercado permite su divisibilidad y, por tanto, su consumo individualizado.

Segunda: A cambio de los bienes y servicios proporcionados a sus compradores, los oferentes de los mismos reciben una *contraprestación monetaria o precio*. Aquellos demandantes o compradores potenciales que no tienen poder adquisitivo quedan excluidos del mercado. Es decir, en el mercado sólo se expresan las necesidades y preferencias de lo que los economistas denominan la demanda solvente [2].

Tercera: el elemento constitutivo y definitorio del mercado es la *situación de competencia* o concurrencia que en él se da, caracterizada por la presencia de varios oferentes y uno o varios demandantes con capacidad para elegir entre ofertas alternativas. Es la presencia o la posibilidad de ofertas alternativas lo que otorga auténtico poder al comprador: el poder de elegir [3].

De las elecciones de los compradores dependerá el volumen de recursos monetarios que obtenga cada una de las empresas ofertantes. Es decir, la *asignación de recursos* que se produce en un contexto de mercado está en función directamente proporcional al grado de competitividad alcanzado por cada ofertante.

## B) La lógica de la actuación empresarial en el mercado

En un contexto de mercado, el comportamiento de una empresa se puede explicar en base a la interacción de estos tres elementos: los compradores o clientes, los competidores y la propia empresa. Es lo que Kenichi Ohmae ha bautizado con el nombre de «triángulo estratégico» (Ohmae, 1983).

La esencia de la actuación de cualquier empresa que opere en un contexto de mercado, si quiere sobrevivir y conseguir sus objetivos, se centra en:

*a)* Identificar y seleccionar aquel mercado o aquellos «segmentos de mercado» que ofrecen un mayor potencial de beneficios para la empresa.

*b)* Satisfacer las demandas y preferencias específicas de los distintos compradores o clientes que forman parte del o de los segmentos de mercado a los que se dirige la empresa, proporcionándoles bienes y servicios que a su juicio tengan *valor.*

En un contexto de mercado, el *valor* de un producto o servicio es algo que no determina el ofertante sino su comprador potencial. La atribución de valor es, por tanto, algo subjetivo y personal.

*c)* En un contexto competitivo no basta con ofrecer bienes y servicios que tangan *valor*, sino que la empresa deberá *diferenciar su oferta* y hacerla más atractiva que la de su competidor, de lo contrario los compradores optarán por alguna de las restantes ofertas.

Es decir, el valor atribuido por el comprador a un determinado producto o servicio no sólo depende de sus preferencias, sino también de las características, incluido el precio, de los productos o servicios de la competencia.

La naturaleza e importancia de la *ventaja competitiva* conseguida por una empresa radica en su capacidad para proporcionar un *valor diferencial* a sus compradores (Porter, 1980; Porter, 1985).

*d)* Y todo ello intentando obtener un nivel de rentabilidad adecuado en relación al capital invertido. En consecuencia, la empresa debe prestar una especial atención tanto a las inversiones como a los costes en que incurre para obtener y mantener su ventaja competitiva.

Nótese que el mercado proporciona a las empresas de manera automática e incuestionable el *control de la eficacia* de su actuación en ese momento.

El nivel de éxito alcanzado se refleja de manera directa en el volumen de transacciones efectuadas y, por tanto, en la cifra de ventas, así como en el nivel de beneficio conseguido en un período dado.

En este sentido, el beneficio desempeña un doble papel. Por una parte, como incentivo de la actuación empresarial. Y por otra, como resultado de la capacidad de la empresa para satisfacer mejor que sus competidores las necesidades de sus

clientes y, a su vez, gestionar adecuadamente sus recursos. Será esta capacidad de hacerlo mejor, de proporcionar valor, la fuente de la legitimidad del beneficio empresarial.

En consecuencia, la *orientación al mercado* y la *preocupación por la eficiencia* en la utilización de los recursos constituyen los valores centrales que se encuentran en la base de la cultura, los procesos y las técnicas de gestión de las empresas más competitivas.

Ahora bien, el éxito competitivo es algo relativo y temporal. Un contexto de mercado se caracteriza por ser *dinámico*. Las empresas deben reaccionar ante los logros de sus competidores, si quieren preservar su ventaja competitiva. Las necesidades y preferencias de los compradores cambian a lo largo del tiempo. El cambio tecnológico y las variaciones en la disponibilidad y coste de los recursos empleados por la empresa modifican la propia naturaleza de sus procesos productivos.

Por ello, la *innovación*, la *asunción de riesgos*, la *experimentación* y la *orientación a la acción* se convierten en aspectos críticos para conseguir y mantener una determinada posición competitiva. La viabilidad de la empresa a medio y largo plazo dependerá, por tanto, de su *capacidad de adaptación* a un entorno cambiante y dinámico. Por todo ello puede afirmarse que el *mercado induce una presión o estímulo para la mejora continua de la actuación de una organización.*

### C) Las premisas en que se basan las técnicas de gestión empresarial

De los rasgos definitorios del mercado y de la lógica de actuación de las empresas que operan en dicho contexto se pueden deducir cuáles son las premisas implícitas incorporadas en las técnicas de gestión empresarial. Supuestos que conviene tener muy presentes cuando se considera la aplicación de dichas técnicas en un contexto diferente: el de la gestión pública.

Las premisas subyacentes en las técnicas de gestión empresarial pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) *Primacía de la lógica de adaptación al entorno*. Dado que la empresa difícilmente podrá modificar con su acción individual el entorno en que opera, las técnicas empresariales se orientan a favorecer la capacidad de adaptación de la organización a las condiciones ambientales actuales y futuras.

Esta lógica está esencialmente presente en las técnicas de gestión estratégica, centradas en: 1) la selección del entorno más adecuado para la empresa (los mercados o segmentos de mercado con mayor atractivo); 2) el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para obtener una ventaja competitiva sostenible, y 3) la gestión de los procesos de cambio organizativo.

Por su parte, las técnicas de gestión operativa se centran en la optimización de las condiciones internas y externas existentes en un momento dado.

El *carácter extrovertido* de muchas de las técnicas empresariales se manifiesta en la importancia de los requerimientos cuantitativos y cualitativos de información sobre el entorno que su utilización comporta.

b) *Un modelo de decisión racional.* La gran mayoría de las técnicas de gestión empresarial presuponen la existencia de un decisor unitario (un individuo o un colectivo que se comporta como tal) capaz de ordenar sus preferencias, formular objetivos no contradictorios y evaluar las distintas alternativas, así como la actuación presente de la organización en base a dicho sistema integrado de objetivos (SCHARPF, 1978, citado por METCALFE, 1990, p. 17).

La existencia de un sistema de control jerárquico reduce de manera significativa el posible conflicto sobre los objetivos de la empresa y facilita que su formulación pueda ser no contradictoria, clara y precisa. Ello se materializa en la consideración del ciclo planificación-ejecución-control como un *proceso integrado de gestión.*

Por otra parte, el beneficio aparece como un criterio sintético que facilita el cálculo y la evaluación de alternativas.

c) *Marcado sesgo hacia la cuantificación.* El mercado ofrece retroalimentación permanente sobre el desempeño de la empresa y abundante información tanto de la competencia como de la disponibilidad y coste de los distintos recursos empleados.

Al operar en un contexto rico en información, la mayor parte de las técnicas empresariales otorgan primacía al cálculo y a la cuantificación. Por lo general, las técnicas empresariales son capaces de tratar adecuadamente las situaciones de riesgo pero no las de incertidumbre[4].

d) *Marcado carácter intraorganizativo.* Los resultados que obtiene la empresa están en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado *vis-à-vis* de sus competidores.

La tarea de dirección se contempla como la movilización de la energía y los recursos organizativos en la consecución de los propios objetivos empresariales. La definición convencional del *management* como «la obtención de resultados a través de otras personas (se sobreentiende de los miembros que componen la organización)» es quizá la formulación más clara del carácter intraorganizativo de los procesos de gestión empresarial.

Además, se presupone que las transacciones individuales que se dan en el mercado son capaces de «capturar» la totalidad o la mayor parte del valor creado, así como de reflejar los costes en que se ha incurrido para su creación. De forma que los efectos ocasionados por la actuación de la empresa que «escapan» al mercado (lo que los economistas denominan «externalidades») serán «ignorados» por las técnicas empresariales.

Para mayor abundancia, como dichos efectos son de difícil medida, el sesgo hacia la cuantificación refuerza la tendencia a su omisión[5]. Sólo serán tenidos en cuenta en el proceso decisional de la empresa cuando exista algún tipo de presión social o una regulación que obligue, vía un mayor coste, a su «internalización».

## V. LOS ELEMENTOS DE ESPECIFICIDAD DEL CONTEXTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los factores de especificidad de la gestión pública en relación a la gestión empresarial han sido tratados por numerosos autores[6]. En este apartado nos ceñiremos a cuatro aspectos que, por su carácter estructural, confieren una marcada especificidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública: *a)* la sustitución del mercado como mecanismo de asignación de recursos por el proceso político; *b)* el carácter de poderes públicos de las Administraciones públicas; *c)* la diferente naturaleza de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y *d)* la dificultad de medida del valor creado.

### A) La sustitución del mercado por el proceso político

El dato de partida lo constituye el que la mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas no pasan por el mercado[7]. La razón puede deberse a uno de estos dos motivos.

Por un lado, la existencia de bienes públicos «puros», pues su provisión requiere su oferta conjunta a la colectividad (es decir, no son divisibles ni susceptibles de consumo individual) y, por esa misma razón, una vez producidos, es imposible excluir a alguien de su disfrute[8] (Mueller, 1979, citado por Metcalfe, 1990, p. 9).

Por otro, para garantizar que aquella parte de la población que no pueda acceder al mercado, por falta de poder adquisitivo, no quede excluida de ciertos bienes considerados socialmente «preferentes» (por ejemplo, sanidad, cultura, educación).

El contenido de lo que se considera «socialmente preferente» tiene un carácter esencialmente histórico y, por tanto, la provisión de dichos bienes no pertenecerá al núcleo de las actividades «esenciales o permanentes» del Estado.

En el caso de los bienes públicos, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos. La referencia al proceso político significa, en palabras de Subirats, que «no nos encontramos ante la lógica de "una decisión-un actor". El proceso de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones» (Subirats, 1989, p. 41).

La asignación de recursos por el proceso político tiene lugar en una doble vertiente. Por un lado, a través de la determinación de las características del sistema fiscal y de la decisión sobre el déficit del presupuesto, el proceso político determina el volumen de gasto público total o, en otras palabras, el total de recursos asignados al Estado para la realización de sus fines. Además, ello significa determinar el peso relativo de los sectores público y privado en la distribución de la renta generada por un país.

Por otro, el proceso políteo asigna recursos a través de las decisiones sobre el gasto público, que reflejan las prioridades otorgadas a las diferentes necesidades sociales y determinan el volumen de recursos presupuestarios disponibles para la provisión de los distintos bienes y servicios públicos.

En el proceso de asignación de recursos, la dimensión *distributiva* está siempre presente y se convierte en un factor intrínseco de la actuación de los poderes públicos. En la vertiente de los ingresos públicos, los aspectos redistributivos se manifiestan en la progresividad del sistema fiscal.

En la vertiente del gasto público aparece la cuestión de *a quién* benefician las distintas políticas. Corresponde al proceso político, que canaliza y representa los intereses de los distintos grupos implicados, resolver la tensión entre demandas que compiten entre sí y, en ocasiones, son claramente contrapuestas.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, el mercado se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre oferentes y demandantes que responden a la expresión de demandas individuales, y el automatismo en la asignación de recursos en función del grado de competitividad de cada ofertante.

Por su parte, los rasgos característicos del proceso político como mecanismo de asignación de recursos son: su *preocupación por los aspectos redistributivos* y de equidad; la realización de transacciones Estado-sociedad a partir de la *agregación de las distintas demandas sociales* [9], y el *no automatismo* entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión.

Otros rasgos del proceso político a tener presente son: su *pluralismo*; la *fragmentación de la autoridad*; un contexto donde *no se puede dar por supuesto el consenso* sobre los objetivos y en donde el *conflicto es legítimo* (METCALFE, 1990).

### B) EL CARÁCTER DE PODERES PÚBLICOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [10]

El Estado tiene un marcado carácter instrumental, apareciendo como el conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dota la propia sociedad para realizar objetivos que ésta considera necesarios. Para ello, la sociedad otorga al

Estado la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros cuando se trata de conseguir dichos objetivos.

De lo anterior se desprenden varias implicaciones importantes. Primera, las Administraciones públicas realizan una serie de objetivos que no les son propios como organización, en la medida en que constituyen *necesidades públicas* definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.

La segunda implicación es que las Administraciones públicas constituyen *poderes públicos*. Su esencia es el ejercicio de la autoridad que le ha sido conferida por la sociedad. El ejercicio de la autoridad se realiza a través de la formulación de políticas públicas y la creación y administración de regulaciones.

Conviene resaltar que el «tamaño» del sector público [expresado a través de sus diferentes formas organizativas [11]] obedece a una opción político-administrativa. Garantizar la provisión de determinado servicio público no comporta *necesariamente* su prestación directa por las organizaciones públicas.

Esta opción se refleja en la importancia del empleo público. Así, mientras en Japón el empleo público representaba en 1989 un 8,2 por 100 del empleo total, para dicho año éste se situaba en España en un 14,2 por 100 y en Suecia en un 31,5 por 100 (OCDE, 1990).

A pesar de estas disparidades, es importante constatar que en un mundo crecientemente complejo e interdependiente, la necesidad de acción de los poderes públicos es cada vez mayor. Como señala METCALFE, «una cosa es un Estado limitado, otra cosa muy diferente es una capacidad de gobierno limitada» (METCALFE, 1990, p. 10).

La tercera implicación es que el poder de las Administraciones públicas es un *poder limitado*. Las Administraciones públicas están sometidas a las leyes (principio de legalidad), que establecen tanto los límites al ejercicio del poder coercitivo que la sociedad les ha otorgado sobre sus miembros como el ámbito de su actuación material que deberá estar justificada en el «interés público».

La cuarta y última implicación se refiere a la presencia de *dos fuentes de legitimidad* en el seno de las Administraciones públicas. Por una parte, la legitimidad del gobierno basada en el principio de la confianza parlamentaria y, por otra, la legitimidad de la Administración, entendida como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno, basada en el principio constitucional del mérito.

### C) LOS PROCESOS DE CREACIÓN DE VALOR EN EL SECTOR PÚBLICO

La imagen de creación de valor va generalmente asociada a unos procesos productivos en los que se transforman materiales para crear productos o bien se realizan una serie de actividades que dan lugar a la prestación de un servicio que es adquirido en el mercado a un precio dado.

La realización de un proceso productivo, el producto o servicio en sí mismo y, sobre todo, el precio pagado por el comprador proporciona la evidencia de que efectivamente se ha creado algo que tiene valor. Sin embargo, ésta es una visión excesivamente restringida a la hora de considerar el valor creado por el sector público (MOORE, 1984).

Ciertamente, las Administraciones públicas crean valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o con transferencias monetarias), pero también crean valor de otras formas. Siguiendo el análisis de MOORE, podemos considerar las siguientes (MOORE, 1984, pp. 38 y ss.):

— Aquellas actividades o programas de actuación en que existen *beneficiarios que no son usuarios* o «clientes» directos del programa (por ejemplo, los programas de inmunización preventiva ante enfermedades contagiosas o el pago de pensiones no contributivas).

En estas actividades el valor no sólo se crea por la existencia de «externalidades» (el aumento de población vacunada reduce los riesgos de infección de la población no vacunada), sino también porque dichos programas expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en el que sus miembros desearían vivir (por ejemplo, una sociedad más solidaria y que garantiza la dignidad humana). Asimismo, algunos de los programas de bienestar social producen un valor similar al de una póliza de seguros, al constituir una «red de protección social» ante la eventualidad de una desgracia personal o familiar.

— En otros casos, el valor creado por los programas públicos consiste en la *creación de una capacidad de respuesta* para afrontar amenazas (por ejemplo, los programas de vigilancia contra incendios forestales o el despliegue de un ala de aviones F-18). Aquí no se producen transacciones individuales e incluso es posible que no llegue a producirse la necesidad de entrar en acción, pero no por ello dichos programas dejan de crear valor (ya sea por su posible efecto disuasorio, ya sea por el sentimiento de seguridad que proporcionan a la sociedad).

— Las Administraciones públicas también utilizan *la autoridad como un recurso* para crear valor a través de las *regulaciones* (por ejemplo, los programas de seguridad vial o de reducción de las emisiones de gases tóxicos). En los programas regulatorios, los recursos para la consecución del objetivo perseguido proceden tanto del presupuesto público como de las empresas y particulares a los que, en nombre del interés público, se les ha impuesto la obligación de modificar sus patrones de conducta o de realizar ciertas tareas de tipo productivo.

Es importante notar el que las transacciones entre la agencia regulatoria y sus «clientes» se centran en la supervisión de los esfuerzos que éstos realizan para cumplir con el objetivo fijado.

— Por último, debe notarse que las percepciones sociales sobre *la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas* aumentan (o disminuyen) el valor creado. Los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, igualdad de oportunidades, legalidad, regularidad procedimental, forman *parte integral* de dicho valor.

Ahora bien, los poderes públicos utilizan recursos e imponen costes a la par que crean beneficios. Por tanto, el valor creado no serán simplemente los beneficios de las actividades desarrolladas, sino los beneficios menos los costes. Sin embargo, la medida de ese valor no es algo exento de dificultad.

### D) La dificultad de medida del valor creado por las Administraciones públicas

La dificultad de medir el valor creado por la actuación de los poderes públicos obedece a varias causas. Merece la pena detenerse en alguna de ellas.

Primero. Dado que los bienes públicos no pasan por el mercado, la no existencia de un precio impide que podamos cuantificar el montante de los ingresos asociados al volumen y valor que para sus beneficiarios tienen las actividades desarrolladas por una organización pública.

Pero no sólo es que no podamos cuantificar los beneficios creados en términos de ingresos; en ocasiones los presupuestos públicos sólo recogen una parte de los costos, como es el caso de los programas regulatorios [12].

Segundo. La necesidad de distinguir entre aquello que un determinado programa materialmente produce (*outputs* y el resultado o impacto efectivamente conseguido en términos de respuesta a la necesidad social (*outcomes*).

Tal como indica Moore, las actividades que tienen lugar en la frontera de una organización pública con su entorno (en los ejemplos anteriores, las sesiones de vacunación, los vuelos de entrenamiento del ala de aviones F-18, o la publicación en el *BOE* de los *standards* máximos de emisión de gases contaminantes) raramente tienen valor por sí mismas. Generalmente se produce una cadena causal que relaciona estas actividades (o sus *outputs*) con aquello que realmente tiene valor en sí mismo (los *outcomes* deseados) (Moore, 1984).

Tercero. A menudo existe incertidumbre sobre si la relación causal entre *outputs* y *outcomes*, que en ocasiones puede ser muy larga, realmente funciona. Por lo general, se dispone de una teoría, pero no de la evidencia empírica suficiente, casi siempre muy escasa, que permita su validación.

De lo expuesto en este epígrafe y en el anterior se deduce que la tarea de reflejar y poder dar cuenta del valor creado por los poderes públicos es mucho más exigente y compleja de lo que inicialmente podíamos haber pensado.

Con ser importante, la aportación de las técnicas contables del sector privado (cuantificación de los *outputs* y contabilidad de costes) se queda a mitad de camino. Sólo la generalización de la práctica de la evaluación de políticas públicas nos permitirá recorrer el camino restante.

### E) Una primera aproximación a la especificidad de la gestión pública desde el enfoque del «public management»

Muchos directivos públicos, positivamente preocupados por los problemas de eficacia y eficiencia de sus organizaciones, comparten la visión de que «no existen diferencias entre la gestión pública y la privada, sino entre la buena y mala gestión». Lo único que cambia, en esta concepción, es el *escenario* en que se produce la gestión.

Sin embargo, el cambio de escenario tiene implicaciones mucho más profundas que afectan a la propia *naturaleza* de los procesos de la gestión pública. La definición de gestión pública de Moore como «la tarea de intentar maximizar el valor creado por la actuación de los poderes públicos» (Moore, 1984) constituye el punto de partida para aproximarnos al carácter distintivo de la gestión pública, al reconocer la naturaleza cualitativamente diferente de los bienes públicos y del valor que éstos crean a la sociedad.

El paso siguiente será incorporar la cuestión de la responsabilidad. Si la gestión pública es una tarea, *quién* o quiénes se responsabilizan de su realización y cuál es el *ámbito* del ejercicio de esa responsabilidad. Desde esta perspectiva se comprende mucho mejor la definición de gestión propuesta por Metcalfe y Richards como «la asunción de responsabilidad por los resultados del funcionamiento de un sistema» (Metcalfe y Richards, 1987a, p. 37).

El «sistema» puede referirse a una organización individual, como ocurre en el caso de la gestión empresarial. Sin embargo, las políticas públicas, como hemos visto, suelen operar en un rico entramado de actores (*policy network*). Por ello, los resultados del conjunto del «sistema» son algo más que el agregado del rendimiento de las organizaciones individuales que lo componen.

De ahí que la gestión pública implique «la aceptación de la responsabilidad por los resultados del funcionamiento de un sistema cuando el control [jerárquico] *no* es posible» (Metcalfe, 1990, p. 8; la cursiva es mía). Definición que explicita el carácter interorganizacional de los procesos de gestión pública en el contexto de la «fragmentación», donde el control jerárquico se ve desvirtuado.

Esta concepción difiere de la imagen de incrementalismo de los procesos de políticas públicas gobernados por el ajuste mutuo entre los diferentes intereses, pero en los que ningún actor es responsable por el funcionamiento global del sistema. Asimismo, difiere de las visiones racionalistas de los procesos de políti-

cas públicas, basadas en la asunción de un decisor unitario con capacidad para ejercer un control central del sistema (METCALFE y RICHARDS, 1987a; METCALFE, 1990).

Definido su ámbito, queda pendiente abordar la cuestión de quién o quiénes asumen la responsabilidad por los resultados del funcionamiento global del sistema.

Ello nos remite, por una parte, al modelo del Estado Relacional, donde la responsabilidad por los objetivos de la política es asumida por los diferentes actores implicados en la misma. Y, por otra, plantea la necesidad de redefinir los mecanismos de interacción entre política y Administración, aspecto éste que se aborda en el próximo apartado.

## VI. LA APORTACIÓN DE LAS TÉCNICAS GERENCIALES A LOS RETOS DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

De los apartados anteriores se desprende que si bien es cierto que las técnicas empresariales no constituyen una respuesta universal a los problemas del sector público, también lo es que pueden realizar una aportación significativa a la resolución de algunos de esos problemas. Se trataría, pues, de acotar los límites en positivo, identificando aquellos ámbitos y procesos de la gestión pública en que la implantación de dichas técnicas puede convertirse en un factor de modernización.

El objetivo de este apartado final es identificar las áreas de la gestión pública en las que se dan problemas iguales o similares a los de la gestión empresarial. Áreas en las que tendrá sentido aprovechar la experiencia acumulada en el sector privado, ya sea a través de la «aplicación directa» de las técnicas empresariales, ya sea a través de su «adaptación creativa». A su vez, ello nos permitirá delimitar con más precisión el ámbito más genuino del *public management*.

### A) LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS GERENCIALES

Según ELIASSEN y KOOIMAN, la actuación de las Administraciones públicas puede ser abordada desde tres niveles de análisis (ELIASSEN y KOOIMAN, 1987, p. 5).

El primer nivel estaría referido al sector público como un todo en interacción con el entorno social en su sentido más amplio. En el segundo nivel nos encontraríamos la actuación de las organizaciones públicas individuales operando en sus entornos específicos (sociales, políticos y administrativos). El tercer nivel

correspondería al funcionamiento interno de cada organización y al rol de los directivos públicos.

Los problemas que surgen en el primer nivel tienen un marcado carácter interorganizacional y están relacionados con la *transformación del entorno y de las reglas de juego* en el que operan las distintas organizaciones, públicas y privadas, configurando a la gestión pública como un «proceso a nivel macro». Por oposición, los problemas del segundo y tercer nivel están relacionados con la *adaptación* de las organizaciones públicas individuales *a sus entornos* específicos y configuran a la gestión pública como un «proceso a nivel micro» (METCALFE y RICHARDS, 1987b; METCALFE, 1990).

El marcado carácter intraorganizativo y el modelo de decisión racional que subyacen en las técnicas de gestión empresarial sitúan su ámbito de aplicación en los niveles segundo y tercero, es decir, en la actuación de las organizaciones públicas individualmente consideradas y en su funcionamiento interno.

### B) BREVE PANORÁMICA DE LAS TÉCNICAS GERENCIALES

Las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en tres grandes grupos:

— las técnicas de dirección global de la organización, y que serían las más específicamente gerenciales;

— las técnicas específicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizativos globales (planificación-ejecución-control);

— las técnicas de desarrollo de habilidades directivas.

El grupo de las técnicas de dirección se caracteriza por considerar a la organización en su conjunto, centrándose en: *a*) los aspectos de rendimiento global de la organización y de integración del ciclo de gestión (perspectiva operativa), y *b*) en favorecer su capacidad de anticipación y adaptación a los cambios del entorno (perspectiva estratégica).

En este grupo, las técnicas principales son:

— la planificación estratégica y el amplio conjunto de técnicas que le sirven de apoyo. Entre éstas encontramos las técnicas de análisis del entorno actual y futuro (por ejemplo, el análisis del sector industrial, el método de los escenarios o el método Delphi) y las técnicas de diagnóstico interno (por ejemplo, el *Stream Analysis* o la «cadena de valor»);

— las técnicas orientadas a la gestión de los procesos de cambio organizativo (por ejemplo, las técnicas OD de desarrollo organizativo o de análisis de la cultura organizativa);

— la dirección por objetivos;

— la dirección de proyectos[13] y las técnicas que la acompañan (por ejemplo, el PERT-CPM).

En el grupo de las técnicas específicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizativos, y sin afán de exhaustividad, se pueden mencionar las siguientes:

— la gestión de servicios, como enfoque integrador de las especificidades de este tipo de organizaciones;

— las técnicas de investigación de mercados;

— las técnicas de *marketing* (definición del producto o servicio, del precio, de los puntos de venta del producto o de prestación del servicio, y de cómo comunicar la oferta de la organización a sus potenciales clientes);

— las técnicas de dirección de operaciones (gestión de la productividad, gestión de la calidad o las técnicas de investigación operativa, tales como la aplicación de la teoría de colas al dimensionado de las unidades productivas);

— las técnicas de diseño organizativo;

— las técnicas de dirección de recursos humanos, referidas al ciclo de gestión de los recursos humanos (reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, recompensa, formación y desarrollo de carrera), incluyendo las técnicas de relaciones laborales;

— las técnicas de gestión financiera (análisis de inversiones, gestión de tesorería, gestión de endeudamiento, simulaciones financieras);

— las técnicas de gestión de los sistemas de información;

— las técnicas de control de gestión y evaluación de resultados.

Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas están adquiriendo una importancia creciente. De capacitar para la función directiva se está pasando a la capacitación para el liderazgo del cambio organizativo. Dichas técnicas se centran en desarrollar:

— las habilidades de toma de decisiones (análisis y resolución de problemas);

— las habilidades de negociación y de gestión del conflicto;

— las habilidades relacionales y de liderazgo (dirección de equipos, técnicas de comunicación, dirección y reuniones);

— las habilidades de trabajo en equipo y de delegación;

— las habilidades de creatividad e innovación;

— las habilidades de aceptación de la complejidad, de la ambigüedad y de la incertidumbre.

### C) Evaluación del grado de adecuación de las técnicas gerenciales de carácter procedimental o analítico (técnicas «hard»)

El amplio número de técnicas gerenciales existente y su heterogeneidad ponen de manifiesto —a la hora de emitir un juicio sobre su mayor o menor adecuación al contexto de la gestión pública— que éste no debería formularse de una manera genérica, sino a partir de una evaluación individualizada de cada técnica o grupo de técnicas.

En el cuadro que se muestra a continuación aparecen valoradas las técnicas gerenciales con un marcado carácter procedimental o analítico (técnicas *hard*), en función de la *idoneidad de su diseño* para dar respuesta a los problemas de gestión de las organizaciones públicas.

La «idoneidad» de cada grupo de técnicas se ha valorado en términos de *aplicación directa, adaptación creativa*, o de la necesidad de una *reconceptualización innovadora*. La clasificación, que tiene carácter aproximativo, recoge la experiencia de la discusión y del debate de dichas técnicas con los participantes en los programas de capacitación para directivos públicos, que mi escuela viene impartiendo desde 1981.

El cuadro muestra, de manera gráfica, cómo el mayor «desajuste» se produce cuando se introducen en la definición de los problemas a resolver los factores de mayor especificidad del contexto de la gestión pública.

El reconocimiento de la interdependencia transforma la naturaleza de los procesos de planificación estratégica en las organizaciones públicas. La dificultad de

| Técnica gerencial considerada | Aplicación directa | Adaptación creativa | Reconcep. innov. |
|---|---|---|---|
| Planificación estrat. | | | |
| Gestión cambio org. | | | |
| Direcc. por objetivos | | | |
| Direcc. de proyectos | | | |
| Gestión servicios | | | |
| Investig. mercados | | | |
| Marketing | | | |
| Direcc. operaciones | | | |
| Diseño organizativo | | | |
| Dir. Rec. Humanos | | | |
| Gestión financiera | (parcial) | | |
| Sistemas información | | | |
| Control de gestión | | | |

conceptualizar y de medir el valor creado afecta tanto a las técnicas de fijación de objetivos como a las técnicas de control de resultados. La desintegración del ciclo de gestión (planificación-ejecución-control) en numerosas organizaciones públicas modifica sustancialmente el carácter de la dirección por objetivos y del control de gestión. La especificidad del estatuto funcionarial otorga una dimensión distintiva a la dirección de recursos humanos y a los procesos de gestión del cambio organizativo.

En síntesis, empleando la tipología de niveles de análisis de ELIASSEN y KOOIMAN, el mayor grado de «ajuste» de las técnicas gerenciales se produce en el tercer nivel (funcionamiento interno de cada organización y rol de los directivos públicos), produciéndose desajustes cada vez mayores cuando pasamos del segundo (la actuación de las organizaciones públicas individuales en sus entornos específicos) al primero (el sector público en su conjunto).

### D) EL «DÉFICIT GERENCIAL» Y LAS TÉCNICAS DE DESARROLLO DE HABILIDADES DIRECTIVAS

La instauración de la democracia en España y el acceso al poder de una clase política en gran parte renovada, y con clara voluntad renovadora, cambia de manera sustancial las relaciones hasta entonces existentes entre Administración y política.

Las demandas de mayor eficacia y eficiencia producen una *redefinición del rol* de los funcionarios que venían desempeñando puestos de dirección administrativa. El directivo público ya no sólo deberá ser un administrador de recursos, sino esencialmente un gestor de políticas (KLIKSBERG, 1985, p. 143). Lo que implica conceder una proyección «extrovertida» y «relacional» a la tarea del directivo y, a su vez, «permitir su participación» en la redefinición de los objetivos de la política que gestiona[14].

La gestión de una política no es un proceso mecánico de ejecución. Para satisfacer la demanda de eficacia, el gestor de una política debe *relacionarse con los diferentes actores* que forman el *policy network* y evaluar de manera sistemática los resultados que se están obteniendo, así como las condiciones ambientales en que aquélla tiene lugar.

Si los resultados no son los esperados o cambian las condiciones ambientales, el gestor se verá obligado a emprender nuevos cursos de acción y, con ello, a *redefinir*, de una u otra forma, *los objetivos de la política.*

Como consecuencia se produce la «aparición» de un espacio intermedio entre política y Administración, espacio negado por el «mito» de la dicotomía radical entre el político y el funcionario, heredada del modelo weberiano.

Tal como apunta NIETO, «podría considerarse a los directivos como el eslabón de engarce entre los políticos y los administradores, y a la función directiva como aquella a la que corresponde la concreción e implementación de las decisiones políticas» (NIETO, 1984, p. 36).

La gerencia pública, como espacio organizativo y decisional, es consecuencia directa de la *redefinición del rol* del funcionario que desempeñaba tareas de dirección administrativa. Las habilidades directivas requeridas por el gerente público serán muy diferentes a las que caracterizan el perfil del administrador de recursos, y muy próximas, en cambio, a las que caracterizan a los gerentes privados.

Por un lado, tenemos el perfil del administrador, predominante todavía hoy en muchas Administraciones, que se puede caracterizar por los siguientes rasgos; su preocupación por garantizar la regularidad procedimental y la estabilidad del sistema; su capacidad técnica para aplicar los principios generales del marco legal a cada caso particular, y por operar en el marco de una política que le viene dada (STRAND, 1987).

Por otro lado, el perfil del gerente público aparecerá caracterizado por su orientación a la acción y a la consecución de resultados, su capacidad de interlocución con el nivel político, su capacidad de iniciativa y de asunción de riesgos, y por saber negociar y dirigir equipos humanos.

De ahí que, todavía hoy, hablar de gerencia pública sea sinónimo, en el terreno de los recursos humanos de las organizaciones públicas, de «déficit gerencial».

No hay ninguna duda de la enorme contribución que en este ámbito pueden efectuar las técnicas de desarrollo de habilidades directivas mencionadas en este mismo apartado. Prueba de ello es la importancia creciente que se está otorgando a las mismas en todos los programas de capacitación para directivos públicos (IASIA, 1982).

### E) TÉCNICAS GERENCIALES Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Si consideramos los tres grandes retos de cambio de las Administraciones públicas en España, enunciados al principio de este artículo, puede afirmarse que la introducción de las técnicas gerenciales y la emergencia de la gerencia pública, como base de un nuevo modelo organizativo del Estado, permite dar una respuesta bastante satisfactoria al reto de incorporar una «lógica productiva» y, como consecuencia, incidir significativamente en el «reto de la competitividad».

En cuanto al reto de gestionar la interdependencia y la «fragmentación», que a su vez aparece como condición para afrontar el reto de la competitividad, el alcance de las técnicas gerenciales es mucho menor.

Sin embargo, no debe olvidarse que uno de los prerrequisitos para gestionar efectivamente procesos que implican a diferentes organizaciones es que cada una de ellas individualmente tenga la capacidad de llevar a cabo la parte de los objetivos comunes que le corresponde (a lo que el modelo gerencial sí puede contribuir).

No quisiera acabar este artículo sin una última reflexión. Las técnicas de gestión son objeto de «modas», como bien demuestra el mundo empresarial. En ocasiones existe la tentación de «no ser menos» o se cae en la «ingenuidad» de creer que la introducción de una nueva técnica, sin más, modificará los hábitos y los comportamientos organizativos.

La efectividad de una determinada técnica no sólo depende de la idoneidad de su diseño, sino del contexto organizativo en el cual se va a aplicar. En realidad, es mucho más ajustado ver su introducción desde una perspectiva de aprendizaje organizativo.

Factores tales como las presiones e incentivos que una organización pública recibe de su entorno para mejorar su desempeño; su estructura organizativa y la naturaleza de sus procesos decisionales; su cultura organizativa; la calidad de sus recursos humanos y de sus sistemas de información y gestión, constituyen aspectos clave que condicionan la efectividad de la introducción de las técnicas gerenciales en nuestras Administraciones públicas.

El análisis crítico de las experiencias en curso se convierte en un aspecto esencial para aproximarnos a la realidad española e identificar las condiciones de viabilidad (organizativas, técnicas y políticas) requeridas para la introducción efectiva de dichas técnicas.

La creación de esas condiciones de viabilidad, que hagan posible el aprendizaje organizativo, se convierte, así, en uno de los ejes de cualquier política de modernización administrativa.

## NOTAS

(1) Un ejemplo reciente lo constituye el conflicto entre los Departamentos de Hacienda de los gobiernos central y vasco a propósito de los pagarés forales y sus efectos «distorsionadores» de la lucha contra el fraude fiscal.

(2) La *eficiencia social* del mercado como mecanismo de asignación de recursos requiere, como condición necesaria, que no existan fuertes disparidades en la distribución de la renta, de manera que las demandas expresadas en el mercado respondan razonablemente a las necesidades del conjunto de la población. Poniendo de manifiesto la importancia de las políticas redistributivas, no sólo como un medio para mantener la cohesión social, sino también para asegurar la eficiencia del mercado.

(3) Es importante subrayar esta dimensión del mercado como un espacio de intercambio económico en el que interaccionan poderes no necesariamente equilibrados. De ahí la importancia de las políticas de «reequilibrio» para evitar que exista una relación de poder desproporcionada, ya sea de los demandantes (por ejemplo, en el mercado de trabajo), ya sea de los oferentes (por ejemplo, situaciones de monopolio), que distorsione el correcto funcionamiento del mercado.

(4) Se entiende por situación de riesgo aquella en la que conocemos la totalidad de los resultados posibles de una determinada acción y podemos asignar probabilidades de ocurrencia a cada uno

de ellos. Es decir, hay un alto conocimiento de las relaciones causa-efecto posibles. En su tratamiento se emplean las técnicas estadísticas. Por contra, una situación de incertidumbre es aquella que se caracteriza por un conocimiento parcial sobre los resultados posibles que se pueden derivar de una determinada acción.

(5) Buena prueba de ello es la limitada práctica y el carácter «rudimentario» (a los ojos de un analista de políticas) de los «balances sociales» realizados por algunas grandes empresas.

(6) Véase, por ejemplo, RAINEY, BACKOFF y LEVINE (1976); ALLISON (1979); GIBERT (1980); PERRY y KRAEMER (1983); MORRISON (1985); GUNN (1987); ANTHONY y YOUNG (1988); MENDOZA y CANDEL (1989).

(7) Por razones de claridad argumental, no se consideran en este artículo las actividades económicas de mercado desarrolladas por las empresas públicas.

(8) La no exclusión posibilita que pueda haber algunos individuos que muestren conductas insolidarias, pues el hecho de que no contribuyan a la realización de la actividad en cuestión no impide que puedan aprovecharse de ella (fenómeno del *free rider*).

(9) Una cosa es la agregación de las necesidades sociales que realiza el proceso político y su materialización en una oferta de bienes y servicios públicos con unas características dadas, y otra bien diferente la capacidad individual de cada ciudadano, en tanto que usuario de los servicios públicos, para conseguir que éstos se adapten a sus necesidades concretas.

(10) El contenido de este apartado toma prestadas muchas de las ideas expuestas en la conferencia del profesor Joan PRATS sobre «Especificidades de la gestión de la formación en las Administraciones Públicas», pronunciada en el «Taller sobre la capacitación de los gerentes y técnicos de los servicios de formación de las Administraciones Públicas», organizado por el INAP y ESADE, Madrid, 27 y 28 de febrero de 1991.

(11) No nos referimos, pues, a la dimensión del gasto público total ni a su proporción sobre la renta nacional.

(12) De ahí el riesgo de que el gobierno pueda sobrestimar el valor de dichos programas en el supuesto que no evalúe adecuadamente los costes impuestos a las empresas y a los particulares.

(13) A pesar de no referirse al conjunto de la organización, la dirección de proyectos se ha incluido en el grupo de las técnicas de dirección general por dos razones: 1) incorpora la totalidad del ciclo de gestión, y 2) requiere de las habilidades directivas propias de un generalista.

(14) Lo que plantea una importante cuestión: la de su *legitimidad* para realizar tales cometidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCAIDE, Julio (1988): «El gasto público en la democracia española. Los hechos», *Papeles de Economía Española*, núm. 37.

ALLISON, Graham T. (1979): *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Recepts?*, ponencia presentada en la Public Management Research Conference, Brookings Institution, Washington DC.; reproducido en PERRY y KRAEMER (eds.), 1983.

ANTHONY, Robert, y YOUNG, David (1988): *Management Control in Nomprofit Organizations*, Homewood, Illinois, Irwin.

BALDASSARRE, A., (1982): «Lo Stato Sociale: Una formula in evoluzione», en BALDASSARRE, A., y CERVATI, A. A. (eds.), *Crítica dello Stato Sociale,* Laterza, Bari.

BAREA, José (1986): *El* management *de los Entes públicos*, ponencia presentada en el 2.° Congreso de Economía y Economistas de España, Bilbao, San Sebastián y Vitoria, 27-29 de noviembre.

ELIASSEN, Kjell, y KOOIMAN, Jan. (1987): «Introduction», en KOOIMAN, Jan, y ELIASSEN, Kjell (eds.), *Managing Public Organizations*, SAGE, Londres.

ETXEBARRÍA, Luis E. (1989): «El cambio y la gestión del cambio en la Administración pública (cambio planificado *versus* inercia administrativa)», *Administración y Autonomía*, núm. 5, Instituto Vasco de Administración Pública.

GIBERT, Patrick (1980): *Le contrôle de gestion dans les organizations publiques*, Les Editions d'Organisation, París.

GUNN, Lewis (1987): «Perspectives on Public Management», en KOOIMAN, Jan, y ELIASSEN, Kjell (eds.), *Managing Public Organisations*, SAGE, Londres.

IASIA (1982): *Guidelines and Standards for Curricular Development for Public Administration/Public Management*, Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración.

KLIKSBERG, Bernardo (1985): *La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral*, Caracas.

LOZANO, Josep M. (1991): «Els limits de la modernitat per a una comprensió ètica de la gestió pública», *Papers ESADE*, núm. 49.

MENDOZA, Xavier (1989): «L'actualitat de la formació a les Administraciones Públiques», *Documents de Formació*, núm. 1, Ayuntamiento de Barcelona.

— (1991): *Algunas reflexiones acerca de la «transición al mercado» de los servicios sociales*, comunicación presentada en las Jornadas Público-Privadas y Bienestar Social, INTRESS, 13-15 de febrero, Barcelona.

MENDOZA, Xavier, y CANDEL, Joaquín (1989): «Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo», *Autonomies*, núm. 11, diciembre, Escuela de Administración Pública de Cataluña.

METCALFE, Les (1990): *Public Management: From Imitation to Innovation* (documento de trabajo), Maastricht (Holanda), European Institute of Public Administration.

METCALFE, Les, y RICHARDS, Sue (1987a): *Improving Public Management*, SAGE, Londres.

— (1987b): «Evolving public management cultures», en KOOIMAN, Jan, y ELIASSEN, Kjell (eds.), *Managing Public Organizations*, SAGE, Londres.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990a): *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, INAP, Madrid.

— (1990b): *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de la actuación de la Administración Pública*, INAP, Madrid.

MOORE, Mark (1984): *Creating Value in the Public Sector* (documento interno), John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boston.

MORRISON, Paul E. (1985): *How Management in Government differs from Business*, nota 9-386-085, Harvard Business School Publishing Division, Boston.

MUELLER, Denis C. (1979): *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.

NIETO, Alejandro (1984): «Los estudios sobre la Administración Pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clase directiva profesionalizada», *Documentación Administrativa*, núm. 200, enero-marzo.

OCDE (1990): «The Public Sector: Issues for the 1990s», *Working Papers*, núm. 90, diciembre, Department of Economics and Statistics.

OHMAE, Kenichi (1983): *La mente del estratega*, McGraw-Hill, México.

PERRY, J. L., y KRAEMER, K. L. (eds.) (1983): *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing Co., California.

PORTER, Michael (1980): *Competitive Strategy*, Free Press, Nueva York. (Traducción castellana: *Estrategia competitiva*, CECSA, 1983, México.)

— (1985): *Competitive Advantage*, Free Press, Nueva York. (Traducción castellana: *Ventaja competitiva*, CECSA, 1989, México).

— (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza & Janés, Barcelona.

PRATS, Joan (1989): «Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas», en *La formación para la Administración local en los noventa*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.

RAINEY, H.G.; BACKOFF, R. W., y LEVINE, C. N. (1976): «Comparing Public and Private Organizations», *Public Administration Review*, núm. 36.

SCHARPF, Fritz W. (1978): «Conclusions», en HANF, K., y SCHARPF, F.W. (eds.), *Interorganizational Policy-Making*, SAGE, Londres.

STRAND, Torodd (1987): «Bureaucrats or contingent actors?», en KOOIMAN, Jan, y ELIASSEN, Kjell (eds.), *Managing Public Organizations*, SAGE, Londres.

SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública.

# 12

# PRESUPUESTAR COMO UN PROCESO POLÍTICO

*Aaron B. Wildavsky*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
WILDAVSKY, A. B.: «Budgeting as a political process», en D. L. YEARWOOD (ed.). *Public Administration, Politics and the People: Selected Readings for Managers, Employees and Citicens.* New York: Longman, 1986, pp. 261-268.

# PRESUPUESTAR COMO UN PROCESO POLÍTICO

*Aaron B. Wildavsky*

Los presupuestos son predicciones que intentan establecer una relación entre las palabras y los números escritos en los documentos presupuestarios con el futuro comportamiento humano. Si el comportamiento esperado por los autores del presupuesto tiene lugar o no es más una cuestión de observación empírica que de definición. Por ejemplo, el presupuesto del gobierno de Brasil se conoce desde hace tiempo como «una gran mentira» (Alionar Baleeiro según Frank Sherwood), pues presenta una relación muy pequeña, si es que existe alguna, entre lo que se gasta en propósitos indefinidos y lo que contiene el documento formal. Tampoco existe necesariamente una relación entre el presupuesto y los gastos en los que se incurre o las acciones que se realizan en las empresas soviéticas (BERLINER, 1957) o en las norteamericanas (ARGYRIS, 1952; SORD y WELSCH, 1958).

Presupuestar se refiere al aprovechamiento de los recursos financieros en beneficio de la colectividad y en función de sus objetivos. Debido a que los fondos económicos son limitados, un presupuesto es un mecanismo para distribuir los recursos de la manera más adecuada posible. Si el interés principal radica en la obtención del mayor rendimiento de una cantidad de dinero específica o la obtención de los objetivos preestablecidos al menor costo, un presupuesto se convierte en un instrumento que aspira a lograr la mayor eficiencia (SMITHIES, 1955). Un presupuesto sometido a consideración representa las expectativas de una organización, pues incluye la suma de dinero que se contempla como gasto. Un presupuesto también representa las aspiraciones de la organización, ya que contiene las cifras que esperan recibirse si las condiciones son favorables. Debido a que la cantidad solicitada generalmente influye sobre la cantidad recibida, las propuestas presupuestarias son parte de una estrategia. La cantidad total de dinero y su distribución entre las diversas actividades se diseña para causar un impac-

---

Artículo traducido por Carlos MARTÍN.

to favorable que apoye los objetivos de la organización. A medida que cada miembro participa en la elaboración del presupuesto, recibe información sobre las preferencias de otros, comunica sus propios intereses a través de sus elecciones y recibe información sobre las preferencias de otros, lo que hace del presupuesto una red de comunicación en la que continuamente se genera información que circula entre los participantes. Una vez que se aprueba un presupuesto, éste se convierte en un precedente, pues el hecho de que algo se haya autorizado en el pasado amplía la posibilidad de que se autorice de nuevo (WILDAVSKY, 1964).

Como objeto de nuestro estudio, debemos entender los presupuestos como intentos para distribuir recursos financieros a través de procedimientos políticos. Si se considera la política como un conflicto al cual debe darse expresión para la determinación de los caminos a seguir, el presupuesto refleja el resultado de tal lucha. Si nos preguntamos quién obtiene lo que la organización (pública o privada) debe asignar, las respuestas se registran en el presupuesto. Si las organizaciones son vistas como coaliciones políticas (CYERT y MARCH, 1963), los presupuestos son mecanismos a través de los cuales diversas unidades negocian sobre objetivos conflictivos, se hacen pagos secundarios y tratan de motivarse entre ellos para alcanzar los objetivos.

Desde este punto de vista, el estudio de los presupuestos ofrece una útil perspectiva a través de la cual analizar el proceso de elaboración de políticas. Las posibilidades de comparación son amplias, los resultados específicos y cuantificables, y el conflictivo problema de la unidad de análisis con la cual se prueban las hipótesis, aunque no existe un acuerdo real en cuanto a las partes que constituyen una decisión, se resuelve debido a la simple naturaleza de las transacciones en la presupuestación. A pesar del gran esfuerzo que se ha realizado para recolectar material presupuestario de diversos países, niveles de gobierno y empresas privadas, el resultado ha sido muy fragmentado. En cualquier lengua hay muy poca documentación disponible sobre la manera en la que se realizan los presupuestos. Desde el trabajo clásico de STOURM sobre presupuestos (1889) hasta hoy, la mayoría de la literatura al respecto es normativa tanto en el tono como en el contenido (SMITHIES, 1955; BURKHEAD, 1956; BUCK, 1929 y 1934; WILLOUGHBY, 1918 y 1927). Sin embargo, la apreciación que se obtiene de observar el comportamiento del presupuesto en los diferentes sistemas sugiere que por debajo de la aparente diversidad de formas y estructuras existe una gran uniformidad.

## CÁLCULOS PRESUPUESTARIOS

Las decisiones dependen de los cálculos que se realizan sobre las alternativas a considerar y a elegir. Los cálculos incluyen la forma de identificar los proble-

mas, su descomposición en dimensiones más fáciles de manejar y la relación entre éstas, también como se hacen las elecciones según su nivel de importancia y quién debe ser tomado en cuenta. Un punto muy importante para el mejor entendimiento de los presupuestos es la comprensión de la extraordinaria complejidad de los cálculos que implican. En cualquier organización hay una gran cantidad de aspectos a considerar, muchos de los cuales implican una considerable dificultad técnica. Sin embargo, en la mayoría de las áreas la teoría es casi nula o inexistente, lo cual no permite a los gestores predecir las consecuencias de movimientos alternativos y su probabilidad de incidencia (BRAYBROOKE y LINDBLOM, 1963). La capacidad humana para hacer cálculos está seriamente limitada, pues el tiempo siempre apremia y la cantidad de aspectos que puede considerar una mente humana al mismo tiempo es relativamente pequeña (SIMON, 1947 y 1956). Tampoco ha podido solucionar nadie el problema de la comparación interpersonal de utilidades. Fuera del proceso político no hay ningún acuerdo en la manera de comparar y evaluar los méritos de programas diferentes hechos para personas diversas cuyas preferencias varían en forma e intensidad.

## Simplificación

Los participantes en la presupuestación abordan sus agobiantes limitaciones adoptando elementos que facilitan los cálculos. Simplifican para facilitar su tarea. Hacen pequeños movimientos, dejan que se acumule la experiencia y utilizan la retroalimentación de sus decisiones para medir las consecuencias. Aplican acciones en cuestiones más simples, consideradas como índices de cuestiones complejas. Tratan de juzgar la capacidad del responsable de los programas aun si ellos no son capaces de dar parte de las políticas directamente. Pueden instituir recortes drásticos para reducir gastos en todos los sectores basándose en las quejas de agencias afectadas o de grupos de interés para saber si han ido demasiado lejos (WILDAVSKY, 1964: 1-13). Las Juntas directivas de los hospitales británicos, incapaces de determinar cuáles son sus costos en sentido estricto, se basan en comparaciones hechas con instituciones similares. Los municipios llevan un cuidadoso registro de gastos sólo en algunas de las áreas más importantes para, así, reducir la mayor parte del gasto excesivo. El tiempo que se toma para iniciar nuevos proyectos se considera como un instrumento de simplificación para regular los gastos totales. Otra manera utilizada por algunas autoridades locales para controlar los gastos consiste en la «racionalización proporcional», que trata de distribuir a cada comité cierta cantidad de centavos o chelines por cada libra de ingreso (Royal Institute, 1959). Las empresas utilizan el porcentaje sobre el total de las ventas o algún porcentaje sobre las ganancias brutas para establecer las metas

presupuestarias. Muchas organizaciones emplean el número de personal como punto estratégico de control para limitar los gastos (SORD y WELSCH, 1958). Cuando se buscan áreas para reducir el presupuesto, la tarea principal consiste en aislar elementos «de recorte» (Royal Institute, 1959: 115-116).

## Método Incrementalista

Con mucho, el método más importante para hacer cálculos es el incrementalista. Los presupuestos casi nunca se revisan activamente como un todo, en el sentido de considerar al instante el valor de todos los programas existentes y compararlos con todas las alternativas posibles. Por el contrario, el presupuesto de cada año se basa en el presupuesto del año anterior, dándose especial atención a la reducida fluctuación de incrementos y reducciones. La mayor parte de cualquier presupuesto es producto de decisiones previas. Se han alcanzado compromisos a largo plazo. Existen programas obligatorios cuyos gastos deben sufragarse. El poderoso apoyo político hace inevitable la inclusión de otras actividades. Por lo tanto, los funcionarios relacionados con el presupuesto limitan su atención a aspectos y programas en los que pueden hacer algo, unos pocos programas nuevos o posibles reducciones en programas anteriores.

Después de que un funcionario del Ministerio de Finanzas de Gran Bretaña alertara en 1911 sobre «la costumbre de considerar las estimaciones de cada año como punto de partida para el siguiente...» (HIGGS, 1914: 135-136), podemos estar seguros de que tal práctica está bien establecida. Ni la práctica ni las quejas han disminuido en Gran Bretaña (MITCHELL, 1935; Royal Institute...1959). Los cálculos presupuestarios incrementalistas pueden encontrarse en lugares tan distintos como las provincias canadienses (MCLEOD, 1953) o las ciudades del Estado de Michigan [donde un manual para la elaboración de presupuestos dirigido a jefes de departamento dice: «Los presupuestos deben ser para el mismo nivel de servicio del presente año a menos que previamente se haya aprobado alguna variación...» (KRESSBACH, 1962: 41)].

## Expectativas de los Participantes

Los cálculos incrementalistas provienen de una base ya existente. Se considera «base» a las expectativas, comunes de los participantes en la presupuestación, de que los programas deben adecuarse al nivel actual de gasto. Por consiguiente, la base de los presupuestos se refiere a las partes aceptadas de los programas que normalmente no se someten a escrutinio intenso. Debido a que muchas unidades de la organización compiten por la obtención de fondos, la autoridad central tien-

de a incluir a todas ellas en la distribución de ganancias o pérdidas. Los participantes en la elaboración del presupuesto generalmente otorgan asignaciones a las expectativas acorde con su probable participación en los incrementos y las reducciones (WILDAVSKY, 1964: 16-18). ARGYRIS (1952: 16) cita a un supervisor al observar que los empleados tienen una noción muy clara de los resultados probables. En lo que concierne al presupuesto general de Filadelfia, BROWN y GILBERT (1961) señalan que cada departamento tuvo participación de las ganancias porque los proyectos se consideraron como contribución al buen funcionamiento de los departamentos. La amplia participación en expectativas profundamente sustentadas concernientes a la base de la organización y la justa participación de los fondos proveen de poderosos (aunque informales) medios de coordinación y estabilidad a sistemas presupuestarios que aparentemente carecen de cálculos de gran envergadura procedentes de un centro jerárquico.

## COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN

Los mecanismos de coordinación más poderosos en la presupuestación sin duda provienen de la orientación de las funciones adoptada por los principales participantes. Tales funciones (las expectativas de comportamiento atribuidas a posturas institucionales) son elementos de la división laboral. Son mecanismos de cálculo. En el Gobierno norteamericano, las agencias administrativas actúan como intermediarios de gastos excesivos, el Ministerio del Presupuesto como funcionario del presidente con tendencia a los recortes presupuestarios, el Comité de Asignaciones de la Cámara actúa como el guardián del Ministerio de Finanzas, y el Comité de Asignaciones del Senado como Corte de apelación donde las agencias llevan sus desacuerdos y cuentan con la acción legal de la Cámara. Las funciones se encajan entre sí y establecen un patrón fijo de expectativas mutuas, el cual reduce la dificultad de los cálculos que deben realizar los participantes. Las agencias no necesitan considerar con gran detalle cómo sus demandas afectarán al programa general del presidente. Saben que tales criterios deben ser introducidos por el Ministerio del Presupuesto. Ya que se depende de las agencias para avanzar en todos los programas para los que hay posibilidades de apoyo, el Ministerio del Presupuesto y los comités de asignaciones pueden concentrarse respectivamente en ajustarlos al programa del presidente o reducirlos. Si de pronto las agencias cambiaran su postura y pidieran pocos fondos, todo el patrón de expectativas mutuas se alteraría, dejando a los participantes sin un ancla de seguridad en un mar de complejidad. Si las agencias renunciaran a su papel de asesores, los miembros del Congreso no sólo tendrían que escoger entre los márgenes

de los mejores programas sino que además tendrían que descubrir primero cuáles son los más adecuados entre ellos. De hecho, el Comité de asignaciones del Senado depende de la mediación de las agencias para reducir la dificultad de los cálculos; si las agencias se negaran a hacerse cargo de las apelaciones por recortes en la Cámara, los senadores tendrían que hacer mucho más trabajo del que sus ocupados horarios permiten (WILDAVSKY, 1964).

Un escritor cuyo trabajo versaba sobre la presupuestación canadiense (WARD, 1962: 165), menciona la tendencia de los administradores a volverse «entusiastas intermediarios» de fondos incrementados para sus políticas. Cuando surgen desacuerdos en los presupuestos departamentales, como sucede a menudo en las empresas privadas, el mediador y los representantes de dichos departamentos se reúnen «armados hasta los dientes» para defender sus respectivas posiciones (ARGYRIS, 1952: 9). Las mismas batallas interministeriales ocurren en Gran Bretaña (BRITTAIN, 1959: 216-217), los Países Bajos (DREES, 1955: 61-71) y la Unión Soviética, donde surgen «serios conflictos» cuando los ministerios y las repúblicas demandan fondos para satisfacer sus propios planes (DAVIES, 1958: 184).

En una discusión que merece ser mejor conocida, W. DREES (1955: 61-71) señala que los dirigentes de las agencias pueden defender los intereses de sus sectores porque es muy difícil para ellos relacionar su modesta parte en los gastos totales con la situación presupuestaria general. Todo lo que, llevados por un espíritu de indulgencia, podrían ahorrar representaría una cifra demasiado pequeña sobre el total como para que el sacrificio valiera la pena. Desde su punto de vista los gastos totales son irrelevantes.

La función de guardián o defensor del Tesoro no surgió de modo natural. En los primeros días de las finanzas públicas en Francia, «Los financieros se apropiaban desmesuradamente de los recursos de la nación y usaban para su beneficio los fondos destinados al Tesoro, la única restricción era que cuando su botín excedía el límite de tolerancia, los ahorcaban. Era un compendio de procedimientos de control *a posteriori...*» [STOURM (1889) 1917: 536]. Se tardó varios siglos en desarrollar un ministro de finanzas como el de Louis Thiers, quien en la definición de sus funciones incluía «la agresividad necesaria... para defender la Tesorería» [STOURM (1889) 1917: 69]. Los miembros del Comité de asignaciones de la Cámara de los Estados Unidos se consideran guardianes de la Tesorería y se vanaglorian de la frecuencia con la que reducen las estimaciones (FENNO, 1962). Ellos adaptan esta función a la defensa de los intereses de la globalidad, disminuyendo los cálculos para satisfacer una función y, generalmente, incrementando cantidades en años anteriores para cubrir otras.

Entre las legislaturas del mundo, sin embargo, la actitud de protección no es muy común. DREES (1955) informa que en los Países Bajos los legisladores especialistas en finanzas, mediando por asignaciones mayores, defienden los intereses

de las áreas políticas sobre las que tienen jurisdicción, anulando así las líneas del partido. Mucho de esto sucedió en Francia durante la Cuarta República (WILLIAMS, 1954). Quizá la actitud de protección depende primeramente de los comités de asignaciones que tienen continuidad en el poder para influir sobre los resultados, lo que raramente sucede en el mundo moderno, y, en segundo lugar, del desarrollo de valores culturales y de costumbres legislativas que apoyan la insistente revisión financiera de la burocracia. Los comités legislativos en países como México, donde casi la totalidad del poder presupuestario está en manos de un presidente que dirige el único partido político mayoritario (SCOTT, 1955), o Gran Bretaña, donde la responsabilidad del partido destruye la iniciativa parlamentaria (BRITTAIN, 1959), están en una posición difícil para desarrollar la función de protección.

## OBJETIVOS PRESUPUESTARIOS

Contando con la mayor experiencia y los mayores recursos económicos, trabajando con la mayor cercanía posible a los problemas de su sistema y grupos de clientes, deseosos de expandir sus horizontes, las agencias administrativas generan acción a través de la mediación. ¿Cuánto deben cobrar? La vida sería simple si pudieran estimar los costos de sus siempre crecientes necesidades y presentar el total como su petición. Pero si piden cantidades mucho mayores de lo que los cuerpos de asignaciones consideran razonable, la credibilidad de las agencias sufriría una drástica caída. En tales circunstancias, los órganos de revisión tenderían a aplicar «una medida de irrealismo» (Royal Institute, 1959: 245), lo que provocaría que la agencia obtuviera mucho menos de lo que hubiera ganado con una petición más moderada. Es decir, la primera regla para la decisión es: no empezar desde muy alto. Aunque las agencias no deben tampoco empezar desde muy abajo, pues se podría suponer que si los mediadores de una agencia no piden fondos es porque no los necesitan. Debido a que la situación presupuestaria está siempre restringida, muy restringida o increíblemente restringida, los organismos sujetos a revisión aceptan un presupuesto bajo con agradecimiento y no indagan minuciosamente cuánto sería lo más adecuado. Dada la distribución de las funciones desempeñadas deben esperarse recortes y hacerse concesiones.

La regla para las decisiones de las agencias deberá ser: empezar un poco alto (ligero exceso), pero no demasiado (habría pérdida de confianza). ¿Qué tanto es demasiado? Lo que hacen los dirigentes de las agencias es evaluar los indicadores de las circunstancias: la experiencia del año anterior, los votos del legislativo, las políticas dictadas por el ejecutivo, las acciones de grupos de clientes y

los informes referentes al área y, de este modo, presentar un precio un poco más alto de lo que esperan recibir (WILDAVSKY, 1964: 21-32). En ciudades del Estado de Michigan, por ejemplo, los alcaldes consultan a miembros del Consejo para determinar lo que se adecua a su presupuesto (KRESSBACH, 1962: 5). Los Departamentos y las autoridades locales en Gran Bretaña generalmente hacen estimaciones de «cuánto gasto es aceptable para el cuerpo gubernamental» (Royal Institute,1959: 57). Después de determinar por qué proyectos el alcalde, el director de finanzas, los miembros del consejo y otras personas claves «darían la vida» junto con otros proyectos «inamovibles», el dirigente del presupuesto general de Filadelfia deja pasar otros proyectos si tienen posibilidades y si la petición no se aleja demasiado del curso de acción (BROWN y GILBERT, 1961: 71-88).

El Ministerio del Presupuesto de los Estados Unidos desempeña la función de ayudar al presidente a alcanzar sus objetivos cuando descubre cuáles son. Esta función tiende a hacer recortes, simplemente porque las agencias presionan mucho cuando piden fondos. El Ministerio ayuda al presidente dando a conocer más ampliamente sus planes a través del área ejecutiva y, así, los que quieren unirse a los proyectos tienen la oportunidad de descubrir lo que se requiere de ellos. Como el Congreso generalmente reduce el presupuesto del presidente, las cifras del Ministerio tienden a representar lo máximo que las agencias pueden obtener, especialmente cuando las áreas no son de capital importancia como para justificar el escrutinio intenso del Congreso, aunque éste tiene en sus manos el poder del dinero. Si el Ministerio del Presupuesto continuamente acreditara cifras totalmente omitidas por el Congreso, las agencias pronto aprenderían a prestar cada vez menos atención al presupuesto del presidente. Por consiguiente, el departamento sigue firmemente la acción del Congreso (WILDAVSKY, 1964: 4-42). Puede demostrarse empíricamente que las recomendaciones del Ministerio del Presupuesto tienden, en la gran mayoría de los casos, a seguir fielmente las acciones del Congreso.

Al decidir qué cantidad de dinero debe proponerse para propósitos específicos, el Comité de asignaciones de la Cámara se divide en grandes subcomités autónomos donde se sigue cuidadosamente el principio de reciprocidad (FENNO, 1962). La especialización es mayor a medida que los miembros del subcomité desarrollan áreas limitadas de competencia y jurisdicción. El presupuesto es incrementalista y fragmentado a medida que los comités se encargan de los ajustes hechos a la base histórica de cada agencia. La toma de decisiones consecutiva es la norma a medida que los problemas se atacan primero en la jurisdicción en la que aparecen y luego se les da un cuidadoso seguimiento paso a paso según se manifiestan en otras áreas (WILDAVSKY, 1964: 56-64). Los miembros del subcomité tratan la presupuestación como un proceso para hacer ajustes monetarios

marginales a programas ya existentes, más que como un mecanismo utilizado para reconsiderar las elecciones de políticas básicas cada año (FENNO, 1962). La fragmentación y la especialización se incrementan más a través de las funciones de apelación del Comité de Asignaciones del Senado, quien, a través de la acción de la Cámara, aborda lo que se ha transformado, fragmentando aún más cada fragmento. Cuando las acciones de los subcomités se oponen debe lograrse la coordinación, atacando el problema repetidamente o a través de la consideración de la Cámara y el Senado como un todo [...]. Cuando pensamos en todos los participantes que tienen la obligación de tomar a otros en consideración, resulta claro que una gran cantidad de ajustes se realizan a la luz de lo que es probable que otros hagan.

## ESTRATEGIAS PRESUPUESTARIAS

Tras decidir cuánto solicitar, las agencias se involucran en la planificación estratégica para garantizar sus objetivos presupuestarios. Las estrategias son los nexos entre los objetivos de las agencias y la percepción que tienen del tipo de acciones que las circunstancias políticas harán eficaces. Funcionarios del Ministerio del Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos están de acuerdo en que ser un buen político, fomentar una clientela activa, desarrollar la confianza de otros funcionarios (especialmente de los subcomités de asignaciones) y utilizar sus habilidades en el seguimiento de estrategias que aprovechan las oportunidades es más importante para obtener fondos que la demostración de eficiencia. Las agencias procuran fomentar clientelas que les ayuden a expandirse y que transmitan su satisfacción a otros funcionarios públicos. Los altos funcionarios de las agencias pronto aprenden que los comités de asignaciones son muy poderosos, pues sus recomendaciones se aceptan aproximadamente el 90 por 100 de las veces (FENNO, 1962). Ya que los cálculos presupuestarios son tan complejos, los legisladores deben tener una gran dosis de fe. De aquí la exigencia de que los funcionarios de las agencias presupuestarias muestren un alto grado de integridad. Si los comités de asignaciones sospechan que los han engañado pueden dañar gravemente la carrera del funcionario de la agencia presupuestaria y las perspectivas de la agencia que representa. Al tiempo que la realización de un trabajo respetable es una condición necesaria para el éxito, la importancia de la clientela y la confianza son tan relevantes que todas las agencias utilizan estas estrategias (WILDAVSKY, 1964: 65-98).

Además de estas estrategias universales existen estrategias eventuales que dependen del tiempo, las circunstancias y el lugar. Al defender la base, por ejem-

plo, las reducciones deben hacerse en los programas más populares y así las quejas del público provocan la restitución de los fondos. La base en los programas existentes se incrementa desplazando fondos entre las categorías [KREESBACH, 1962: 51; STOURM (1889), 1917: 348]. Pueden surgir aumentos sustanciales en la base a través de la propuesta de nuevos programas que resuelvan alguna crisis o a través de campañas que incluyan gran cantidad de publicidad y técnicas de ventas (WILDAVSKY, 1964: 101-123). La dependencia de estas estrategias respecto al cálculo presupuestario incrementalista o de incremento-disminución es evidente. Al ayudar a determinar la manera en que los programas se perciben y evalúan, las formas de presentación presupuestaria pueden adquirir importancia considerable.

Una estrategia clave y que merece tratarse por separado es la división de gastos en gastos de capital y gastos del presupuesto. En la práctica, según MOSHER, «El presupuesto general es un catálogo de futuros presupuestos para los que se harán préstamos de dinero...» (1956: 69). La tentativa distinción entre los activos de capital con recuperación futura y los gastos ordinarios pronto se resquebraja bajo la necesidad de evitar el incremento de impuestos o la aparición de déficit provocados por préstamos para elementos designados al presupuesto general (BURKHEAD, 1956: 182ss.; MOSHER, 1956: 70; SUNDELSON, 1938: 146-198). El énfasis ideológico en el tamaño y crecimiento del déficit en los Estados Unidos hace posible considerar que la introducción de un presupuesto general permitiría en la mayoría de los casos que grandes gastos considerados como déficit aparentes se convirtieran en superávit formal.

Las organizaciones buscan mantenerse en vigencia. En el caso de las agencias gubernamentales esto podría interpretarse como conservar el apoyo político que les brindan los grupos de clientes y otros participantes gubernamentales. Suponemos que las políticas no sólo se escogen por méritos intrínsecos sino también porque agregan o, por lo menos, no contradicen seriamente el apoyo político que necesitan. Los dirigentes de agencias pueden perder el control interno, ser despedidos, ver sus políticas revertidas e incluso encontrar desmembrada su organización si sus recomendaciones se desaprueban continuamente. Por lo tanto, buscan mantener un *record* razonable de aciertos (para mantener su reputación profesional, tal como indica Richard NEUSTADT) para mantener la confianza de personas clave dentro y fuera de su agencia. Por esto se ven obligados a contrastar las acciones probables de aquellos con posiciones diferentes a la suya y con influencia en la determinación de sus ingresos. Estas nociones deben de ponerse a prueba a través de observar la variación de los requisitos de la agencia que resulte del trato que reciban del Ministerio de Presupuestos y del Congreso.

Supongamos que queremos explicar el nivel de asignaciones que piden las agencias al Congreso a través del Ministerio de Presupuesto y las cantidades que

otorga el Congreso a través de las leyes de asignación. Los objetivos de los participantes deben concebirse como coacciones representadas por la orientación de las posiciones que adoptan los miembros de los comités de asignaciones y los funcionarios de más alto nivel de las agencias. Además sabemos que los cálculos presupuestarios son incrementalistas. Con todo ello es posible crear de forma simbólica —a través de ecuaciones lineales, diferenciales o aleatorias— una serie de reglas de decisión simple que incluyan las relaciones que esperamos encontrar. Dada la disponibilidad de las leyes de asignaciones y de los requisitos del Ministerio del Presupuesto para agencias individuales, las reglas de decisión pueden probarse para su adecuación al acomodar series temporales que incluyan cifras de quince o veinte años.

Por ejemplo, de la manera más simple, una regla de decisión podría ser que los fondos requeridos por una agencia en un año determinado están en función directa de la asignación obtenida el año anterior considerando cierto margen de error. Otra regla de decisión podría dar cabida a la diferencia entre lo que solicitó la agencia el año anterior y lo que realmente obtuvo del Congreso. Una agencia decide incrementar su petición para compensar el recorte o decide insistir en el valor de sus programas a pesar de la acción del Congreso; estrategias como éstas pueden representar reglas de decisión diferentes. DAVIS, DEMPSTER y WILDAVSKY (1966) demostraron que partes básicas del proceso presupuestario federal pueden describirse exactamente a través de un pequeño número de reglas relativamente simples para la toma de decisiones.

## PRESUPUESTOS EN EMPRESAS

El tratamiento de los presupuestos como instrumentos políticos no sólo se justifica en las actividades gubernamentales sino también en las empresas privadas. No se ha inventado un fenómeno político mayor que la presupuestación en las empresas soviéticas. Las compensaciones de los administradores dependen de la satisfacción de cuotas de producción establecidas en los planes económicos. [...] La primera consecuencia es que la cuota no se fija desde el principio sino que se convierte en objeto de negociación, pues los administradores buscan convencer a los ministerios de que las cuotas deben ser tan bajas como sea posible. Los administradores prudentes creen conveniente no aumentar las cuotas en exceso, no sea que se incrementen más allá de lo alcanzable. La segunda consecuencia es que la producción no se racionaliza para obtener los mayores resultados al menor costo, sino que se acelera para cubrir incentivos específicos. Por ejemplo, siempre hay sobreproducción de clavos industriales porque las cuotas se determinan

por peso: se estimula el mayor esfuerzo en un período corto para satisfacer la cuota. Se malversan fondos para sobornos que permiten pagar a algunos y así apresurar la llegada del material.

La lista de prácticas turbias para aparentar que se cubren las cuotas parece interminable: producción equivocada de pedidos, transferencia de costos a cuentas de capital, cuentas que se pagan por algún producto con fondos destinados a otro fin, productos no terminados declarados como productos terminados, disminución en la calidad, etc. (BERLINER, 1957). El punto clave es que los sistemas presupuestarios proponen objetivos de modo que los administradores no pueden cumplirlos con prácticas lícitas. La China Comunista muestra el mismo patrón (HSIA, 1953; LI, 1959). El mantenimiento se inclina ligeramente hacia un gran esfuerzo realizado en un período corto para satisfacer la cuota. Cuando se establecen objetivos similares en las empresas estadounidenses, aparecen prácticas similares, las cuales se traducen en un uso excesivo de la maquinaria para cumplir la cuota mensual (JASINSKY, 1956: 107).

Tal y como sucede en la Unión Soviética, generalmente las empresas estadounidenses utilizan los presupuestos no para reflejar la realidad sino para conducir a los administradores y a los trabajadores hacia el incremento de la producción. De hecho, algunas empresas basan sus presupuestos en la experiencia y en un factor agregado para incrementar el rendimiento (AXELSON, 1963). Los presupuestos son concebidos como formas de presión sobre las personas, perezosas en sí, para conseguir (parafraseando a Mao Tse-tung) a mayor presión, mejor presupuesto. Inevitablemente, los administradores y los trabajadores comienzan a considerar los presupuestos como «pinchos perpetuos». En algunos casos, este tipo de presupuesto conlleva al desaliento ya que podría parecer que, cualquiera que sea el esfuerzo, la cuota presupuestaria se incrementará. Ya que la contabilidad se realiza a partir de las diferentes unidades de la empresa, no es sorprendente que haya negociaciones agresivas para la designación de costos entre ellas. Por eso, los altos dirigentes creen en la necesidad de participar en campañas para promover los presupuestos de las unidades. De otro modo habría posibilidad de sabotaje (SORD y WELSCH, 1958: 140-150). Al tiempo que se ha prestado un poco de atención a las relaciones humanas en la presupuestación (BEBLING, 1961: 16), sólo STEDRY (1960), también se ha intentado explorar los principales problemas motivacionales de la presupuestación dentro de un marco político e institucional. Aunque sin la comprensión del impacto que tienen los diferentes objetivos y los sistemas de incentivos en la actividad humana, difícilmente pueden calcularse probables resultados como consecuencia de los documentos presupuestarios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ARGYRIS, Chris (1952): *The Impact of Budgets on People.* New York: Controllership Foundation.

AXELSON, Charles F. (1963): «What Makes Budgeting So Obnoxious?». *Business Budgeting* 11, núm. 5: 22 a 27.

BEBLING, Arnold A. (1961): «A Look at Budgets and People». *Business Budgeting* 10, núm. 2:15 a 18.

BERLINER, Joseph S. (1957): *Factory and Manager in the U. S. S. R.* Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.

BRAYBROOKE, David, y LINDBLOM, Charles E. (1963): A *Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process.* New York: Free Press.

BRITTAIN, Herbert (1959): *The British Budgetary System.* New York: Macmillan.

BROWN, William H. Jr., y GILBERT, C. E. (1961): *Planning Municipal Investment: A Case Study of Philadelphia.* Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.

BUCK, A. E. (1929): *Public Budgeting: A Discussion of Budgetary Practice in the National, State and Local Governments of the United States.* New York: Harper.

BUCK, A. E. (1934): *The Budget in Governments of Today.* New York: Macmillan.

BURKHEAD, Jesse (1956): *Government Budgeting.* New York: Wiley.

CYERT, Richard M., y MARCH, James G. (1963): *A Behavioral Theory of the Firm.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

DAVIES, Robert W. (1958): *The Development of the Soviet Budgetary System.* Cambridge Univ. Press.

DAVIS, Otto, DEMPSTER, M. A. H. y WILDAVSKY, Aaron (1966): «A Theory of the Budgetary Process». Manuscrito publicado.

DREES, Willem (1955): *On the Level of Government Expenditure in the Netherlands After the War.* Leiden (Netherlands): Stenfert Kroese.

FENNO, Richard F. (1962): «The House Appropriations Committee as a Political System: The Problem of Integration». *American Political Science Review* 56: 310 a 324.

HIGGS, Henry (1914): *The Financial System of the United Kingdom.* London: Macmillan.

HSIA, Ronald (1953) 1955: *Economic Planning in Communist China.* New York: Institute of Pacific Relations, International Secretariat.

JASINSKY, Frank (1956): «Use and Misuse of Efficiency Controls». *Harvard Business Review* 34, núm. 4: 105 a 112.

KRESSBACH, Thomas W. (1962): *The Michigan City Manager in Budgetary Proceedings.* Ann Arbor: Michigan Municipal League.

LEPPO, Matti (1950): «The Double-budget System in the Scandinavian Countries». *Public Finance* 5: 137 a 147.

Li, Cho-min (1959): *Economic Development of Communist China: An Appraisal of the First Five Years of Industrialization.* Berkeley: Univ. of California Press.

MCLEOD, T. H. (1953): Budgeting Provincial Expenditure. pp. 11 a 19 en Institute of Public Administration of Canada, Annual Conference, Fifth, *Proceedings.* Toronto: The Institute.

MARRE, A. S. (1957): «Departmental Financial Control». *Public Administration* 35: 169 a 178.

MITCHELL, Ronald J. (1935): *State Finance: The Theory and Practice of Public Finance in the United Kingdom.* London: Pitman.

MOSHER, Frederick C. (1956): «Fiscal Planning and Budgeting in New York City», pp. 65 a 84, en New York State-New York City Fiscal Relations Committee, *A Report to the Governor of the State of New York and the Mayor of the City of New York.* New York: The Committee.

Royal Institute of Public Administration (1959): *Budgeting in Public Authorities.* New York: Macmillan.

SCHUBERT, Glendon, y MCINTYRE, Donald F. (1953): «Preparing the Michigan State Budget». *Public Administration Review* 13:237 a 246.

SCOTT, Robert E. (1955): «Budget Making in Mexico». *InterAmerican Economic Affairs* 9: 3 a 20.

SIMON, Herbert A. (1947-1956) 1957: *Models of Man: Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting.* New York: Wiley.

SMITHIES, Arthur (1955): *The Budgetary Process in the United States.* New York: McGraw-Hill.
SORD, Bernard H., y WELSCH, Glenn A. (1958): *Business Budgeting: A Survey of Management Planning and Control Practices.* New York: Controllership Foundation.
STEDRY, Andrew C. (1960): *Budget Control and Cost Behavior.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
STOURM, René (1889)1917: *The Budget.* New York: Appleton. First published in French.
SUNDELSON, Jacob W. (1938): *Budgetary Methods in National and State Governments.* Albany, N.Y.: Lyon.
WARD, Norman (1962): *The Public Purse.* Univ. of Toronto Press.
WILDAVSKY, Aaron B. (1964): *Politics of the Budgetary Process.* Boston: Little, Brown.
— (1965): «Private Markets and Public Arenas». *American Behavioral Scientist* 9, núm. 1: 33 a 37.
WILLIAMS, Philip M. (1954) 1964: *Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic.* 3.ª ed. Hamden, Conn.: Shoe String Press. First published as *Politics in Post-war France: Parties and the Constitution in the Fourth Republic.*
WILLOUGHBY, William F. (1918): *The Movement for Budgetary Reform in the States.* New York: Appleton.
— (1927): *The National Budget System.* Baltimore: Johns Hopkins Press.

# 13

# LOS EMPLEADOS DE BASE EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Michael Lipsky*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
LIPSKY, M.: «Street-Level Bureaucrats as Policy Makers», en Yarwood, D. L. (ed.) (1987), *Public Administration: Politics and the People*, Londres, Longman

# LOS EMPLEADOS DE BASE EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Michael Lipsky*

Los empleados de base (*Street-level bureaucrats*) participan en la elaboración de políticas públicas a través de dos vías relacionadas entre sí. Por un lado, toman decisiones que afectan a los ciudadanos con un elevado nivel de autonomía. Por otro lado, a través de su interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo. El objetivo de este artículo es demostrar que la posición de primera línea permite a los empleados públicos influir de forma significativa en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

El rol de los empleados de línea en la elaboración de políticas públicas se basa en dos características asociadas a su lugar de trabajo: niveles relativamente altos de discrecionalidad y autonomía relativa respecto a la autoridad organizativa.

## DISCRECIONALIDAD

A diferencia de otros funcionarios, los empleados de línea gozan de una discrecionalidad considerable en la determinación de la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y de las sanciones otorgados por las organizaciones [1]. Los policías deciden a quién detener y qué tipo de comportamiento debe vigilarse. Los jueces deciden a quién dan una sentencia de libertad condicional o a quién penan con cadena perpetua. Los maestros deciden quién debe ser expulsado y quién debe permanecer en la escuela, al mismo tiempo que formulan sutiles propuestas sobre cómo debe impartirse la educación. Quizá el ejemplo más refinado

---

Artículo traducido por Moisés AMORÓS.

de empleado de base lo encontremos en el ámbito de la vigilancia penitenciaria. Tradicionalmente, los guardias de las prisiones archivan en informes los casos de prisioneros considerados culpables de *insolencia silenciosa*. Evidentemente, lo que puede ser o no ser considerado como una mirada agresiva depende de una buena dosis de subjetividad [2].

La discrecionalidad no significa que los empleados de base no estén sujetos a las leyes, a las regulaciones, a las directrices de los órganos superiores o a las normas y las prácticas de su grupo profesional. Al contrario, las características más importantes de las políticas públicas (...) vienen determinadas tanto por las elites políticas como por los funcionarios. Los altos cargos, así como las reglas asociadas a sus cargos y a sus grupos sociales, también estructuran las opciones políticas de los empleados de base. Estas influencias determinan las dimensiones más importantes de las políticas de primera línea, así como la variabilidad que existe entre los mismos programas públicos aplicados en diferentes lugares.

En la medida en que los empleados de línea son profesionales, afirmar la discrecionalidad de sus actuaciones resulta una obviedad. Se espera que todo profesional sea capaz de juzgar autónomamente dentro de su ámbito profesional. Normalmente, los profesionales se concentran en sus áreas de especialización y, dentro de ellas, se sienten libres del control ejercido tanto por sus superiores como por sus clientes [3]. Sin embargo, incluso aquellos empleados públicos que no presentan un *status* profesional específico, disfrutan de una considerable discrecionalidad. Por ejemplo, los oficinistas en organismos de bienestar social y de vivienda pública ejercen una notable discrecionalidad a la hora de facilitar el acceso de los clientes a estos beneficios, incluso en el caso de que se encuentren limitados por las reglas o bajo una estricta supervisión.

De hecho, las reglas pueden suponer una dificultad para la supervisión. Pueden ser tan voluminosas y contradictorias que su cumplimiento sólo pueda ser exigido selectivamente. En la mayoría de los departamentos de bienestar social, las regulaciones son enciclopédicas, al mismo tiempo que sufren constantes variaciones. Con este énfasis en las reglas, ni siquiera los más básicos y fundamentales preceptos de la capacidad de elección pueden desarrollarse. El comportamiento de la policía está tan especificado a través de reglas y regulaciones que se espera que los policías invoquen la ley selectivamente. Seguramente, dado los límites de su jornada laboral, los policías no pueden arrestar a todo el mundo que cometa una infracción [4]. (Como los doctores y los clérigos en muchas jurisdicciones, deben estar dispuestos y preparados para intervenir incluso fuera de su horario laboral.) De forma similar, aquellos funcionarios dedicados a velar por el cumplimiento de los derechos civiles tienen tantas obligaciones, en comparación con sus recursos, que acaban determinando libremente sus propias prioridades [5]. Puede parecer que la proliferación de reglas y de responsabilidades sólo es pro-

blemática en tanto que está relacionada con el grado de discrecionalidad de que disfrutan los empleados de base [6].

A pesar de que la existencia generalizada de discrecionalidad en los empleados de base es fácilmente constatable, también es importante recordar que, en el sector público, algunas de las interacciones con los ciudadanos dejan poco espacio para esta discrecionalidad. Por ejemplo, los policías que controlan el tráfico o que se encargan de los permisos de armas disponen de poca discrecionalidad en el trato con los ciudadanos. La discrecionalidad es un concepto relativo. Por lo tanto, cuanto mayor sea el grado de discrecionalidad, más relevante será su análisis para entender el comportamiento de los empleados.

Si bien teóricamente la mayoría de los problemas presentados hasta ahora desaparecerían cuando la discrecionalidad de los empleados fuera eliminada, uno puede preguntarse por qué la discrecionalidad permanece como una característica de su trabajo. La respuesta es que ciertas características de los trabajos de los empleados de base hacen difícil, si no imposible, reducir drásticamente su discrecionalidad. Su trabajo implica tareas complejas, para las que la elaboración de reglas, guías o instrucciones no pueden suponer una limitación de sus alternativas. Esto puede ser explicado por al menos dos razones fundamentales.

En primer lugar, a menudo los empleados de base trabajan en situaciones demasiado complicadas para ser reducidas a formatos programáticos. Los policías, por ejemplo, no pueden llevar consigo instrucciones sobre cómo tratar con los ciudadanos, especialmente en caso de encuentros potencialmente hostiles. De hecho, es probable que la policía no saliera a patrullar o que rehusara intervenir en situaciones potencialmente peligrosas si tales instrucciones existieran [7]. De forma similar, las nuevas ideas sobre la educación se muestran contrarias a proporcionar instrucciones detalladas a los maestros sobre qué y cómo enseñar, ya que la filosofía imperante afirma que cada niño requiere una respuesta específica en función de su contexto educativo.

Segundo, los empleados de base trabajan frecuentemente en situaciones en las que se requiere dar una respuesta a las dimensiones humanas de las mismas. Los empleados de base disfrutan de discrecionalidad porque las definiciones de sus puestos de trabajo suponen una sensibilidad y un juicio razonable que no se pueden reducir a reglas. Por ejemplo, el dictar sentencias uniformes quizá reduzca las desigualdades en el sistema judicial, pero también se requiere que la ley sea sensible a las circunstancias únicas de cada transgresión en particular [8]. Cualquier padre o madre, por ejemplo, quiere que los maestros perciban el potencial único de sus hijos. En resumen, hasta cierto punto la sociedad busca no sólo imparcialidad en los organismos públicos, sino también comprensión para las circunstancias especiales, y flexibilidad para tratarlas [9].

Una tercera razón para explicar la no eliminación de la discrecionalidad se basa más en la función que realizan los trabajadores de niveles inferiores cuando interactúan con los ciudadanos, que con la naturaleza específica de sus tareas. La discrecionalidad en los trabajadores de base promueve su autoestima e induce a los clientes a creer que estos trabajadores son quienes tienen la llave de su bienestar. Para los trabajadores y para los ciudadanos, el mantenimiento de la discreción contribuye a la legitimación de los servicios del Estado del bienestar, aunque los trabajadores de base no puedan, en ningún caso, establecer los límites de la intervención estatal.

La búsqueda del equilibrio entre compasión y flexibilidad por un lado, e imparcialidad y aplicación rígida de las reglas, por el otro, supone una aproximación dialéctica a la reforma del servicio público: mientras unos reformadores propugnarían la limitación de la discrecionalidad de los trabajadores, otros, al mismo tiempo, abogarían por incrementarla. Para permitir el transporte de enfermos en ambulancia con personal no cualificado, los planificadores sanitarios deben racionalizar el sistema de traslado de enfermos a través del desarrollo de un programa que permita una clara identificación de las urgencias sanitarias[10]. Al mismo tiempo, otros planificadores sanitarios intentan sustituir a los recepcionistas hospitalarios no cualificados por profesionales de la sanidad para asegurar, así, una mayor sensibilidad a los problemas médicos de los pacientes[11]. Inicialmente, los materiales de auto-aprendizaje se introdujeron en las escuelas para permitir a los maestros un trabajo más intensivo con algunos alumnos con dificultades, y permitir que los estudiantes tuvieran su propio ritmo de estudio. Posteriormente, estas mismas innovaciones se consideraron deseables porque eliminaban el *feedback* de los estudiantes, fomentando así más la reglamentación que el aprendizaje individualizado[12]. La discrecionalidad permanecerá como una característica de bastantes servicios públicos en la medida que las tareas sean complejas y la intervención humana se considere necesaria para un servicio efectivo.

## LA AUTONOMÍA RELATIVA DE LA AUTORIDAD ORGANIZATIVA

La mayoría de los analistas dan por supuesto que el rendimiento del trabajo de los empleados de escalafones inferiores se adecuará aproximadamente a lo que se espera de ellos. Los teóricos de la organización reconocen que siempre habrá una cierta desconexión entre las órdenes y la implementación de dichas órdenes, pero esta desconexión es atribuida a una comunicación pobre y a un desacuerdo mínimo o residual entre los trabajadores y los objetivos generales de la organización. En cualquier caso, estas dificultades son generalmente consideradas como poco importantes, de manera que la propia organización puede solucionarlas.

En parte, esta observación se deriva de constatar que el comportamiento de los trabajadores de base de una organización, incluso en el caso de pertenecer a organismos públicos, parece ser cooperativo con respecto al funcionamiento general de la organización. Generalmente, los trabajadores aceptan la legitimidad de la estructura formal de autoridad, puesto que no están en posición para disentir con efectividad.

Pero, ¿qué ocurre si los trabajadores no comparten los objetivos de sus superiores? Frecuentemente los empleados de base no comparten las perspectivas y las preferencias de sus superiores y, por tanto, no es posible pensar que estén trabajando en la misma dirección establecida por la organización. Esta desconexión se puede detectar, al menos, cuando los trabajadores no son reclutados de acuerdo con su afinidad con los objetivos de la organización; entonces o bien los trabajadores no consideran las órdenes «de arriba» como legítimas, o bien al sistema de incentivos disponibles por los superiores se le contrapone un conjunto de contramedidas por parte de los trabajadores de base. Se puede esperar un grado desigual de sumisión si los intereses de los escalafones inferiores difieren de los intereses de aquellos que están en niveles superiores, y si el sistema de incentivos y sanciones disponibles por los niveles superiores no es suficiente para imponerse[13].

A veces, los diferentes niveles de las organizaciones están diseñados más para el conflicto que para las relaciones de apoyo y la responsabilidad mutua[14]. Algunas veces es mucho más útil concebir a los trabajadores de los escalafones inferiores como poseedores de intereses diferentes y específicos, así como de recursos suficientes para perseguir sus propios intereses. Consecuentemente, desde esta perspectiva, se pueden esperar y predecir discrepancias entre las políticas planeadas y las políticas reales. Las explicaciones de estas discrepancias no deberían buscarse en el fracaso del sistema de cumplimiento de las normas o en su inadecuación, sino en la propia estructura de los puestos de trabajo en los que aparecen los intereses antagónicos de los trabajadores.

Sin embargo, en estas organizaciones las políticas pueden ser llevadas a cabo consecuentemente con los intereses de los niveles superiores; pero son fruto, por un lado, de un proceso de ajuste mutuo de las perspectivas antagónicas y, por el otro, de compartir intereses. En este caso, el conflicto latente entre los diversos niveles o bien es eliminado o bien es motivo de indiferencia para una o para ambas partes. Este enfoque concibe como problemática la idea de intereses mutuos, y pone el énfasis en la búsqueda de aquellos mecanismos que permiten el ajuste entre intereses antagónicos o divergentes[15].

Algunas de las formas que los trabajadores de escalafones inferiores pueden usar para negarse a la cooperación pueden incluir comportamientos tales como el no trabajar (excesivo absentismo, salir del trabajo), agresiones hacia la organización (robar, estafar, exceso de gasto deliberado) o actitudes negativas con implicaciones en el trabajo (alienación, apatía) [16]. Los trabajadores pueden

aprovecharse de los recursos colectivos disponibles para actuar no cooperativamente, por ejemplo a través de la formación de sindicatos, del ejercicio de derechos colectivos en negociaciones o de regulaciones específicas de la función pública. Estas estrategias colectivas no cooperativas permiten a los trabajadores mostrar una voluntad de rendir sólo a niveles mínimos, así como una falta de motivación[17].

Estas formas de no-cooperación merman las capacidades de las organizaciones para conseguir sus objetivos, ya que los trabajadores actúan por debajo de sus posibilidades. Por tanto, el desafío central de la gestión es cómo conseguir que las necesidades de los trabajadores de gratificaciones personales, materiales o psicológicas sean compatibles con las necesidades de la organización. De esta forma, la gestión del problema del absentismo laboral se transforma en cómo mejorar la satisfacción laboral para mantener, al mismo tiempo, la productividad.

Sin embargo, hay otro tipo de conflictos entre los trabajadores de los niveles inferiores y las organizaciones que no surgen fruto de las necesidades personales de los trabajadores, sino como resultado de las posiciones que ocupan dentro de las organizaciones. El rol de los trabajadores de base, como cualquier otro rol, puede ser entendido como un conjunto de intereses[18] y de comportamientos esperados. Como hemos mencionado anteriormente, los empleados de base pueden observarse como poseedores de intereses propios y diferentes de los demás miembros de la organización. Además, algunas características de su rol les permiten manifestar estas diferencias. Las diferencias entre los intereses de los empleados de base respecto a los de sus superiores, y la posibilidad de mostrar visiblemente esta diferencia permite el análisis de las posiciones de los empleados de base en la organización bajo una perspectiva conflictual[19].

La siguiente sección trata, brevemente, sobre la naturaleza del conflicto que se establece entre los objetivos y las orientaciones de los trabajadores de base con sus superiores jerárquicos. Después, se trata la capacidad y habilidad de los trabajadores de base para resistirse a las directivas de la organización[20].

## DIFERENCIAS ENTRE TRABAJADORES DE BASE Y GERENTES

En términos generales, los trabajadores de base tienen, en relación con su trabajo, prioridades diferentes a las de los gerentes. Los trabajadores están, por lo menos, interesados en minimizar los peligros y las incomodidades de su puesto de trabajo, así como en maximizar tanto su retribución como su satisfacción personal. Estas prioridades son importantes para los gerentes, puesto que, en buena medida, están relacionadas con la productividad y la efectividad de la organiza-

ción. En las burocracias de base, los trabajadores de puestos inferiores tendrán diferencias importantes con sus gerentes. Anteriormente, ya se ha sugerido que el grado de cumplimiento de las normas por parte de los trabajadores de base depende directamente de la percepción de legitimidad de las órdenes de los gerentes. Los trabajadores de base pueden considerar legítimo el derecho de establecer reglas propias, y pueden, al mismo tiempo, considerar como ilegítimos los objetivos de las políticas elaboradas por sus gerentes o superiores. Los maestros, por ejemplo, son alentados a participar en programas de educación compensatoria en los que ni ellos mismos creen, o los policías, que ya no pueden arrestar a los vagabundos por alcoholismo, pueden resistirse a este objetivo de varias maneras.

La imperiosa necesidad que sufren los trabajadores de base de procesar grandes cantidades de trabajo expeditivamente sin sentir ninguna amenaza real o psicológica por parte de sus superiores es una vía para fomentar la diferencia entre los intereses de los burócratas de base y de sus superiores. El hecho de que los trabajadores de base deban ejercer esta discrecionalidad en el procesamiento de grandes cantidades de trabajo con recursos insuficientes significa que, ineludiblemente, desarrollarán simplificaciones en su trabajo para poder soportar la presión de ser responsables de su trabajo frente a sus superiores. Sin embargo, los mecanismos desarrollados por los burócratas de base para poder controlar la presión no son ni autorizados ni respaldados por los gerentes de los departamentos.

Los gerentes están interesados en la consecución de los resultados de acuerdo con los objetivos de la organización. Los funcionarios de base están interesados en procesar el trabajo según sus propias preferencias, y según aquellas políticas de la organización que, en caso de no ser seguidas, la sanción correspondiente sea realmente importante. En cualquier tipo de organización las sanciones por incumplimiento de las políticas son limitadas, puesto que si todo tiene la misma prioridad o es igualmente importante, entonces lo más probable es que no se haga nada. En cualquier organización, los mecanismos de procesamiento del trabajo son parte integrante de la estructura informal necesaria para poder mantener coherentemente la organización, incluso en el caso de que estos procedimientos sean contrarios a las políticas de la agencia [21].

Esta última observación es una paradoja. Los trabajadores de base desarrollan mecanismos para poder soportar las presiones del trabajo, pero también son básicos para la supervivencia de la organización. Por ejemplo, la brutalidad es una práctica contraria a las políticas policiales, pero un cierto grado de tolerancia a la violencia puede ser considerado absolutamente necesario para persuadir a los agentes del orden a actuar en situaciones de riesgo. Los burócratas de base tienen un interés especial en cumplir todos aquellos requerimientos que permitan finalizar su propio trabajo; sin embargo, sus gerentes tienen un interés especial por el coste de asegurar el funcionamiento global de la organización y, especialmente,

por todos aquellos aspectos del funcionamiento que les expone directamente a un escrutinio crítico.

Otro aspecto interesante de los funcionarios de base es su deseo de mantener o ampliar su autonomía. Los gerentes intentan restringir la discrecionalidad de los trabajadores de base para poder asegurar unos resultados concretos, pero, frecuentemente, los funcionarios de base consideran estas actuaciones como ilegítimas e incluso se pueden resistir exitosamente a su cumplimiento. De hecho, en la medida que los trabajadores de base (policías, maestros, trabajadores sociales, enfermeras, doctores, abogados...) esperan poder tomar decisiones discrecionalmente, la mayoría de los esfuerzos de los gerentes para dictar normas sobre los servicios serán considerados como ilegítimos. Así pues, en la medida que esto ocurra, la no conformidad será una característica de los trabajadores de base. Sin embargo, esto no significa que los intentos para limitar a los burócratas de base sean ilegítimos *per se*. Los trabajadores de base tienen pretensiones legítimas sobre su *status* profesional, pero también gozan de un *status* burocrático que requiere su sumisión a las órdenes de los superiores. Es decir, no debe entenderse que los funcionarios de base forzosamente deban percibir sus prioridades (en tanto que profesionales) como diferentes de los intereses de los gerentes y que, necesariamente, deban asegurarse sus intereses [22].

Los burócratas de base crean conspicuamente las condiciones para actuar con discrecionalidad y, para ello, frecuentemente se apoyan en las capacidades discrecionales que ya han disfrutado en el pasado. El mantenimiento y ampliación de la discrecionalidad puede ser tan importante que es necesario ilustrarlo con algunos ejemplos.

Los jueces de juzgados de primera instancia (*Lower-court judges*) se han visto obligados a desarrollar alternativas al encarcelamiento mediante la conversión de los juzgados en oficinas de bienestar social. En Massachusetts, como en otros Estados, los juzgados de primera instancia pueden enviar a los presuntos delincuentes a programas sociales, que una vez completados satisfactoriamente, se equipararán al cumplimiento de la sentencia. El desarrollo de estas alternativas supone elaborar programas para ofrecer a quienes violan la ley por primera vez asistencia socio-psicológica, formación para la reinserción laboral y asistencia específica para, por ejemplo, alcohólicos, drogadictos o conductores suicidas. En definitiva, los jueces disponen de los servicios de psiquiatras, trabajadores sociales y otros especialistas que pueden ofrecer un tratamiento alternativo al encarcelamiento. Estas políticas alternativas han sido concebidas por reformistas humanitarios que, al igual que muchos jueces, creen que las prisiones originan todavía más criminales y por pragmáticos que reconocen que los tribunales se han convertido en meras puertas giratorias sin ningún efecto desalentador para los delincuentes potenciales.

Estos programas suponen una descarga muy importante de la presión sobre los jueces, hecho que no pasa inadvertido a analistas del sistema judicial. Hoy en día, un juez está capacitado para tomar decisiones aparentemente constructivas, en vez de tener que decidir entre enviar una persona a prisión o dejarla en libertad y sin castigo. En el caso de Boston, estos programas de desvío sugieren evidencias indirectas de que estas políticas alivian las necesidades institucionales. Estos programas fueron utilizados por los jueces más allá de sus límites, por ejemplo, algunas veces no se consideró el resultado de la entrevista inicial, o no se fue estricto con los requisitos necesarios para ser beneficiario de dichos programas. Así pues, la efectividad de estos programas alternativos se vio alterada por la actuación de los trabajadores de base. Posteriormente, debido a que la existencia de estas políticas alternativas al encarcelamiento dependía directamente de los casos enviados por los jueces, los administradores de estos programas alternativos se vieron en dificultades para no aceptar a jueces que les remitían o bien demasiados beneficiarios, o bien que simplemente tomaban decisiones inadecuadas [23].

El sistema hospitalario para Veteranos de la Administración (VA) es una burocracia fascinante porque emplea a doctores, profesionales altamente cualificados, en organizaciones dominadas por las reglas. El sistema estatal de medicina social para jubilados de la administración sin recursos suficientes ha desarrollado una serie de reglas extremadamente complejas debido a tres preocupaciones del Congreso: primera, dotar a los jubilados de la administración de servicios hospitalarios; segunda, mantener controles estrictos sobre el gasto público en general; y, tercera, no entrar en competencia con el sistema de medicina privado. El sistema de VA debía, en buena medida, proveer cuidados hospitalarios, dejando en manos de la medicina privada las revisiones médicas de los funcionarios en activo. De esta forma, los hospitales de VA tenían prohibido el tratamiento de pacientes que no fuesen jubilados de la administración, bajo la categoría burocrática de pacientes externos. Esta limitación entró en conflicto con la prerrogativa de los médicos a prescribir el nivel de tratamiento adecuado según el problema diagnosticado, puesto que hay muchos pacientes que necesitan tratamiento, pero no necesariamente hospitalización; entonces, hospitalizar a cualquier paciente significaría negar a otros pacientes que realmente lo requiriesen el derecho efectivo a la hospitalización.

Sin embargo, había una excepción a la limitación de servicios a los veteranos hospitalizados. Bajo la categoría de «Pre-Tratamiento en Cama» (PTC), los veteranos que necesitaban servicios médicos antes de su admisión (por ejemplo, análisis de sangre antes de una intervención quirúrgica) podían ser hospitalizados y, por tanto, tratados. Hubo varios intentos para limitar el uso de PTC a aquellos pacientes que tenían una admisión clara; sin embargo, el volumen real de admisiones a los hospitales a través de las listas PTC era muy bajo. Parece ser que los doctores, irritados por el hecho

de que las restricciones impuestas no les permitían tratar a los pacientes adecuadamente según su criterio, empezaron a tratar a sus pacientes como externos bajo la ficción de que iban a ser inmediatamente hospitalizados. Esta suposición se veía reforzada por la introducción de una política de Cuidados Hospitalarios en Ambulatorio (CHA) (*Ambulatory Health Care*) que permitía el tratamiento a los pacientes externos por la VA. Las admisiones vía PTC cayeron a plomo mientras que las admisiones por CHA crecieron progresivamente. En un hospital el CHA recibió 148 pacientes en los primeros cinco meses del programa, mientras que las admisiones de PTC cayeron de 122 a 73 pacientes durante el mismo período. 51 de estos pacientes fueron transferidos directamente al programa CHA[24]. Retrospectivamente, parece ser que los doctores pudieron utilizar las estructuras burocráticas existentes para imponer sus puntos de vista sobre el tratamiento adecuado de la organización sanitaria, a pesar de los intentos organizativos para limitar su discrecionalidad.

Las burocracias de base también usan las regulaciones existentes y las previsiones administrativas para burlar las reformas que tratan de limitar su discrecionalidad. En diciembre de 1968, como respuesta a las presiones del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (*Department of Housing and Urban Development*), la Autoridad de la Vivienda de Boston (AVB) (*Boston Housing Authority*) adoptó una nueva fórmula para seleccionar a los inquilinos y asegurar el proyecto de integración racial en el campo de la vivienda. El plan utilizado era conocido como la «regla del 1-2-3». Para eliminar la discrecionalidad personal en las asignaciones, la «regla del 1-2-3» permitía ofrecer a futuros inquilinos plazas en los bloques de viviendas que tuvieran proporciones de desocupación más altas. Si las ofertas eran rehusadas por los demandantes, la petición volvía al final de la lista de espera.

El plan del AVB para la integración no funcionó. Muchos empleados de la autoridad responsable para la vivienda asignaban gente a proyectos en los que ni ellos mismos quisieran vivir. Estos empleados estaban bastante preocupados por su clientela tradicional, gente de la tercera edad y blancos pobres que «copaban» los mejores proyectos del AVB. Entre las diversas razones por las que la reforma no funcionó cabe mencionar que el personal de la autoridad de vivienda estaba tan inundado de trabajo que no se podían aplicar razonablemente los controles administrativos adecuados: así pues, en el caos del procesamiento de las solicitudes, aquellos trabajadores que quisieron favorecer determinadas solicitudes, lo pudieron hacer. Los funcionarios del departamento de vivienda pudieron favorecer algunas peticiones gracias a las previsiones de excepciones a la «regla del 1-2-3», interpretando estas excepciones de una forma liberal cuando querían. Los empleados facilitaban voluntariamente información a los eventuales inquilinos que querían favorecer para que supieran qué hacer a fin de que sus peticiones fuesen consideradas como prioritarias. Frecuentemente, las solicitudes eran «mal» colocadas en las bandejas adecuadas para que los funcionarios pudieran tratarlas como prioritarias, mientras que las solicitudes restan-

tes eran tratadas según el procedimiento habitual. Al mismo tiempo, los gerentes de departamento de vivienda pública contribuían a esta desviación sistemática no informando sobre los pisos vacantes al departamento central cuando esto ocurría, no informando a los probables inquilinos cuando había vacantes, o bien informando a los eventuales inquilinos a los que querían desanimar sobre pisos no atractivos o con problemas de seguridad, aunque hubiera otros en proyecto o vacantes. Así pues, la combinación de la presión del trabajo junto con los deseos de continuar sirviendo clientes particulares, devolvió a los funcionarios de base los poderes de discrecionalidad que las nuevas leyes intentaban eliminar [25].

En un informe estratégico preparado por los funcionarios de Nueva York para reducir los servicios de bienestar social se sugiere el poder de las burocracias de base para frustrar las reformas a través de manipular los recovecos legales. Esto indicaría que los gerentes están informados sobre los límites de la reforma de la agencia sin la cooperación de los trabajadores. El informe impide la posibilidad de reducir drásticamente las horas de trabajo en oficinas dedicadas a admisiones al sistema, porque «los trabajadores sociales irían fuera de las oficinas para obtener las solicitudes en los hogares, en la calle, etc., puesto que la solicitud puede hacerse (bajo la ley federal existente) en la oficina, en el hogar del solicitante, por teléfono, por correo o en cualquier otro lugar adecuado» [26].

Un ejemplo paradigmático del instinto para retener la posibilidad de discrecionalidad se encuentra en las leyes de Nueva York promovidas por el entonces gobernador Nelson Rockefeller, que permitían imponer penas severas de prisión para los traficantes de drogas, pero imponer penas leves para aquellos que fueran cogidos con pequeñas cantidades de droga en su poder. La razón de esta ley era proveer mecanismos para frenar el tráfico de drogas. Sin embargo, algunos de los arrestados no eran ninguno de los tipos de traficantes de droga previstos en la ley: el caso de los drogadictos que se trataban con metadona y que, ocasionalmente, vendían una dosis. La ley presentaba un dilema para los jueces que creían que la mínima sentencia preceptiva (cadena perpetua para los vendedores de metadona) era demasiado severa en relación al delito cometido. En estos casos, el fiscal del Distrito de Nueva York, Richard Kuh, empezó a inculpar a los presuntos delincuentes no por los delitos que ellos habían cometidos, sino por aquellos delitos cuyas penas eran adecuadas con la severidad del delito cometido. De esta forma, el fiscal del Distrito intentó proveer la discrecionalidad requerida en un sistema judicial, frente a una legislación diseñada, precisamente, para eliminar esta discrecionalidad [27].

Otras diferencias sustanciales entre los intereses de los empleados de base y los gerentes son la continua interacción con los clientes, y la enorme complejidad de estas interacciones. Las burocracias modernas ganan legitimidad (a menudo retóricamente) comprometiéndose a estándares de justicia y equidad. Pero los burócratas de base están constantemente enfrentados con la aparente injusticia de

tratar a toda la gente por igual; aunque, al mismo tiempo, también reconozcan las obvias desigualdades de un tratamiento desigual. Desde el momento que los ciudadanos son mucho más que sus características relevantes en el aspecto burocrático (edad, sexo, residencia, nivel de ingresos, etc.), la imposibilidad de reconocer estas diferencias parece, a veces, injusta. Por ejemplo, el gerente del departamento de vivienda pública puede creer que hay grados de necesidad para vivienda pública no incluidos en las categorías de elegibilidad, o bien, el maestro puede creer que todos sus alumnos merecen su atención, pero también puede pensar que algunos requieren más atención que los demás.

No sólo los estándares de justicia provistos por las leyes son inadecuados para determinar si alguien es merecedor de un servicio o no, sino que, además, los empleados de base, como cualquier otra persona, tienen criterios personales sobre quién es merecedor o no de un servicio determinado. Esto significa que los estándares legales de equidad son insuficientes para determinar los criterios para un servicio. Los gerentes de la vivienda pública pueden ser más deferentes respecto a los solicitantes de la tercera edad que con otras personas. Los inspectores del servicio de vivienda pública pueden ser comprensivos con la situación de los propietarios, aunque no haya ningún elemento en la estructura formal del proceso administrativo para estas desviaciones[28].

En algunas circunstancias puede ser apropiado aplicar estándares diferentes de un servicio según las características personales de los demandantes. Los funcionarios de base disfrutan de una discrecionalidad considerable porque la sociedad no quiere ni un servicio público computerizado, ni una aplicación rígida de los estándares a costa de la sensibilidad por la situación personal. El fiscal del Distrito de Nueva York fue elogiado en un editorial por idear una forma de burlar los requerimientos de encarcelamiento obligatorio. Frecuentemente, los doctores de la AV actuaban en nombre de los pacientes, y en oposición a las limitaciones de la práctica cuando asignaban el tratamiento PTC a enfermos que no necesitaban hospitalización. La discrecionalidad proporciona claramente una oportunidad para intervenir en nombre de los clientes, así como para discriminar entre ellos. Incluso las burocracias más perfectas son muy ambivalentes sobre la posibilidad de una prestación de servicios personalizados. Esto significa, por lo menos, una fuente permanente de conflicto entre los objetivos de los gerentes y de los trabajadores de base.

## RECURSOS PARA LA RESISTENCIA

En términos generales, los trabajadores de base siempre han tenido pocos recursos para oponerse a las órdenes y orientaciones de sus superiores o, simple-

mente, para conseguir una respuesta de los gerentes. Pero, desde el momento en que los costes de reclutamiento y de formación de un trabajador no son triviales, siempre existe la posibilidad de que la insumisión pueda ser ejercida como una amenaza para aumentar los costes de la organización. Si esto no fuera cierto, entonces, no habría problemas de gestión.

Normalmente, los trabajadores de los servicios públicos se benefician de recursos colectivos que refuerzan considerablemente sus posiciones. Las previsiones de la función pública reducen drásticamente la capacidad de los gerentes para articular un sistema de sanciones y premios que posibiliten la promoción de ciertas actitudes. Inicialmente, las condiciones para la promoción en la administración fueron introducidas para eliminar las injusticias en la promoción de los trabajadores. Sin embargo, hoy en día estas previsiones tienden a ser irrelevantes para promover ciertas capacidades, eliminando, así, los incentivos para actuaciones meritorias. Los costes de despedir o degradar trabajadores tienden a ser en la burocracia pública tan grandes que los gerentes prefieren mantener a los trabajadores antes que soportar largos períodos de arbitraje mientras el puesto de trabajo permanece sin ocupar; o aún peor, si el puesto de trabajo continúa ocupado por el mismo trabajador acusado de incompetencia. Esta práctica significa unos estándares de funcionamiento del servicio público mediocres. En algunos casos, los sindicatos de funcionarios públicos han incrementado los sistemas de protección colectiva de los trabajadores para evitar las decisiones caprichosas en los procesos de promoción.

Sin embargo, esto no significa que los gerentes no tengan control sobre los trabajadores. Las sanciones formales, aunque signifiquen costes para los gerentes cuando se utilicen, también suponen un cierto coste para los trabajadores, quienes, por tanto, evitarán a toda costa recibirlas. Además, los gerentes también pueden manipular las prebendas que controlan: recomendaciones para una promoción o para un destino deseado, cambios en el tipo de trabajo, etc. Los gerentes también pueden facilitar el trabajo de los empleados mediante la concesión de permisos de ausencia, acelerando el ritmo de trabajo, o haciendo que el trabajo sea más o menos agradable.

En determinadas circunstancias especiales, los trabajadores de niveles inferiores pueden gozar de recursos adicionales según su posición crítica en la organización. El sociólogo David MECHANIC ha sugerido que en las circunstancias adecuadas muchos factores aumentan el poder de los trabajadores de base. Estos factores incluyen calidades y características como el conocimiento especializado, la voluntad de llegar a estar interesado, el esforzarse en el trabajo o el atractivo personal. Además, también se deben incluir factores más estructurales, por ejemplo, la posición en la organización puede afectar el control sobre la información u otras herramientas organizativas [29]. Todos estos factores aumentan el poder de

los trabajadores con un *status* formal inferior, hasta el punto que los trabajadores con un rango superior dependan de ellos [30]. Precisamente, todas estas situaciones son las que nos interesan a nosotros, puesto que la efectividad de los trabajadores depende en gran medida de su localización dentro del organigrama de la organización.

Las burocracias de base tienen un elevado grado de conocimiento especializado sobre algunas políticas e incluso preferencias, y, según dispongan su personal, reforzarán más o menos su influencia. El rol discrecional de los trabajadores de base y su posición como elaboradores de facto de políticas es lo que supone decisivamente la dependencia de los gerentes de sus subordinados. Esta discrecionalidad que ejercen los empleados de base significa que los gerentes, para poder demostrar sus propias habilidades y capacidades, dependen críticamente de sus subordinados, sin la posibilidad de intervenir en cómo sus subordinados trabajan.

Los trabajadores de base pueden castigar a los supervisores que no se comporten adecuadamente con ellos a través de la no ejecución de ciertas tareas, trabajando el mínimo o bien siguiendo estrictamente lo estipulado. Todos estos mecanismos servirían para desacreditar a sus superiores. Los agentes de policía, por ejemplo, pueden rehusar cumplir la orden de un capitán desacreditado de arrestar por conducta viciosa, o pueden rehusar acortar los procedimientos burocráticos para conseguir mayor celeridad en las investigaciones, o pueden rehusar hacer cumplir rígidamente las regulaciones del tráfico, o las normas de aparcamiento. De esta manera, estarían causando la furia entre los ciudadanos y, eventualmente, incomodando a los oficiales de policía [31]. Los trabajadores de base también pueden rehusar tomar decisiones que sus superiores están formalmente obligados a tomar, causando, así, costes a sus superiores. Los doctores que informalmente delegan en las enfermeras las decisiones sobre las dosis a administrar [32], o los jueces que también, informalmente, delegan la responsabilidad de las decisiones sobre sentencias a los encargados de control de los delincuentes, pasan a depender de sus subordinados para un funcionamiento ágil.

La relación que he descrito entre los empleados de base y los gerentes tiene dos características principales. Primera, esta relación es concebida sobre todo como conflictiva. El rol de los burócratas de base está asociado con las relaciones con los clientes de la organización y con la maximización de la autonomía de los trabajadores de base. Por contra, los roles de los gerentes están asociados hacia la gestión de los trabajadores para conseguir los objetivos generales de la organización y, por tanto, orientados hacia minimizar la autonomía de los trabajadores de base. Segunda, la relación entre empleados de base y gerentes es de mutua dependencia. De esta forma, los gerentes tenderán a gratificar las preferencias de los trabajadores sólo si ellos se ven recompensados por el trabajo de los empleados.

La reciprocidad caracterizará, hasta cierto punto, todas las relaciones de trabajo; sin embargo, en las burocracias de base, los recursos de los trabajadores de niveles inferiores son mayores que los que están a disposición por subordinados en otros contextos de trabajo. Por tanto, la reciprocidad potencial es más elevada.

Esta imagen de trabajadores y gerentes en las burocracias de base es sustancialmente diferente de la que normalmente se usa para analizar los problemas de elaboración de políticas y su implementación. Cumplir con los objetivos del departamento puede ser un problema para la gestión, pero se ve complicado por la capacidad de los burócratas de base para resistir a las presiones de la organización. Algunos de estos recursos son los mismos que tiene cualquier otro trabajador de los servicios públicos, pero algunos son inherentes a su característica como prestadores discrecionales de servicios.

El asumir que la influencia va asociada con la cadena de autoridad, y que hay un interés intrínseco en la consecución de los objetivos generales compartidos por todos los miembros de la organización, debe ser cuestionado cuando las relaciones entre los empleados de base y los gerentes son, al mismo tiempo, conflictivas y de mutua dependencia. Esta situación requiere un análisis que debe empezar, primero, por la comprensión de las condiciones de trabajo y las prioridades de los empleados de base y, después, por la comprensión de los límites que se pueden poner a estos puestos de trabajo mediante una nueva combinación de sanciones e incentivos convencionales.

## NOTAS

(1) Véase Chris ARGYRIS (1964): *Integrating the Individual and the Organization*, New York, John Wiley, pp. 35-41.

(2) MORRIS, F. L (1976): «The Advantages and Disadvantages of Black Political Group Activity in Two Northern Maximum Security State Prisons», tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology, p. 40.

(3) Para algunos analistas la característica del profesionalismo es simplemente la discrecionalidad para tomar decisiones respecto a los clientes. Desde esta perspectiva, los funcionarios de primera línea serían incuestionablemente profesionales. Véase Albert REISS: *The Police and the Public*. New Haven: Yale University Press, 1971 p. 122.

(4) Sobre las reglas y la policía, véase James Q. WILSON: *Varieties of police behavior* (Cambridge: Harvard University Press, 1968), p. 31; David PERRY: *Police in the metropolis* (Columbus, Ohio: Charles Merrill, 1975), p. 168. Véase también la discusión de Gresham SYKES sobre el dilema de los guardias de prisiones cuando son formalmente requeridos para intervenir en todo tipo de infracciones observadas en SYKES *The society of captives* (Princeton, N. J., Princeton University Press, 1958).

(5) Por ejemplo, la Oficina de Derechos Civiles del Departamento de Sanidad, Educación y Bienestar Social tiene la responsabilidad de vigilar las violaciones potenciales de: discriminación social según viene definido en el Título VI de la *Civil Rights Act* de 1964 en 16.000 distritos escolares, 2.800 instituciones de Educación Superior y en 30.000 instituciones de sanidad y de servicios sociales; en las mismas áreas geográficas, discriminación de disminuidos según lo definido en la Sección 504 de *Vocational Rehabilitation Act* de 1973, discriminación sexual según lo especificado en la Sección 799A de la *Public Health Service Act* en 1.500 instituciones educativas, y según lo

escrito en la Sección 745, discriminación sexual en la escuelas de enfermería; discriminación sexual según el Título IX de *Education Amendments*, en 16.000 distritos escolares, discriminación por los contratistas federales según la *Executive Order* 11246, innumerables contratistas en 863 *campus* de instituciones educativas superiores y en más de 3.500 localizaciones adicionales. Virginia BALDERAMA «The Office of Civil Rights as a Street-Level bureaucracy» *paper* de seminario no publicado, University of Washington, March, 1976.

(6) David PERRY y Paula SORNOFF informan que el comportamiento de los trabajadores en organismos de bienestar social con sus clientes en California viene regulado por 5 kilos de regulaciones; que un oficial de policía por término medio debe hacer cumplir más de 30.000 leyes federales, estatales y locales. PERRY y SORNOFF: «Street Level Administration and the Law: The problem of Police Community Relations», *Criminal Law Bulletin,* vol. 8. n.º 1 (January-February, 1972), p. 46.

(7) Considérese el hecho de que ellos estarían menos dispuestos a arriesgarse a intervenir si las juntas civiles de revisión pudieran penalizarles por los errores de juicio hecho en circunstancias confusas y frenéticas que los civiles no pueden apreciar.

(8) Para una discusión de los intentos para introducir el dictamen de sentencias uniformes en delincuentes juveniles, puede consultarse el informe sobre los resultados del Juvenile Standards Project, *New York Times*, noviembre 30, 1975, p. 1; o para el caso de delincuentes adultos *New York Times*, octubre 16, 1977, p. 1.

(9) Véase James Q. WILSON: «The Bureaucracy Problem», en *The Public Interest*, Winter, 1967, pp. 3-9.

(10) Keith STEVENSON y Thomas WILLEMAIN: «Analyzing the Process of Screening Calls for Emergency Service» (Cambridge, Mass., Operations Research Center, Massachusets Institute of Technology, septiembre, 1974), Technical Report TR-08-74.

(11) Entrevistas con personal administrativo, Veterans Administration hospital, Bedford, Mass, august 1974.

(12) Fred HECHINGER: «Where have all the innovations gone?», *New York Times*, noviembre 16, 1975. ED30.

(13) Aquí el énfasis está en explicaciones estructurales. Los trabajadores de niveles inferiores también pueden estar en desacuerdo con los objetivos de las políticas. Véase Donald van METER y Carl van HORN: «The policy implementation process: a conceptual framework», *Administration and Society*, vol. 6, n.º 4, 1975, pp. 482-483.

(14) Para este análisis me he basado en la observación de DAHRENDORF de que la asunción del conflicto omnipresente entre las diversas unidades sociales ayuda a entender mejor los acontecimientos políticos que asumir inclinaciones hacia la estabilidad, la integración y la interdependencia. Para los propósitos generales de DAHRENDORF es imposible escoger entre los dos modelos de dinámica social –integración o «coerción»– aunque para un análisis de la formación y desarrollo de clases favorece la perspectiva coercitiva. Similarmente, el modelo que enfatiza el conflicto que he descrito puede ser aplicable según las circunstancias apuntadas aquí, mientras que el modelo sistémico-integrador puede ser apropiado para otros del análisis de políticas. Véase Ralf DAHRENDORF: *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Calif., University Press, 1959, cap. 5.

(15) La perspectiva desarrollada en estos párrafos está elaborada en LIPSKY: «Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head», en W. Dean Burnham y Martha Wagner Weinberg (eds.), *American Politics and Public Policy* (Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1978), pp. 391-340.

(16) ARGYRIS: *Integrating the Individual and the Organization,* pp. 59-67, *op. cit.*

(17) Sobre la baja motivación de los trabajadores de los servicios públicos, véase Eric NORDLINGER: *Decentralizing the City* (Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1972), cap. 3, y E. S. SAVAS y Sigmund GINSBURG: «The Civil Service -A Meritless System?», *The Public Interest,* n.º 32 (Summer, 1973), pp. 70-85.

El problema de mantener la participación del trabajador en las organizaciones ha sido un tema clásico en la teoría de la organización. Para un primer análisis relevante, véase James MARCH y Herbert SIMON: *Organizations* (New York, John Wiley, 1958).

(18) DAHRENDORF: *Class and Class Conflict in Industrial Society*, p. 178.

(19) Donald van METER y Carl van HORN afirman que la «disposición de los implementadores» es clave para el éxito del proceso de implementación. La discusión que sigue elabora dos de las condiciones bajo las que, según ellos afirman, los implementadores de políticas se resistirán a la implementación: cuando las políticas a implementar ofendan su sentido de interés propio, y cuando las políticas amenacen características de la organización y procedimientos que deseen mantener. Van METER y van HORN: «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework», *op. cit.*, pp. 482-483.

(20) Hasta cierto punto, la discusión es necesariamente esquemática. Por ejemplo, es una simplificación extrema tratar a las burocracias de primera línea como compuestas por trabajadores de bajo rango y gestores. En esta discusión el término *manager* se refiere a alguien que está en una posición superior de supervisor *vis-à-vis* con los burócratas de primera línea (por ejemplo, un supervisor en un departamento público de bienestar social, un capitán de policía encargado de un sector, o el director de una escuela pública no departamental). «Objetivos» hace referencia a los objetivos que el supervisor está encargado de que se realicen. Es necesario considerarlo de esta forma puesto que el rol de supervisor está en sí mismo subordinado a otros roles en una burocracia compleja. El punto de atención en la divergencia entre los objetivos de la organización y los de los trabajadores inferiores podría ser adaptado con algunas modificaciones a la relaciones entre los supervisores de los trabajadores de niveles inferiores y el resto de roles a los que se halla subordinado.

(21) ARGYRIS: *Integrating the Individual and the Organization*, p. 36.

(22) Para una explicación extensa sobre las fuentes de la influencia de los burócratas de primera línea, consultar Jeffrey PROTTAS: *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies* (Lexington, Mass., Lexington Books, 1979).

(23) Este párrafo está basado en observaciones personales, en conversaciones con personal de los tribunales, y discusiones mantenidas con trabajadores del Boston Court Resources Project.

(24) Véase Jeffrey PROTTAS: *People-Processing*, cap. 3.

(25) Véase Jon PYNOOS: «Breaking the Rules: The Failure to Select and Assign Public Housing Tenants Equitably» (Ph. D. diss., Harvard University, 1974).

(26) Informe interno «Budget Bureau Recommendations for Saving in the Welfare Budget», 24 de marzo, 1969, p. IV-6.

(27) KUH dijo que él actuaba bajo la provisión general de la ley que permite usar la discrecionalidad para asegurar las disposiciones racionales y humanas. Véase *New York Times*, 19 de junio de 1974, p. 1. Hasta esta fecha, 87 «vendedores» de dosis de metadona estaban afectados por esta decisión.

(28) Pietro NIVOLA: «Municipal Agency: A Study of the Housing Inspectional Service in Boston» (Ph. D. diss., Harvard University, 1976, chap. 7).

(29) David MECHANIC: «Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations», *Administrative Science Quaterly*, vol. 7, n.º 2 (diciembre, 1962), pp. 349-364.

(30) *Ibid.*, p. 352.

(31) Véase Jonathan RUBINSTEIN: *City Police* (New York, Farrar, Strauss, Giroux, 1973), chap. 2.

(32) Thomas SCHEFF: «Control over Policy by Attendants in a Mental Hospital», *Journal of Health and Human Behavior*, vol. 2, 1961, p. 97, citado en MECHANIC: «Sources of Power», p. 363.

# 14

# LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

*Paulus Yntema*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
YNTEMA, P.: «Managing Human Resources in the Public Sector», en Eliassen, K. A. y Kooiman, J. (eds.) (1993). *Managing Public Organisations: Lessons from Contemporary European Experience*, Sage, Londres.

# LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

*Paulus Yntema*

## NECESIDAD DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La modernización del sector público ha sido un tema recurrente en todo el mundo desarrollado durante la última década. La modernización de la GRH pública ha tomado gran relevancia y, además, los gobiernos han reconocido el vínculo existente entre el sector público y la economía nacional (OECD, 1990: 9). El sector público tiene un efecto significativo sobre la economía, como comprador y vendedor de bienes y servicios, así como un notable efecto indirecto en los mercados de productos y de trabajo. En este sentido, la competitividad de la economía depende de la educación del personal, de la precisión en las previsiones, de la eficacia de la administración y de los impuestos. Generalmente, para conseguir una administración más eficiente de la GRH es necesario llevar a cabo una reforma en el seno de la administración pública.

Hay muchos países preparados para la reforma de la GRH. El interés creciente en la gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas se

---

Artículo traducido por Ángels CATALÁ.

*Definiciones:*

*GRH:* Gestión de Recursos Humanos: Se refiere a una gestión del personal que pretende que las necesidades, los valores y las habilidades individuales estén en equilibrio con los objetivos de la organización.

*Integrador:* Parte del trabajo del gerente operacional que implica la gestión de recursos humanos y consiste en motivar, conciliar, coordinar, preparar, evaluar y autorizar el personal.

*Gestor Público de Línea:* Funcionario con responsabilidad ejecutiva sobre la productividad y, por lo tanto, diferenciado de los gerentes con responsabilidades consultivas y de personal.

debe principalmente a tres factores. En primer lugar, a la necesidad de reducir el gasto público. En segundo lugar, al aumento de la demanda y de las expectativas que se ofrecen. Y, en tercer lugar, al aumento de la complejidad del sector público. El crecimiento de las organizaciones, la interdependencia sistemática y el empequeñecimiento del mundo, son las razones por las cuales las consecuencias de cualquier decisión ya no pueden considerarse como externalidades aceptables. Para cambiar la tendencia general de la sociedad occidental debemos mejorar las capacidades de gobernar. La reforma de la GRH es un instrumento importante para conseguirlo. La *calidad del sector público* es cada vez más importante. La necesidad de reducir el gasto público y ofrecer unos servicios públicos de calidad son los valores básicos de la reforma de la GRH en el sector público.

De lo expuesto anteriormente, se deduce que es necesario cambiar y transformar la administración pública de forma discontinua. Así pues, ha habido un cambio hacia una mayor autonomía e iniciativa de los gerentes operativos de línea, insistiendo en la eficacia de las actividades del sector público. Actualmente, la política de la mayoría de países occidentales rechaza el control central de las inversiones y delega éstas a autoridades financieras. A los gerentes también se les ha dado mayor autonomía a la hora de seleccionar la inversión, de decidir cuánto hay que gastar y de redistribuir los fondos entre las actividades. Inicialmente se enfatizó la gestión financiera, pero cada vez hay más interés en cambiar los sistemas de gestión del personal, descentralizando las funciones de GRH a los ministerios y agencias y delegándola a los gerentes de línea.

Sin embargo, alejarse de la mentalidad y del modelo burocrático clásico no es fácil para las instituciones públicas. *«Un sistema regido por la necesidad de conseguir equidad, consistencia y otras virtudes democráticas no se cambia fácilmente por otro regido por los criterios de eficacia y eficiencia»* (SUE, 1990: 13). No obstante, las organizaciones ya no están satisfechas con el modelo burocrático. Aunque existen muchas maneras de reformar la administración pública y su GRH, el énfasis está en mejorar la GRH dando al gerente operativo más responsabilidades en el ámbito del personal y promocionando la GRH. Una GRH más flexible y menos centralizada es necesaria porque la administración pública tiene que hacer frente a una necesidad cada vez mayor de gestionar con talento e innovación, y es en este punto donde se inserta el trabajo del gerente de personal. El intento de fomentar que el gerente vea la GRH como algo autónomo queda resumido más adelante en el modelo del gerente integrador. Según los resultados de diversos casos de estudio, se propone descentralizar la GRH a través de un programa que requerirá un gerente que desarrolle el llamado «Rol Integrador». Este enfoque de la GRH complementa las ideas sugeridas por los defensores de la lla-

mada «gestión orientada al cliente» —comparar, por ejemplo, PETERS y WATERMAN (1984) con DRUCKER (1977).

## DIRECCIÓN Y OFICINA DE PERSONAL

Dirigir el personal es seguramente una de la tareas más importantes de cualquier organización. La dirección orientada al personal considera al individuo como el elemento central de la organización. Sólo cuando los directivos concedan la importancia debida a la «dirección del personal» podrá desarrollarse una asociación provechosa. Durante mucho tiempo, la GRH se ha considerado una sección «débil» dentro de las especializaciones directivas. Generalmente, los especialistas de GRH ganan menos que otros profesionales del mismo nivel. Un estudio muestra que en las empresas europeas la media salarial de los directores de personal es hasta un 20 por 100 más baja que la de directores departamentales de finanzas, investigación, *marketing* o producción (*Financial Times*, 26 junio 1992).

El hecho de que los especialistas de GRH estén en tan baja estima se debe, en parte, a las dificultades de comunicación (con la dirección) en el lenguaje propio de los negocios. Una manera de resolver este problema es cuantificando la GRH (FITZ-ENZ, 1984). En el futuro, será importante que los directores de personal participen en las reuniones donde se planifique el programa y la actuación de la organización, en lugar de que éstos conozcan posteriormente cuál será su función. La gente que trabaja con el personal tiende a concentrarse demasiado en el proceso, mientras que su centro de atención debería ser similar al de un director general, es decir, los resultados.

Los ciudadanos piden más calidad y cantidad de sevicios públicos. Simultáneamente, la internacionalización del gobierno pone cada vez mayor presión en la gestión pública. Por otro lado, el funcionario también exige más en términos de libertad, satisfacción laboral, horario de trabajo, etc. Una GRH que deba armonizar todas estas demandas tiene que ser llevada a cabo tanto por la dirección como por el responsable del personal. Hay que crear una *asociación con la oficina de personal.* Los directores de línea no deberían concentrarse únicamente en el producto, sino que deberían cooperar también con la oficina de personal. El departamento de personal no debería considerarse meramente como un «servicio» a la dirección, sino más bien como un «apoyo» al personal. El término «apoyo» es más positivo y ofrece una imagen de igualdad. La plantilla de personal tiene que cambiar su forma de pensar orientada hacia el procedimiento por una actitud de asesorar y dar soporte a la GRH. Una estrategia coherente de GRH tiene que deshacerse de las normas tradicionales para hacer posible una flexibilidad que mejore su gestión. Un mejor

conocimiento del comportamiento de los directivos, de su motivación y de la predisposición al cambio, supondría un cambio significativo en esta dinámica. Una verdadera asociación entre asesores y directivos tendría que seguir este camino.

## DIFERENCIAS ENTRE LA GRH EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN EL PRIVADO

Si comparamos la GRH en el sector público y en el privado detectamos más similitudes que diferencias. El objetivo en ambos sectores es ofrecer bienes o servicios de calidad empleando el menor número posible de recursos. No obstante, también existen importantes diferencias. La persecución del beneficio en las empresas privadas minimiza automáticamente el gasto en personal. Normalmente, la administración pública es intensiva en el factor trabajo y, además, a los funcionarios se les exige cierta ética. Los directivos en el sector privado tienen más libertad que los del sector público a la hora de contratar o despedir al personal. Las líneas de autoridad son normalmente más confusas en el ámbito público que en el privado. El objetivo concreto de la empresa privada contrasta con la multiplicidad de objetivos del sector público. Existen un buen número de obstáculos que hacen que la práctica de la dirección pública sea más compleja que la de la privada. Las oportunidades de responsabilizar a los directivos públicos respecto a gestiones que no sean financieras son limitadas. La falta de incentivos provoca aversión al riesgo, y los directivos públicos suelen seguir los procedimientos administrativos prescritos antes que actuar como verdaderos directivos. También cabe considerar que los asuntos políticos son a corto plazo, lo cual no permite al director planificar a largo plazo. Finalmente, queda fuera de la autoridad de los directivos públicos opinar sobre el porqué de su organización.

A raíz de estas diferencias, trataremos la aplicación de GRH en el sector público de forma específica. Del sector privado han surgido muchas ideas que han convertido la cultura administrativa en directiva. Es de interés, por ejemplo, observar cómo se ha producido un traspaso de altos directivos públicos al sector privado, mientras que en relación a la gestión flexible del personal el movimiento ha sido el opuesto.

## LA REFORMA DE LA GRH EN ADMINISTRACIONES NACIONALES

Las implicaciones de una GRH flexible son relativamente simples: los objetivos, los resultados y los medios tienen que estar vinculados. Pero a la hora de la

verdad, la puesta en práctica de estos vínculos es más compleja de lo que parece. En este ámbito, en cualquier caso, encontramos experiencias nacionales diversas a la hora de concretar estos vínculos a través de estrategias que descentralizan competencias y responsabilidades. En Dinamarca, por ejemplo, la productividad del sector público se mide y —si es posible— se compara con la del sector privado. En el caso sueco, si comparamos la productividad del sector público y la del privado entre los años 1960 y 1980 observamos que descendió la del primero, mientras que a partir de 1980 la tendencia se invierte. Para los años noventa —en el mismo país— se prevé un proceso presupuestario de tres años, según el cual los departamentos tendrán mucha más libertad y el presupuesto anual será revisado rigurosamente. En el sector público federal de los Estados Unidos es operativo un programa de productividad detalladamente definido, el cual otorga gran importancia a la calidad, a la puntualidad y a la producción, y lo hace sobre la base de un informe que contrasta los niveles obtenidos con los esperados. En el Reino Unido se exige un informe parecido a todos los niveles administrativos (inclusive al trabajo político). En Canadá y Australia se ha pasado de dar gran importancia al control de los recursos a subrayar la mejora de los resultados.

En los países de la OCDE, las administraciones centrales empiezan a conceder mayor importancia a la GRH y a su inserción dentro de la estructura administrativa. De esta forma, se está desarrollando una nueva cultura de directivos públicos. Con todo, las diversas culturas nacionales han influido de manera distinta en el desarrollo de los programas de modernización y, por lo tanto, es difícil generalizar sobre sus efectos. Las innovaciones en cuestión varían desde la modificación de los procedimientos de reclutamiento y de las condiciones de trabajo de los funcionarios, hasta la revisión de sus pensiones o la privatización completa de los servicios.

## LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Actualmente, la GRH en la administración pública tiene que tratar con un nuevo elemento: la internacionalización del trabajo gubernamental. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los *forums* internacionales —como la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) y las organizaciones de integración económica regional— han fomentado la cooperación intergubernamental. Este hecho ha propiciado el aumento de la demanda de movilidad internacional de los profesionales públicos. En el contexto supranacional incluso se ha hablado de la creación de un Servicio Civil Internacional. Actualmente, existen cuatro grupos principales de funcionarios internacionales: las Naciones

Unidas y sus agencias (52.000 trabajadores), la Comunidad Europea (25.000 trabajadores), los bancos internacionales (14.000 trabajadores) y las llamadas Organizaciones Coordinadas (11.000 trabajadores en la OTAN, OCDE, ESA, WEU, ECMWF y el Consejo de Europa). También existe una plétora de organizaciones internacionales más pequeñas, sobre todo de carácter no gubernamental.

La globalización no sólo ofrece nuevos retos al mundo de los negocios, sino que también implica nuevas demandas a los funcionarios en el contexto de cooperación intergubernamental. En el sector público ha empezado a darse cierta competencia internacional. La globalización de la administración ha justificado cierta atención a la GRH (...) El volumen creciente de trabajo tecnocrático y político intergubernamental ha creado tensiones entre los funcionarios, quienes trabajan a veces fuera de la función pública —en organizaciones internacionales— y a veces dentro de la misma. En este sentido, el Reino Unido ha empezado a seleccionar funcionarios con el eslogan «¿Ayudarías a influir sobre la política económica desde Westminster o desde Bruselas?» (*The Economist*, 21-11-1992). La GRH pública tiene que encontrar la forma de preparar a los funcionarios para que éstos sean eficaces en negociaciones internacionales.

En una organización internacional, la gestión de recursos humanos no nacionales plantea muchos interrogantes. Cada vez más, las personas del sector público encargadas de la selección tienen que hacer frente a un mercado de trabajo mundial, a la vez que cualquier director de una organización internacional tiene que tratar con productos procedentes de distintas culturas administrativas. Además, los directores tienen que ofrecer remuneraciones razonables para cubrir las necesidades y las demandas de empleados de origen diverso. Las organizaciones tienen que tener en cuenta diversos factores a la hora de pagar a sus empleados en el extranjero: *a)* la distancia geográfica y/o socio-cultural entre su país y el país anfitrión, *b)* el tiempo que ha estado en el mismo lugar, y *c)* la situación familiar (posible pérdida del trabajo de la pareja en su país). Es importante tener presente esta dimensión internacional cuando estudiemos la GRH en el sector público. Los problemas de la GRH internacional en un sistema de administración pública multicultural y multilingüe han sido pocas veces objeto de estudio. En el siguiente apartado se resumen algunas técnicas para la gestión del personal que se utilizan tanto en el sector público como en el privado.

## ACTIVIDADES PRINCIPALES DE LA GRH

En este epígrafe vamos a ofrecer una visión general de las distintas actividades e instrumentos de la gestión del personal utilizados tanto por administrativos

como por directivos operativos. La GRH es percibida como un «sistema» donde interactúan distintas actividades y funciones. Hemos clasificado, sin ánimo de exhaustividad, estas actividades en cuatro grandes grupos.

(...) En primer lugar, la preparación de la GRH ha de servir para generar una estructura que tenga como objetivo la distribución del poder y de las actividades entre los distintos puestos. Para desarrollar este tipo de estrategias organizativas, las GRH tienen que tratar con los siguientes elementos: *las personas, los resultados, la descripción del puesto, las normativas de trabajo, las estructuras y los salarios*. La distribución de los recursos humanos en función de las necesidades actuales y futuras puede empezar a realizarse una vez se han establecido los puntos anteriores. En segundo lugar, encontramos aquellas actividades relacionadas con la selección del personal (...). El tercer grupo de tareas está formado por aquellas actividades —ya tradicionales en el ámbito de la GRH— destinadas a mantener a los empleados satisfechos y productivos en su trabajo: a través de la remuneración, de la formación, de la promoción, de la participación en la toma de decisiones, etc. Finalmente, el cuarto grupo se refiere a aquellas iniciativas que utilizan instrumentos más novedosos o menos experimentados. Recientemente, tanto la literatura como la práctica de la GRH aporta un enorme número de instrumentos nuevos, destinados todos ellos a mejorar la motivación y los resultados de los empleados. En los próximos apartados presentamos una breve descripción de cada uno de estos grupos.

## LA DISTRIBUCIÓN DE PODER Y LA DIVISIÓN DEL TRABAJO

El desarrollo organizativo (DO) implica estructurar y clasificar el trabajo en aras a una mayor eficacia. Clasificar las diferentes tareas implica examinar el trabajo realizado en distintos puestos para después agruparlos en diversas categorías. La importancia de esta clasificación es su posible relación con la remuneración correspondiente. La práctica del DO a menudo exige una elección entre una aproximación *top-down* o una aproximación *bottom-up*.

La aproximación *top-down* implica empezar desde la cúpula organizativa y sus objetivos y, a partir de allí, confeccionar unidades y subunidades operativas. El inconveniente de este enfoque tan común es la tendencia a centrarse en la estructura sin considerar el propósito de la misma. A la aproximación alternativa, la *bottom-up*, le ocurre lo contrario. Los objetivos de la organización están asumidos y la atención principal está en diseñar los trabajos individuales. La importancia de este enfoque radica en su voluntad de mejorar la organización mediante su descentralización, ya que en la base de la jerarquía se encuentra el personal que está más en contacto con los clientes.

Una vez definidos los trabajos, éstos se agrupan en unidades organizativas. El peligro de este enfoque es que los trabajos pueden realizarse de forma más eficaz, pero también pueden dejar de observar a los objetivos finales y, si surgen problemas con la estructura organizativa, es necesario una reorganización compleja y costosa. Así pues, el analista de estructuras organizativas tendrá que tener en cuenta una serie de elementos: *a)* el sistema de control más apropiado (número de personas que informan a su superior), *b)* el número de niveles jerárquicos, *c)* las interrelaciones entre el personal, los presupuestos y la planificación, *d)* el sistema regional o funcional, *e)* la centralización o descentralización, *f)* el curso del trabajo, *g)* el papel de los especialistas y de los generalistas, y *h)* la posibilidad de efectuar privatizaciones.

Con todo, frecuentemente el director tendrá que ocuparse del diseño del trabajo, es decir, decidir las tareas que tiene que realizar cada individuo. El diseño del trabajo es una actividad continuamente dinámica y que, debido tanto a los cambios en el personal como en el propio trabajo, requiere de ajustes regulares. La combinación y la distribución de las tareas entre los recursos humanos disponibles en una unidad puede enriquecer el trabajo de los individuos. El problema clásico de muchos funcionarios es que no se les contrata para hacer un trabajo determinado, sino para asignarles un nivel. Por lo tanto, especialmente en un entorno cambiante, la movilidad y la preparación son aún más esenciales para asegurar una gestión eficaz. Después de todo, la vida de las organizaciones cambia rápidamente debido a las transformaciones económicas, socio-políticas y, particularmente, a las innovaciones en la tecnología de la información.

## CONTRATAR AL PERSONAL ADECUADO

En algunos países, la selección de los empleados públicos se realiza a través de un rígido procedimiento basado en exámenes comparativos (más o menos selectivos según el país y/o la organización). También se mantiene que el gobierno necesita empleados capaces, pero no necesariamente extraordinarios. La selección de personal en el sector público no es un proceso ni muy restrictivo ni muy caro. Otro aspecto a considerar es que las oportunidades de trabajar para el Estado deberían estar al alcance de un gran número de la población, ya que el servicio público es a menudo el escaparate de la política liberal (por ejemplo, discriminación positiva). Algunas veces, las organizaciones internacionales utilizan el traslado temporal de funcionarios como método de selección: un funcionario con experiencia adquirida en la administración nacional trabajar durante unos años en un nivel internacional. En cuanto a la selección de futuros directivos, el sector

público tendrá que ajustarse a seleccionar gente que pueda ocuparse tanto de ámbitos especializados como de tareas de GRH en general.

## ACTIVIDADES TRADICIONALES EN LA GESTIÓN DE PERSONAL

Políticas salariales y de promoción ligadas a un sistema de valoración de los rendimientos pueden ayudar a motivar al personal. Con todo, una GRH moderna tiene que hacer un buen uso de los instrumentos arriba mencionados. En todo caso, la preparación y la formación sí son particularmente útiles para orientar a los funcionarios hacia una mentalidad distinta. Algunos servicios públicos han organizado cursos para preparar a los que optan por un puesto directivo. Para el buen desarrollo de las tareas del personal contratado es preciso un esfuerzo en favor de un clima de aprendizaje y que, en base a ello, se les puedan ofrecer posibilidades reales de mejora, de movilidad y, en definitiva, de una mayor satisfacción laboral. Un plan para el desarrollo y la formación del personal en un servicio concreto podría establecerse de la manera siguiente. En primer lugar, tienen que definirse las necesidades del servicio en cuestión. En segundo lugar, hay que considerar qué instrumentos van a utilizarse. En tercer lugar, seleccionar los principios con que regirse. Finalmente, la dirección tiene que anticipar las expectativas de los participantes.

Un ejemplo de un servicio en una organización internacional nos da una idea de los puntos necesarios para la mejora de las organizaciones: *a)* las capacidades de gestión en el servicio; *b)* la integración de áreas de trabajo; *c)* el espíritu de equipo; *d)* las comunicaciones internas; *e)* la calidad de la producción y/o del formato (reuniones, documentos); *f)* la conciencia de la diversidad cultural; *g)* la movilidad potencial dentro del servicio y de la organización; *h)* la capacidad de ocuparse de problemas de contenido e *i)* la utilización de tecnología informática. Aunque la formación y el desarrollo organizativo son instrumentos clásicos dentro de la gestión del personal, pueden continuar jugando un papel muy importante en la búsqueda de una GRH flexible.

## OTROS INSTRUMENTOS DE LA GRH MODERNA

Actualmente, la movilidad y la política salarial son dos de los instrumentos más discutidos en el ámbito de la administración pública. A continuación vamos a reflexionar sobre ellos, ya que son esenciales para una gestión flexible de personal. Aumentar la movilidad del personal, tanto dentro de un servicio público

como entre instituciones o entre sectores, es una manera de vincular recursos a demandas cambiantes y de preparar a los gerentes para la complejidad de la administración moderna. La movilidad también puede enriquecer la carrera profesional de un individuo en una organización pública. La cuestión es si los esquemas de movilidad son siempre apropiados en el sector público. ¿Justifican las necesidades del gobierno el hecho de tener más «directores generales»? Sin embargo, considerando la falta de movilidad de la mayoría de funcionarios en la administración pública, probablemente sea conveniente buscar una política de movilidad interna y externa.

La política salarial es relativamente más importante para una organización que quiera seleccionar y contar con personal de máxima calidad, capaz de hacer frente a una GRH más flexible. En el sector privado (especialmente en los Estados Unidos) se ha llevado a cabo durante bastantes años una política salarial dependiente del trabajo realizado. Normalmente, en cuestiones referentes a la gestión, las tendencias van del sector privado al público. En el sector público, a diferencia del sector privado, la antigüedad es aún el factor principal que determina el sueldo de un empleado. Durante la pasada década, algunas administraciones públicas empezaron a sustituir parcialmente el criterio de edad y servicio y lo reemplazaron por valoraciones sistemáticas del empleado; para, así, relacionar la paga con la realización del trabajo (normalmente sólo se aumentaba el salario, nunca se reducía).

Los dos objetivos principales que se pretenden conseguir relacionando el salario con el trabajo realizado son aumentar la motivación y la eficacia, tanto del mando como del subordinado. A partir de la dificultad para cuantificar la contribución de cada individuo en la elaboración de un producto colectivo, aparece como nueva tendencia la bonificación para gupos; pensando, además, que la presión del equipo tiende a estimular a los empleados menos trabajadores. El trabajo realizado se valora mejor en grupo, en equipo. En definitiva, las medidas han de fijarse en la eficacia (nivel de la organización) y no únicamente en la eficiencia (nivel individual). Se recomienda no incluir la bonificación en el salario usual, sino pagarla por separado (...). De este modo, la valoración de los resultados quedará claramente identificada y separada de la inflación o de otros factores de mercado.

La valoración del trabajo realizado es siempre un proceso bidireccional: la del superior jerárquico y la del subordinado. Ambos discuten si la persona en cuestión ha conseguido sus objetivos y, en caso negativo, se buscan las razones. Finalmente, pueden pactarse nuevos objetivos y discutirse si el individuo tiene necesidad de prepararse mejor y/o posibilidades de promocionarse.

Para diseñar la política salarial es necesario considerar los siguientes elementos: la valoración del trabajo, la confianza en las decisiones del directivo, la integración de la GRH y del sistema de remuneración, el establecimiento de vínculos entre el trabajo de la organización y el del individuo o equipo.

El método más común para valorar el trabajo realizado es la GPO (gestión por los objetivos) en base a un sistema anual de cinco puntos, fundamentado en lo que se ha conseguido según los objetivos que se habían marcado. La GPO funciona si el empleado se juzga según su historial. Si se toman los oficios o las unidades como puntos de comparación es más difícil, ya que existen pocos estándares de comparación. Varios estudios empíricos han concluido que los sistemas complejos de valoración de la calidad del trabajo de un empleado de cuello blanco son aún inadecuados (WOOD,1991). Con todo, muchos países de la OCDE están analizando la manera de flexibilizar el sistema de pago en el sector público. En países como Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Francia, Noruega, Países Bajos, España, Suiza y Reino Unido estos sistemas funcionan (OCDE, 1992: 11). Las cantidades varían del 1 al 50 por 100 del salario base.

## CUANTIFICAR LA GRH

La mayoría de los instrumentos de GRH modernos parten de algún tipo de cuantificación. Por esto, y para promocionar al personal, es esencial poner atención en la cuantificación de la GRH. Un sistema de cuantificación también promueve la productividad, ya que se centra en temas, actividades y objetivos. La función del personal tiene que ser instrumental en el diseño y de fácil estandarización. La viabilidad de la reforma de la GRH y la introducción de elementos como la remuneración dependen de si los factores relevantes se pueden o no cuantificar.

Podemos identificar los siguientes elementos como índices generales de cuantificación: *a)* el coste, *b)* el tiempo, *c)* la calidad y *d)* la cantidad. Un informe preliminar de lo que se está realizando puede ser un instrumento importante. Tanto si el informe sirve para informar como para persuadir, tiene que ser claro y preciso. Si los estándares generales (por ejemplo, sobre la forma del informe y los objetivos de la producción) se desarrollan y se aceptan, se pueden comparar. Si al final el procesamiento de información es cuantificable, se podría sacar una impresión general y extrapolar las posibles soluciones en cuanto a trabajo duplicado, tiempo perdido, absentismo, etc.

Algunas de las siguientes actividades pueden ayudar a cuantificar la GRH: realizar un plan anual de recursos humanos describiendo el personal no sólo en términos de edad o sexo, sino también en términos de nivel de educación, experiencia, realización, preferencias de trabajo y potencial. Este plan puede ser de utilidad, por ejemplo, a la hora de realizar un traslado. Un banco de datos

de GRH detallado y sistemático de los oficios o establecimientos en la organización también puede ser útil para informar sobre los oficios que han quedado obsoletos, que son inapropiados o que están de más.

También se puede cuantificar el trabajo de GRH especializado en la oficina de personal. La eficacia de la persona que selecciona el personal, por ejemplo, depende de si ocupa los puestos de trabajo con rapidez, de si reduce los costes del contrato al mínimo o de si mantiene contratos de alto nivel. Algunas veces la cuantificación se limita a informes no oficiales sobre la eficacia de la orientación y el asesoramiento. Cuantificar la preparación y el desarrollo (básicamente juzgando la mejora de una tarea como resultado de la mejora de la producción del departamento) también es importante a la hora de justificar su coste a la dirección.

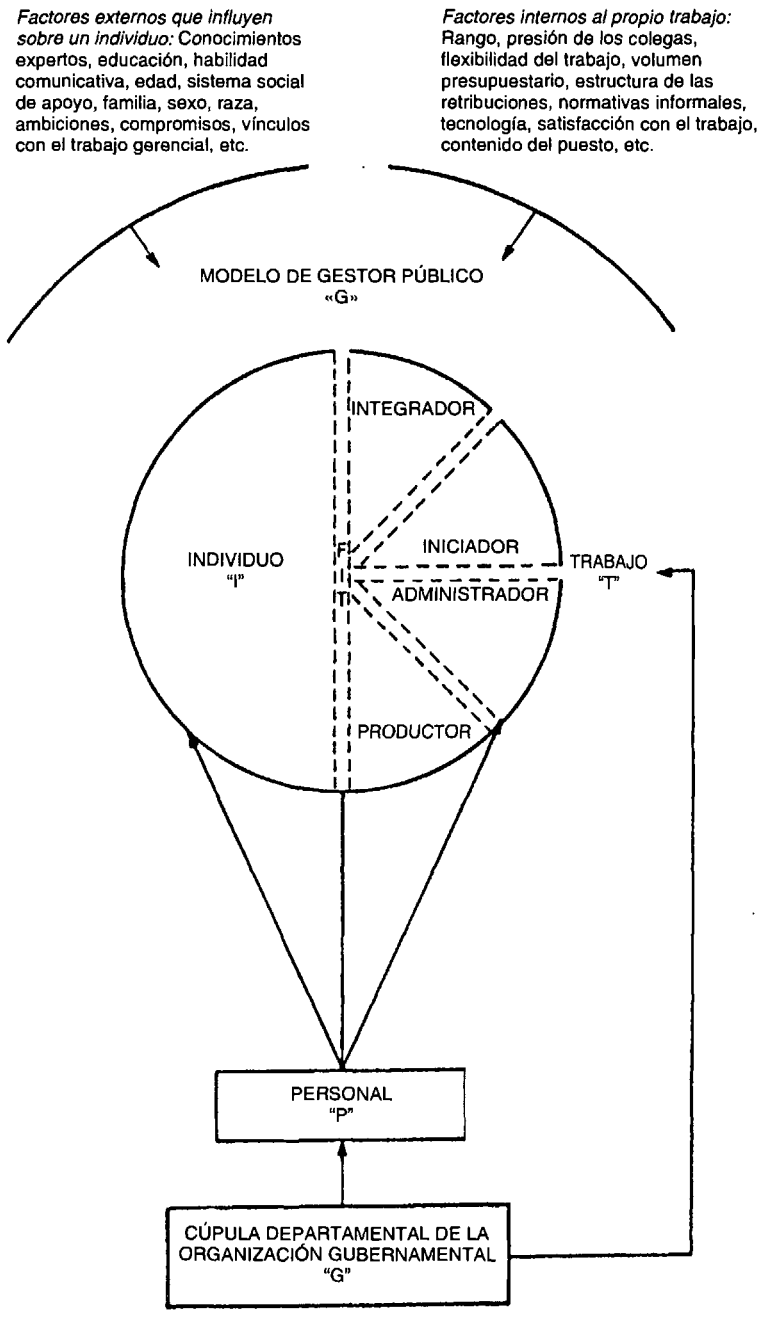
## EL MODELO INTEGRADOR

Existen muchas ideas sobre cómo mejorar la gestión del personal en el sector público. Después de muchos años de experiencia en descentralización y desregulación se ha llegado a la conclusión de que la falta de preparación de los directivos es el obstáculo principal para una GRH descentralizada, flexible y eficaz. Los directivos del sector público no están preparados para la creciente diversidad de su trabajo. Los departamentos gubernamentales no buscan abogados ni ingenieros, sino funcionarios que sepan arreglárselas. Se ha hablado poco sobre la gestión que actualmente se está llevando a cabo del sector público.

Los estudios indican que la GRH debería basarse en un nuevo ajuste entre el individuo y su trabajo (YNTEMA, 1990). La idea es que no debería intentarse ajustar el individuo a un trabajo específico (como sucede tradicionalmente) sino que se debería luchar por conseguir un ajuste entre las exigencias del trabajo y las necesidades del individuo (véase figura 1)

Lo más importante es intentar mejorar la gestión dando a los funcionarios más responsabilidad en sus tareas. Las tareas de personal más importantes deberían estar en manos del director de personal, mientras que la unidad de personal debería tener una función consultiva y profesional. El llamado modelo del director integrador implica una mayor autonomía en la gestión de los recursos humanos. Implica también delegación de la gestión, que no es lo mismo que la descentralización funcional y/o espacial que tiene lugar en las administraciones públicas de algunos países. A los directivos de nivel medio, normalmente profesionales y especialistas que trabajan a nivel operacional, les interesan poco las responsabilidades directivas, ya que las consideran un trabajo rutinario. Esta desgana por

Figura 1. *El modelo integrado de un gestor público*



parte de algunos directivos de aceptar el papel de integrador puede dejar a los directivos de personal en una posición ambivalente en términos de autoridad, responsabilidad e influencia. Aún demasiadas veces se incita a los directores (públicos) a asumir responsabilidades de su especialidad teniendo sólo en cuenta su experiencia en un campo, sin prestar atención a su potencial comunicativo y directivo. Si los directivos también tienen que ser directivos de personal, necesitan otras habilidades.

Cabe superar ciertos obstáculos para implementar el estilo del director integrador. Hay que deshacerse del miedo a los directores tradicionales y vencer la resistencia al cambio. Retirar los esquemas tradicionales puede dar paso a la incertidumbre. La variedad de contratos (jornada completa, media jornada, etc.) puede crear problemas relacionados con la programación y el progreso del trabajo, así como en términos de motivación y moral.

## UN MODELO COMPARATIVO

Vamos a analizar la gestión de personal con la ayuda de un modelo. El modelo se centra en el papel integrador del director, que coincide con la gestión de los recursos humanos. Normalmente, esta función está menos desarrollada que las otras tres funciones directivas distinguidas. Estas tres funciones son, según ADIZES, (STRAND, 1986) las del administrador (el que crea y mantiene las normas y estructuras); las del productor (el que establece los objetivos y distribuye los productos); y las del empresario (el relaciones públicas externo y el que explora nuevas oportunidades).

Se parte de la premisa de que los directivos pueden evaluarse según la eficacia con que dirigen sus unidades. La función del integrador comprende el conjunto de instrumentos del director para producir un resultado óptimo con el *input* de recursos humanos de la unidad en cuestión. La función (o sub-funciones) del integrador consisten en un número de labores directivas. La función del integrador está compuesta por las siguientes actividades: motivar, conciliar, coordinar, preparar, evaluar y actuar como autoridad de personal. A continuación, vamos a describir cada una de estas actividades.

La primera actividad integradora es la de motivación, que consiste en inspirar y estimular a los empleados para que trabajen en equipo de manera eficaz. Toda organización tiene que expresar una filosofía para que el empleado pueda determinar si puede ser feliz en ella. Después de todo, de esta filosofía surgirán ciertos valores y, por lo tanto, un comportamiento determinado. Esta es la base general para motivar al trabajador. De nuestra investigación se deducen seis tipos de

métodos de motivación. Un director puede motivar a sus empleados de las maneras siguientes:

– *Dar al empleado un trabajo orientado al resultado*; por ejemplo, dar un trabajo estimulante a un miembro del personal en lugar de darle una bonificación.

– *Comentar un trabajo bien hecho*; esto es fácil en unidades de plantilla, pero es importante que se haga en unidades más operacionales, frecuentemente sólo se hacen críticas negativas.

– *Pasear e intentar ver a los empleados de vez en cuando y mantener un contacto personal con ellos.*

– *Jugar el papel de inspirador*; (un director, dijo en una entrevista: «intento que mi gente se sienta importante, el director tiene que radiar positivismo»).

– *Construir una imagen para la unidad*; crear un orgullo profesional: los funcionarios prefieren su trabajo al del sector privado porque su trabajo es reconocido cada día en los titulares de los periódicos.

– *Mantener contacto social (no solamente relacionado con el trabajo) con el personal*; los departamentos gubernamentales en los Países Bajos, por ejemplo, organizan a menudo excursiones obligatorias para todo el personal de una dirección (en la administración pública de otros países este acontecimiento es aún impensable).

La segunda actividad integradora es la de *(re)-conciliar*, término que implica la creación de un ambiente de comunicación y anticipación de conflictos. El director puede prevenir lo peor si entrevista a sus empleados con anticipación. *Coordinar* consiste en planear el trabajo de forma que el equipo se sienta responsable. *Evaluar* implica valorar continuamente, en particular la manera en que se realizan la actividades. La actividad del integrador de *preparar* recuerda al director lo importante que es involucrarse en la instrucción de nuevos subordinados y en la implementación de nuevas tecnologías. Finalmente, el director también hace la función de *autoridad* a la hora de interpretar las normas del personal.

## PROGRAMA DE ACCIÓN PARA LA REFORMA DE LA GRH

A partir de los resultados de un estudio se ha elaborado un programa de acción para promover el desarrollo del papel del integrador del personal en la gestión pública (OCDE, 1992: 11).

La noción fundamental es que las actividades específicas de gestión de personal no están suficientemente reconocidas. Las recomendaciones de este programa

de acción se pueden aplicar a todas las organizaciones donde la gestión de personal sea demasiado burocrática o centralista.

La lista de recomendaciones para mejorar la GRH queda resumida en la siguiente frase: «Cómo sacar mayor partido de los recursos humanos». El programa de acción para desarrollar la gestión del integrador consiste en cuatro fases.

Fase 1. *Concienciar acerca del papel del integrador que deben ejercer los directores.* La responsabilidad del director es la de dirigir y motivar a sus subordinados. La descentralización de la GRH supone nuevas exigencias a los funcionarios con responsabilidades directivas, ya que normalmente éstos no son directores sino especialistas. Por un lado, el director tiene que poseer suficiente autonomía y, por el otro, su control en el proceso de trabajo tiene que aumentar. Preguntando a cada uno de sus empleados acerca de su producto y a quién está destinado, el director está obligado a pensar de manera estratégica en las responsabilidades de su unidad. Además, hay que hacer un inventario del potencial disponible y del necesario para la unidad.

Fase 2. *Utilizar los instrumentos de GRH para llevar a cabo la función de integrador.* Los directores entrevistados han proporcionado sugerencias para mejorar las técnicas de GRH. A continuación damos algunos ejemplos:

*a)* Crear una imagen de la unidad dentro de la organización.

*b)* Seleccionar los nuevos candidatos por el director de la unidad.

*c)* Recoger información acerca de las necesidades directivas en la organización.

*d)* Colocar a los consejeros técnicos descentralizadamente en las unidades operacionales.

*e)* Disponer de buenos sistemas de información que se ajusten a la planificación de los recursos humanos (por ejemplo, tener datos de las preferencias de trabajo y la experiencia de los empleados).

*f)* Organizar flexiblemente el trabajo.

*g)* Proporcionar a los subordinados mayor espacio de participación.

*h)* Dar mayor énfasis al trabajo en equipo.

*i)* Preparar mejor al personal.

*j)* Remunerar el trabajo bien hecho (para equipos o proyectos) basándose en una evaluación sistemática.

Fase 3. *Llevar a cabo un proceso de desregulación y descentralización* con tal de crear un clima donde «los directores puedan dirigir» y disminuir la burocracia que a veces impide tomar decisiones en la administración pública. Esto supone que los servicios especializados puedan privatizarse o bien articularse en unidades especiales. Un ejemplo de ello es que el sector público ya no

contrata funcionarios para puestos como recogida de estadísticas, mantenimiento de helicópteros, reparación de barcos para el ejército, intervención en auditorías, y servicios legales. La privatización permite a las agencias ofrecer al público distintos productos con más rapidez, aunque también a precios más altos. Los directores tienen la libertad de establecer sus objetivos acerca de la ejecución, la rapidez y el precio de diversos productos públicos.

Fase 4. *Desarrollar una cultura de dirección orientada al empleado.* La cultura administrativa —de la que la cultura directiva forma una parte— generalmente es obstinada, refractaria y difícil de manipular. La «ética directiva» importada del sector privado no es adecuada en el sector público a menos que se utilice para complementar sistemas de valor ya existentes. Es preciso promover un nuevo sistema de valores: centrarse en las cualidades del individuo y en una comunicación más fluida. Se tienen que desarrollar nuevas actitudes directivas. El desarrollo directivo ha progresado en la mayoría de países industrializados, incluyendo el desarrollo de personal, los programas de preparación y la promoción de movilidad.

## El papel del integrador en la práctica: comparación de tres administraciones

Un estudio que llevamos a cabo en 1990 en los sectores públicos de Italia, Holanda y en la Comisión Europea nos proporciona tres casos de estudio para ver hasta que punto los directores públicos (o sea los directores de los ministerios) y sus instrumentos directivos están preparados para un nuevo enfoque de la GRH, según el modelo del papel integrador (YNTEMA, 1990).

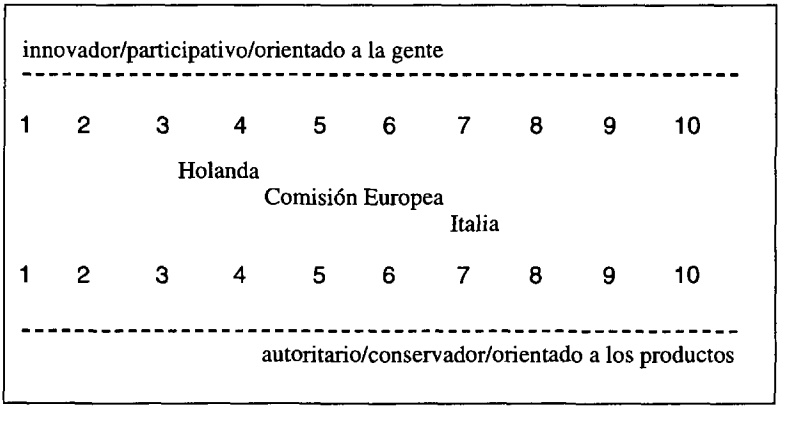



Figura 2. *Estilo de gestión (escala basada en el promedio de las respuestas)*

Las actitudes de los directores públicos entrevistados y de los funcionarios se han medido en base a un criterio establecido. El resultado fue una media de un estilo diferente de dirección por organización. Esto nos da una idea de la mentalidad de estas tres organizaciones públicas acerca de la GRH. En la parte superior de la figura 2, se ve el estilo innovador/participativo que corresponde a la dirección integradora, y debajo se ve lo contrario, el enfoque tradicional de gestión de personal.

En los ministerios holandeses tanto la oficina de personal como los directores de unidad funcionan de manera bastante independiente; estando generalmente aceptado que los empleados participen a la hora de tomar algunas decisiones. En algunos departamentos gubernamentales holandeses, las oficinas de personal empiezan a tener un fuerte papel consultivo.

En la Comisión Europea la mayoría de los directivos tienen una mentalidad de GRH, pero la oficina de personal está aún muy orientada al procedimiento. Comunicaciones acerca de cuestiones personales tienen que pasar casi de forma exclusiva por canales jerárquicos, aunque desde hace un par de años se ha tomado la iniciativa de modernizar la gestión de personal.

Comparando la administración holandesa y la comunitaria a la administración pública italiana, ésta es la peor preparada para integrar el individuo de manera óptima en el trabajo. En la italiana la mediana de los directores individuales muestra una actitud más conservadora y existe una tendencia general a la priorización de contactos personales jerárquicos. No obstante, actualmente, en el Parlamento italiano se están estudiando planes de reforma del cuerpo de funcionarios.

El papel integrador del director está destinado a contrapesar las tendencias centralistas y burocráticas en aquellos organismos donde, por ejemplo, ponen demasiada atención en la aplicación de nuevas tecnologías sin tener en cuenta la necesidad de una buena infraestructura humana y de su organización.

## CONCLUSIONES

El programa de acción arriba expuesto muestra la manera de adaptar la cultura de GRH para dar pie al nuevo papel directivo del integrador. Con todo, el director integrador es sólo una figura para promocionar GRH flexibles (se pueden, evidentemente, imaginar muchos otros modelos distintos). El mensaje que queremos transmitir es que el servicio público tiene que adoptar normas más flexibles, siempre dentro de un marco estructurado que combine una estrategia central con directores operacionales descentralizados. Esta visión coincide con las tendencias actuales de auto-gestión y de delegación de autoridad a los empleados (véase, por ejemplo, KANTER, 1989). Esta re-distribución de la iniciativa en la organización tendría que permitir, y ese es el objetivo, un mejor uso de la creatividad individual.

Con todo, la dificultad principal se encuentra en que la parte no comercializada del sector público se rige según el principio de distribución central de recursos, lo cual supone determinar los recursos humanos y financieros de un servicio con independencia del mercado. Una solución posible es que esta parte del sector público ceda control a proveedores privados de servicios. Por otro lado, cabe tener en cuenta que en el sector privado y en la parte comercial del sector público, el cliente juega un papel central en la reforma de la GRH. Este proceso, sin embargo, es lento y costoso. En los Países Bajos, por ejemplo, a pesar de cuarenta años de experiencia en descentralización de responsabilidades de GRH, el servicio público holandés aún introduce cambios para reforzar la coordinación central.

Según nuestras previsiones, a largo plazo, los efectos de la reforma en el sector público de los instrumentos y de la mentalidad de GRH supondrán efectos beneficiosos para los usuarios. Adaptarse pasivamente a la evolución de los recursos humanos puede ser arriesgado, mientras que lo óptimo es que la administración pública prepare las condiciones para dicho cambio. El sector público aún tiene una imagen negativa y de falta de dinamismo, situación que atrae a aquellas personas que pretenden evitar el riesgo. La introducción de elementos como la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios, a pesar de los obstáculos que suponen, pueden permitir un cambio positivo. Además, hay que tener en cuenta que éste es un punto delicado para los funcionarios implicados, particularmente cuando la flexibilidad de la GRH supone una reducción de la seguridad laboral. Una administración eficiente y una GRH racional no tendrían que afectar a la tradición de equidad del servicio público, el cual sigue siendo la custodia de los ciudadanos más débiles.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DRUCKER, P. (1977): *People and Performance: The Best of Peter Drucker on Management*, Nueva York.

FITZ-ENZ, J. (1984): *How to Measure Human Resource Management*, McGraw Hill.

KANTER, R. (1989): *When Giants Learn to Dance*, Londres.

OCDE (1990): *Public Management Developments Survey 1990*, Paris, OCDE.

OCDE (1992): *Public Management Developments Update 1992*, Paris, OCDE.

PETERS, T., y WATERMAN, R. (1984): *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-run Companies*, Nueva York, Harper & Row.

STRAND, T. (1986): «On Extending Leadership Theory: Leadership Attributions and Beyond» en Hunt, J. (ed.) *Emerging Leadership Vistas*, Lexington, Lexington Books.

WOOD, R. (1991): *Performance Pay and Related Compensation Practices in the Australian State Public Organisations*, Paris, OCDE.

YNTEMA, P. (1990): *Managing Human Resources. The Role of the Public Manager in Italy, the Netherlands and the European Commission*, Delft, Eburon.

15

# MODELOS TEÓRICOS PARA LA PRÁCTICA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

*Xavier Ballart*

FUENTE
Elaborado expresamente para esta obra.

# MODELOS TEÓRICOS PARA LA PRÁCTICA DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

*Xavier Ballart**

## I. INTRODUCCIÓN

¿Qué valor público añade a la sociedad la promoción pública de viviendas, la construcción de nuevas infraestructuras de transporte rápido o la inversión en protección medio ambiental? ¿Qué se obtiene de la inversión en I+D, de la subvención de los estudios universitarios o de un programa de guarderías para madres trabajadoras? ¿Qué cabe esperar de los servicios preventivos de seguridad, sanitarios o sociales?

La evaluación de los programas públicos —y de las políticas en que éstos se fundamentan— es una disciplina científica que se justifica por la presión que experimentan las instituciones públicas por determinar en qué medida la intervención pública produce una mejora en el bienestar individual o social, cómo se produce esta mejora y cómo se prodría conseguir de una forma más efectiva.

A diferencia del sector privado, donde existe un criterio fundamental —el criterio del beneficio— para valorar la actividad de las personas y de las organizaciones, en el sector público raramente existen unos criterios claros y ampliamente aceptados sobre los que fundamentar la valoración de la actividad de las instituciones político-administrativas. Intuitivamente podemos tener una cierta idea de si se produce igualdad en el acceso a determinado bien público, si una solución es económicamente eficiente, o sobre el nivel de pobreza en un determinado caso en relación con otros, pero resulta muy difícil comparar, en términos

* Universidad Autónoma de Barcelona.

de bienestar general, distintas «cantidades» de estos valores. La monetarización de este tipo de valores resulta muy difícil, lo que complica enormemente el análisis. La adopción de un criterio en perjuicio de otro se debe justificar, es preciso elaborar medidas del grado en que se consiguen estos objetivos, además de encontrar la manera en que se pueden introducir mejoras.

En la literatura sobre evaluación se señala su carácter aplicado y práctico en la medida que el objeto de estudio está determinado por los programas y las políticas de las instituciones públicas. Asimismo, se señala el carácter de «arte», ante las limitaciones que encuentra una aproximación «científica» al producirse la investigación en un contexto real. Aun otros autores establecen un paralelismo entre la evaluación y la ingeniería o la medicina en tanto que disciplinas aplicadas cuyo desarrollo viene determinado por los problemas prácticos que se plantean. Sin embargo, ello no significa que la evaluación de programas carezca de una base teórica que se ha ido desarrollando a partir de las teorías básicas de otras disciplinas y de la acumulación de experiencias en áreas sectoriales específicas. Sería un error infravalorar la importancia de la teoría en la evaluación de programas y desaprovechar las lecciones de la experiencia pasada.

Este artículo se divide en dos partes: La primera parte es una síntesis de las aportaciones de siete autores fundamentales para el desarrollo teórico de la evaluación de programas sobre la base de la obra de SHADISH, COOK y LEVITON (1991) —en el mismo sentido, SHADISH y EPSTEIN en un trabajo previo (1987)—. Esta selección de autores permite resumir en pocas páginas la evolución histórica de la disciplina y los cambios que se han ido produciendo en el campo conceptual, introduciendo a su vez referencias a los trabajos de otros autores que elaboran más extensamente algunas de las ideas propuestas inicialmente por los autores seleccionados. En la segunda parte de este artículo, se elabora una categorización de las distintas dimensiones teóricas y prácticas que aparecen en las obras de estos autores con el objeto de explicar las tendencias en el desarrollo de la teoría de la evaluación y ofrecer un marco útil para encuadrar su ejercicio por académicos y/o consultores profesionales.

## II. LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La evaluación de programas es una disciplina cuyo origen y desarrollo inicial se produce en Estados Unidos, fundamentalmente a raíz de la legislación federal que obliga, y financia a la vez, la evaluación de los programas que impulsa. Esta es la base sobre la que se establece la profesión, lo que explica la variedad de enfoques y perspectivas. Los primeros programas cuya evaluación fue ordenada

por la legislacion federal fueron en educación, si bien rápidamente este requisito se extendió a otros sectores: formación ocupacional, lucha contra la pobreza, delincuencia juvenil, vivienda.

Los siete autores seleccionados proceden de tradiciones científicas diversas y han desarrollado su profesión en departamentos universitarios, institutos o administraciones dedicados a distintas áreas: CAMPBELL, STAKE y CRONBACH proceden de la psicología. Sin embargo, STAKE al igual que WEISS, ha desarrollado su carrera académica en departamentos de educación. En el caso de WEISS, socióloga de formación, su vinculación como investigadora o consultora con distintos programas de la Administración federal norteamericana, le dan una visión más amplia no circunscrita a temas de educación. Lo mismo cabe afirmar de WHOLEY, un matemático cuya carrera profesional se desarrolla fundamentalmente en la Administración federal. Por último, ROSSI es uno de los sociólogos más prestigiosos de los Estados Unidos mientras que SCRIVEN es un filósofo de la ciencia [1].

## 1. SCRIVEN. La ciencia de la valoración

SCRIVEN es uno de los primeros teóricos de la evaluación. Su artículo «The methodology of evaluation» (1967, 1972) es uno de los artículos más citados en evaluación educativa (SMITH,1981 cit. por SHADISH, COOK y LEVITON, 1991). En este artículo introduce los términos *evaluación formativa* y *evaluación sumativa*, para distinguir entre las evaluaciones cuya realización tiene por objetivo proporcionar información a las personas que intentan mejorar el objeto evaluado, de las evaluaciones pensadas para proporcionar información sobre si se debe continuar o terminar un programa. SCRIVEN muestra una clara preferencia por la evaluación sumativa en la medida que la primera requiere un conocimiento que va más allá de si un programa ha funcionado mejor o peor, lo que no siempre es factible.

SCRIVEN es el autor que más ha profundizado en la idea de *evaluación como ciencia de la valoración*. Critica a los que definen evaluación como producir información para la toma de dicisiones. «Evaluación es lo que es, la determinación de mérito o valor, para lo que sea utilizada es otra cuestión» (1980, p. 7). «La investigación evaluativa debe producir como conclusión exactamente el tipo de afirmación que a los científicos sociales se les ha dicho es ilegítima: un juicio de valor o mérito» (1974, p. 4).

SCRIVEN entiende que la sociedad reclama una ciencia de la valoración porque la sociedad necesita saber si su administración, sus funcionarios y sus programas son buenos. Un programa será un buen programa si satisface las necesidades más importantes de la población. «*La evaluación debería permitir determinar la necesidad que atiende el rendimiento actual del programa y los rendimientos que mejor darían satisfacción a grupos de necesidades*» (1981, p. 130).

Para SCRIVEN, la evaluación debería servir a los intereses de los afectados por el programa que está siendo evaluado. *La evaluación no debe hacerse desde la perspectiva de la gestión del programa, ni tampoco desde la perspectiva del usuario o cliente.* Se trata de una perspectiva que debería estar por encima de estos dos puntos de vista, algo que podríamos llamar «el interés general» y que sin embargo señala para cada una de las partes la importancia del punto de vista de las demás (1980, p. 103).

La evaluación de un programa no siempre está justificada: *las evaluaciones deberían satisfacer el criterio de coste-eficacia*: los beneficios fiscales de hacer una evaluación deben exceder los costes de su realización, en caso contrario no debería hacerse (1976, p. 220).

SCRIVEN quiere minimizar la posibilidad de sesgo al formular un juicio de valor. Para ello identifica algunas razones por las que se tiende a sesgar la evaluación: *el contexto organizativo puede llevar al evaluador a poner los intereses de la administración por encima de los demás.* La lealtad al programa o a la institución que lo financia, la pertenencia como personal a la organización (evaluación interna), o la co-optación del evaluador por el programa convirtiéndolo en un defensor del mismo, son algunos de los elementos contextuales que pueden estar en el origen de este problema.

La tendencia a evaluar los programas en función de los objetivos de sus responsables y técnicos es la otra principal causa de sesgo en la valoración, según SCRIVEN. Para este autor, la evaluación debe servir para identificar todos los efectos, intencionados o no, que puedan ayudar a resolver los problemas sociales. Los grandes objetivos de un programa normalmente son vagos y abstractos dado que lo que pretenden es obtener apoyo político, mientras que los objetivos que se fijan profesionales y técnicos para un programa también suelen estar sesgados dado que se seleccionan aquellos que es más factible conseguir. Por todo ello, SCRIVEN es un claro partidario de la *evaluación goal free, en funcion de las necesidades y no de los objetivos afirmados*, SCRIVEN recuerda que la justicia es ciega al igual que la medicina, que lo es doblemente. En evaluación, ni el paciente, ni el médico, ni el evaluador conocen de antemano qué efectos cabe esperar. «El evaluador tiene que descubrir los efectos» de un programa y comparar «los efectos con las necesidades de aquellos a los que afecta» (1983, p. 235).

Otras formas de controlar los posibles sesgos es haciendo circular los resultados de una evaluación a todas las partes afectadas, dando tiempo para su discusión. Esta ya es una forma de *metaevaluación*, otro término acuñado por SCRIVEN para referirse a la necesidad de que las evaluaciones sean a su vez evaluadas. Para ello SCRIVEN utiliza una lista de cuestiones (objeto, cliente, contexto, recursos disponibles, función, beneficiarios, necesidades y valores, estándares, limita-

ciones, resultados, posibilidad de generalizar, coste...) que es preciso tener en cuenta antes de iniciar una evaluación (1980, pp. 113-116).

Para SCRIVEN es importante dedicar atención a la *lógica de la evaluación* para mejorar su práctica profesional. Para este autor, evaluar programas implica tres actividades cruciales:

1. *Determinar criterios*, esto es, las dimensiones en las que el programa es evaluado, para lo que recomienda comprender bien su naturaleza: «entender lo que es un reloj permite automáticamente entender los criterios o dimensiones adecuados para juzgar su valor o mérito: exactitud, legibilidad, solidez...»;
2. *Determinar los niveles de rendimiento aceptables en cada una de las dimensiones*, utilizando estándares absolutos o comparativos; y
3. *Medir el rendimiento para el caso concreto*, comparando los niveles alcanzados con los de referencia. Para determinar si vale la pena hacer el análisis habrá que considerar «el tiempo y recursos necesarios para la investigación, la probabilidad de obtener alguna respuesta y la probabilidad de que la respuesta sea correcta (1980, p. 45)

Todo ello lleva a elaborar un juicio de valor sobre el objeto evaluado. Para SCRIVEN, la cuestión fundamental es determinar si se trata de un buen programa, si vale la pena mantenerlo, qué aspectos funcionan adecuadamente y qué es lo que resuelven. La mejor manera de obtener respuestas a cuestiones sobre efectos la proporcionan los métodos experimentales. Sin embargo, no es un gran defensor de éstos en la medida que, a menudo, la adherencia al método lleva a responder preguntas irrelevantes. En estos casos prefiere una respuesta menos refinada pero a una cuestión más relevante.

## 2. CAMPBELL. La sociedad experimental

La obra de CAMPBELL tiene un ámbito de aplicacion que va más allá de la evaluación de programas. Sin embargo, su trabajo junto con STANLEY, *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research* (1963) ha sido considerado como el que mayor influencia ha tenido en el desarrollo del campo (SHADISH y EPSTEIN, 1987). En él, CAMPBELL y STANLEY presentan una teoría de la causación, que se estructura en base a los tipos de validez y a las posibles amenazas a la validez de una investigación y definen los diseños cuasi experimentales como un tipo de investigación más factible al poder llevarse a cabo en contextos reales y no depender de la normalmente difícil asignación aleatoria de los tratamientos. De hecho, CAMPBELL y STANLEY analizan las funciones que cumple la asignación aleatoria en los verdaderos experimentos para explorar cómo se pueden conseguir de otra manera.

La *teoría de la causación* de CAMPBELL se diferencia de las llamadas teorías esencialistas en que no pretende predecir de forma absoluta una variable dependiente (los resultados de un programa) sino simplemente estimar el impacto marginal de una variable independiente (programa) en aquélla, cuando otras posibles causas se mantienen constantes a través del proceso de aleatorización. CAMPBELL y STANLEY adoptan el término validez interna para referirse a las inferencias que puedan relacionarse con agentes causales manipulables y explican nueve amenazas a la validez interna, dedicando una especial atención a la selección y a sus subcategorías —maduración e historia.

Su principal contribución fue, sin embargo, la descripción y evaluación de algunos diseños sin aleatorización —*cuasi experimentos*— pero que sin embargo facilitan la inferencia causal. Estos se fundamentan en dos estrategias: primero, la utilización de medidas pre test (cuanto más larga sea la serie de observaciones pre test, mejor), y segundo, la utilización de grupos de comparación lo más similares que se puedan formar como base de referencia para el no tratamiento. De la combinación de estas dos estrategias resultan múltiples posibilidades de diseños de investigación aplicables en la práctica.

CAMPBELL prioriza la *validez interna* por encima de la *validez externa*. ¿De qué nos sirve generalizar una relación si dudamos de la existencia de la misma? Pero CAMPBELL es quien adopta el término validez externa y explica siete amenazas que pueden circunscribir una relación de causalidad a las características de un grupo, a una localización, momento o forma de desarrollar un programa. CAMPBELL y STANLEY advierten, sin embargo, sobre las limitaciones de los cuasi experimentos y dejan bien claro que la mejor opción es para ellos la del experimento aleatorio.

Una buena parte del trabajo posterior de CAMPBELL con otros investigadores consiste en el análisis de la aplicación de los cuasi experimentos. En un trabajo con BORUCH (1975), advierte sobre las limitaciones del diseño cuasi experimental más utilizado —el diseño de pre test-post test con grupos de comparación no equivalentes— y presenta una lista de experimentos desarrollados en ciencias sociales con el objeto de demostrar su factibilidad. CAMPBELL defiende los experimentos argumentando que las dificultades que presentan en términos de coste, complejidad técnica y desarrollo temporal lento son superables. Para CAMPBELL, la administración debería evaluar una nueva política sometiéndola a un experimento antes de hacerla extensiva a toda la población. Ello permitiría someter a prueba los programas claramente innovadores —dada la escasa relevancia política de una prueba piloto— además de permitir establecer inferencias causales más claras.

El optimismo inicial de CAMPBELL disminuiría a raíz de algunas críticas al método experimental en el contexto político-administrativo y ante la falta de voluntad política para llevar a cabo verdaderas reformas en el campo social y dar

contenido, más allá de la retórica política, a la obligación de evaluar las políticas impulsadas por la legislación federal (1982, p. 118). En «Reforms as Experiments» (1969) defiende aquellos cuasi experimentos que mejor pueden informar sobre relaciones causales. Concretamente, destaca el diseño de *series temporales interrumpidas* donde la intervención pública puede cambiar la tendencia de la serie y el *diseño de discontinuidad en la regresión* donde se asigna un determinado tratamiento sobre la base de puntos de corte en una variable cuantitativa.

«Reforms as Experiments» fue criticada por WEIS y REIN (1970), quienes encontraron dificultades en la implementación de la evaluación experimental de un proyecto piloto. Sobre la base de observaciones cualitativas, WEISS y REIN critican las evaluaciones que no informan sobre lo que ocurre en la «caja negra», refiriéndose con este término al proceso de implementación del programa. CAMPBELL (1970), sin embargo, tiene una posición post positivista y rechaza la idea de una teoría neutral o de un conocimiento objetivo. Al contrario defiende que *la medida cuantitativa se basa en suposiciones cualitativas*: Distintos actores prefieren distintos resultados y ello tiene consecuencias diversas en términos de conceptualización teórica. Por ello, rechaza la investigación que se fundamenta en una sola medida de resultados y, al contrario, propone la utilización de múltiples indicadores y el análisis de los procesos para superar el problema de la caja negra. CAMPBELL no discute pues la oportunidad de los análisis cualitativos, pero sí se pronuncia en contra de que éstos sustituyan a los métodos cuantitativos en la función de análisis causal.

Después de «Reforms as Experiments», CAMPBELL escribió sobre la llamada «*Sociedad Experimental*», un artículo cuya publicacion definitiva retrasaría unos años, en el que defiende su visión de una sociedad racional en la que las decisiones se toman después de evaluar distintas alternativas en la forma de hacer frente a los problemas sociales. CAMPBELL cree que la formulación de las alternativas depende de los grupos políticos. Es el proceso político el que ha de asignar pesos a los indicadores y sacar conclusiones. El papel del científico social no debe ser pues el de consejero sino el de metodólogo. «The Experimenting Society» (1988), que es como se acabaría titulando el artículo, se fundamenta en los principios de la multiplicidad de análisis, crítica abierta y réplica de los estudios siempre que sea posible.

## 3. WEISS. El contexto político y organizativo. La utilización de los resultados de la investigación social

WEISS es una socióloga que adopta las teorías y métodos experimentales en su primera obra, pero que pronto advierte sobre las *dificultades políticas y orga-*

*nizativas* que presenta la evaluación para producir resultados que sean efectivamente utilizados.

WEISS describe el pesimismo y la decepción que producen los resultados de la primera oleada de evaluaciones en los años setenta. «Nada parecía funcionar como se esperaba... Ocasionalmente se detectaban efectos positivos. Algunos programas mostraban pequeños beneficios... Pero incluso las evaluaciones más recientes, utilizando criterios razonales y métodos de estudio más sofisticados tienden a encontrar éxitos marginales» (1987, p. 41). Por otra parte, «los datos recogidos parecían no tener ningún efecto en las decisiones presupuestarias o sobre la expansión o reducción de los programas» (1987, p. 42).

La teoría de WEISS responde a esta preocupación tomando como hilo conductor el problema de la insuficiente utilización de los resultados de la evaluación y de la investigación social en el proceso de formulación de las políticas. «En su forma ideal, la evaluación se lleva a cabo para un cliente que tiene que tomar decisiones y que mira a la evaluación en busca de respuestas en las que fundamentar sus decisiones» (1972 b, p. 6).

Para WEISS, existe una *incompatibilidad básica entre investigación social y programación social* que explica los pobres resultados en términos de utilización. Su argumentación se fundamenta en las siguientes ideas:

1. La investigación no es el primer objetivo de los programas sociales. Cuando las necesidades de la evaluación y las necesidades del programa entran en conflicto, la prioridad es para el programa.

2. Los objetivos de los programas tienden a ser generales, difusos, diversos e inconsistentes. Varían para cada una de las partes afectadas y tienen poco que ver con el funcionamiento del programa. «A menudo, es preciso obtener el apoyo de una coalición para garantizar la aprobación de un programa. Hay que ganar la confianza de actores con valores e intereses distintos, lo que lleva a hacer promesas realistas y no tan realistas» (WEISS, 1973 a, p. 181).

3. Los técnicos y el personal de un programa suelen mostrar resistencia ante una evaluación. Su principal objetivo es producir el servicio mientras que una evaluación puede ser un obstáculo a sus tareas. Pueden pensar que la evaluación no es necesaria o que se les está juzgando a ellos, con lo que aún colaborarán menos.

4. Los grupos de control son factibles en laboratorios pero son más difíciles de organizar en un contexto real. La administracion puede rechazar la asignación aleatoria de tratamientos por razones éticas o de otro tipo, puede que todas las personas que precisen el tratamiento lo reciban, y, aun en el caso de que no haya suficientes recursos para todos, cuando se produce una baja, la administración tiene que aceptar a una persona que estaba en el grupo de control.

5. En un laboratorio se puede homogeneizar el tratamiento que recibe cada individuo. En un contexto real, una prestación puede variar significativamente de un caso a otro, de un lugar a otro, «incluso en el caso de que el impacto medio no sea significativo, algunos lugares, algunas estrategias o determinadas formas de operar pueden funcionar» (1973 a, p. 182).

6. Muchos programas cambian de forma y de contenido a lo largo de su existencia, con nuevos directores, nuevas reglamentaciones o cambios en la ideología dominante. Algunos programas son simplemente un «conglomerado de actividades cambiantes que requieren un gran esfuerzo de especificar y describir» (1972 a, p. 9). Si resulta difícil describir un programa aún lo es más explicar qué componentes son responsables de determinados efectos.

7. En un laboratorio se puede esperar a que un tratamiento acabe, o por el contrario, si algo va mal, se puede cambiar. Un programa real, raramente se puede cambiar completamente. Las innovaciones deben ser consistentes con la ideología y con los intereses del contexto político-administrativo. Por ello, los cambios serán «incrementales antes que masivos» (1980, p. 25).

WEISS advierte asimismo sobre el tiempo que a menudo debe transcurrir para que se puedan detectar los efectos de una intervención sobre un problema social. Por ello, estima poco realistas algunas evaluaciones que esperaban detectar resultados de forma inmediata. Aun otras veces, se presuponía que el programa tendría un impacto tan fuerte que cambiaría la vida de las personas por encima de la influencia de otros factores.

Todo ello justificaría un cierto abandono de los métodos experimentales así como la adopción de métodos cualitativos. Sin embargo, éstos también presentan sus limitaciones. El principal inconveniente reside, para WEISS, en la falta de credibilidad de estas aproximaciones. *Sin evidencia empírica dura, los resultados de una evaluación serán interpretados como las «opiniones de un observador»* (1987, p. 43). WEISS recomienda utilizar métodos cuantitativos y cualitativos. Estos últimos pueden aportar la flexibilidad, dinamismo y variedad de perspectivas de la que carecen los primeros.

La teoría sobre la utilización de los resultados de las evaluaciones presta una gran atención al *contexto político de los programas sociales*. «La evaluación es una empresa racional que se desarrolla en un contexto político» (1973 b, p. 37). Las consideraciones políticas tienen entrada de tres formas distintas:

1. Los programas son el resultado de decisiones políticas... Son objeto de las presiones, a favor y en contra, que surgen a raíz del proceso político.

2. Los resultados de una evaluación entran en la arena política en la que compiten por la atención de los decisores con otros factores que tienen su peso en el proceso político.

3. La evaluación, en sí misma, es política en tanto que implícitamente adopta determinadas posiciones políticas sobre la legitimidad de los objetivos o de la estrategia del programa, el carácter discutible de algunas cuestiones y no de otras... «Parece que la investigación en evaluación tiene más posibilidades de afectar decisiones cuando el investigador acepta los valores, suposiciones y objetivos del decisor» (p. 41).

Otro elemento clave del contexto en el que se desarrolla la evaluación de programas es la existencia de múltiples partes afectadas por un programa. Un *stakeholder* es definido como el miembro de un grupo que es afectado de forma clara por el programa —y que por tanto puede verse afectado por las conclusiones de una evaluación— o el miembro de un grupo que toma decisiones sobre el futuro de un programa (1983 a, p. 84).

Cada grupo tiene intereses distintos en el programa, se hace preguntas distintas sobre el programa y tiene distintos niveles de poder para utilizar los resultados de una evaluacion. *Muchas partes no tienen ningún interés en descubrir si el programa funciona.* Esta diversidad de *stakeholders* y de intereses hace más difícil la utilización de los resultados de las evaluaciones

«Algunos justifican el programa porque "hace algo" en un área en la que las necesidades son obvias. Otros se declaran satisfechos si el programa evita que un joven cometa un delito o prepara a un alumno para ir a la universidad. La administración, el personal, la clientela que se forma en torno a un programa tienen un interés en su perpetuación y en la expansión de la intervención»(1972 a, p. 4).

Ante esta visión, más bien pesimista, de las posibilidades de utilización de las evaluaciones, WEISS orienta su trabajo, que desarrolla en parte con BUCUVALAS, a analizar cómo se formulan las políticas y qué papel juega en este proceso la investigación social en un sentido más amplio. Para WEISS y BUCUVALAS, raramente se utilizan los resultados de un estudio para dar respuesta a una pregunta específica que luego se implementa. Más bien se produce una absorción de conceptos y generalizaciones de muchos estudios a lo largo de períodos de tiempo largos, de manera que se produce una integración de los resultados de las investigaciones, junto con otras informaciones, en la interpretación que hacen los líderes políticos y administrativos de los hechos reales. Se produce así una «sensibilización gradual a las perspectivas de la investigación social» (1980, p. 263).

WEISS *defiende frente a una utilización instrumental de la investigación una utilización conceptual.* Su *enlightening model* parte de la idea que la investigación no resuelve problemas sino que proporciona evidencias que pueden ser utilizadas para encontrar soluciones. En cada caso concreto, sin embargo, el investigador deberá considerar las llamadas tres *I* (de *ideología*, *intereses* presentes e

*información* existente), ver como interaccionan y determinar si tiene sentido realizar un nuevo estudio (1983 b).

Finalmente, WEISS distingue *tres etapas en toda investigación* sobre un programa:

1. Formulación de las cuestiones que deben ser investigadas. Su recomendación es la de leerlo todo, hablar con todo el personal, observar el programa y colaborar con todas las partes con el fin de alcanzar un acuerdo. En esta etapa, el investigador debe construir un modelo de los procesos que el programa pretende generar.
2. Realización del estudio. WEISS señala aquí la importancia de la calidad de los estudios para la posterior utilización de sus resultados. En su primera época hablaba más de experimentos y cuasi experimentos. Posteriormente, acepta cualquier método (sondeos, estudios de caso, observaciones...), mientras se utilicen adecuada y correctamente. Desde la perspectiva de la organización de la investigación, el elemento crítico es para WEISS obtener la colaboración de las personas que trabajan en el programa, recogiendo las recomendaciones que se encuentran en la literatura.
3. Discusión de las implicaciones de la investigación para las políticas analizadas, señalando aquí la importancia de las recomendaciones y de la difusión de los resultados de la investigación (1972 b).

## 4. WHOLEY. Evaluación para la gestión

La mayor parte de la obra de WHOLEY se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar maneras de gestionarlos mejor.

La prioridad para WHOLEY está en la gestión de los programas. *La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración* (1983). El destinatario son los directivos públicos, en un sentido amplio, que incluye a gestores y a otros directivos como los responsables presupuestarios o los mismos legisladores.

Al igual que WEISS, WHOLEY justifica la evaluación en términos de su utilidad: «El esfuerzo por evaluar un programa sólo se justifica si resulta en productos que se utilizan» (ABRAMSON y WHOLEY,1981, p. 42). Sin embargo, HORST, NAY, SCANLON y WHOLEY (1974) encontraron poca evidencia de que la evaluación de programas sirviera para mejorar los programas de la Administración federal. Para WHOLEY, *los problemas detectados en la gestión y evaluación de los programas son inherentes a la complejidad del contexto administrativo y a las diferencias en la implementación de un lugar a otro.* «La evaluación de grandes

programas es difícil por el coste de recoger datos y por la variación en las actividades y objetivos a nivel local» (WHOLEY, 1983, p. 124).

A ello hay que añadir el hecho de que la mayor parte de los programas son administrados por administraciones estatales o locales. «Muchos programas federales son grandes sobres de dinero para invertir en un área de problema... Un programa puede tener suficiente entidad para ser descrito por la prensa, para generar presión a favor o en contra de su existencia o para ser adoptado por la administración federal y, sin embargo, las acciones que engloba esta intervención pueden no estar suficientemente especificadas (HORST *et al.* 1974, p. 303).

El principal problema para WHOLEY es de gestión. «Si definimos gestión como la aplicación de recursos a tareas con el objeto de conseguir objetivos específicos», no se puede gestionar sin objetivos claros, hipótesis plausibles y demostrables sobre los resultados que se persiguen, y sin la motivación, habilidad o autoridad para gestionar. *La actividad de evaluación esta imbricada con la gestión* en el *modelo de gestión orientada a resultados* de WHOLEY. Concretamente, las actividades de evaluación se desarrollan en seis niveles:

1. En el trabajo con los niveles político y administrativo y con otros grupos de interés para identificar objetivos y prioridades y diagnosticar las potencialidades de un programa. En este nivel se llega a acuerdos sobre los objetivos del programa y sobre los indicadores que serán utilizados para valorar el rendimiento del programa y sus resultados.
2. En el desarrollo de los sistemas necesarios para analizar el rendimiento del programa en función de los objetivos e indicadores de rendimiento especificados.
3. En el trabajo con decisores y otros grupos de presión para fijar un nivel realista de mejora posible del rendimiento del programa.
4. En el desarrollo de sistemas que faciliten la utilización de la información generada con el objeto de incentivar y premiar, dentro de la organización, las mejoras en el rendimiento y en los resultados del programa.
5. En la valoración de los resultados observados y en su documentación, señalando cómo se consiguen unos buenos resultados así como los factores que pueden ser un obstáculo a la consecución de mejores resultados.
6. En la comunicación del rendimiento del programa a los niveles políticos y a la opinión pública en general (1983, p. 202).

No todos los programas requieren, sin embargo, todas estas actividades de evaluación. Un estudio de evaluación solamente debería encargarse cuando «la utilidad probable de la nueva información supera los costes de obtenerla» (1983, p. 119). WHOLEY propone *cuatro tipos de estudio* que pueden utilizar los gestores para determinar progresivamente si precisan una evaluación más intensa, amplia y compleja.

a) *Análisis de evaluabilidad* (Evaluability assessment)

El objetivo es responder a la cuestión de si una evaluación contribuirá a mejorar el rendimiento de un programa (1983, p. 35). Los productos del análisis de evaluabilidad son dos: un *modelo del programa* que asocie recursos, actividades, resultados y relaciones causales y un *conjunto de indicadores* de rendimiento sobre los que hay un mínimo acuerdo (1983, p. 42).

Además de clarificar la «teoría» del programa, el análisis de evaluabilidad sirve para explorar la realidad del programa y para asistir a directivos y legisladores a determinar opciones de cambio y de mejora.

b) *Evaluación rápida* (Rapid feedback evaluation)

Un paso intermedio entre el análisis de evaluabilidad y la evaluación intensiva es la evaluación rápida con un doble objetivo: primero, hacer una *valoración rápida del rendimiento del programa* en términos de los objetivos e indicadores de rendimiento acordados; y segundo, *proponer algunos diseños para una evaluación más global, válida y fiable* (1983, p. 119).

La principal idea aquí es reducir el tiempo de *feedback* para los directivos y responsables políticos. La evaluación rápida solamente se puede hacer sobre la base de datos existentes, investigaciones previas, auditorías o informaciones recogidas en entrevistas, sondeos o visitas.

Otros autores (HENDRICKS, 1981) desarrollan los llamados *Service delivery assessments*, con la idea de producir información sobre un servicio sin las limitaciones que impone desarrollar un paquete de objetivos e indicadores previamente. Se trata de la descripción de las operaciones desarrolladas a nivel local, de su comparación con niveles de rendimiento considerados normales, de recoger información sobre problemas detectados y sobre las «mejores prácticas observadas», para hacer recomendaciones sobre posibles mejoras operativas (1983, p. 144).

c) *Control de resultados* (Performance monitoring)

Se corresponde con el nivel 2 de gestión orientada a resultados. Consiste fundamentalmente en el establecimiento de un sistema de control de resultados sobre la base de un acuerdo a nivel político y administrativo de los objetivos e indicadores que se consideran realistas y aceptables (1983, p. 155).

WHOLEY puntualiza que se trata simplemente de fijar la idea de rendimiento o resultados y medir el avance hacia los objetivos acordados, dejando para otros la tarea de estimar la medida en que las actividades del programa han causado los

resultados estimados (1983, p. 155). WHOLEY entiende que un sistema de control de resultados es útil aun sin la posibilidad de establecer inferencias causales válidas. Se trata de un «*sistema de señales*» que sirve para el ajuste y la mejora continua del programa. Por otra parte, WHOLEY estima que, *junto con los estudios de evaluación cualitativos, el control de resultados suele ser la alternativa más factible* (1983, p. 155).

Con un sistema de estas características existe la posibilidad de comparar datos con un período previo, con el rendimiento esperado si se han desarrollado estándares o entre distintas unidades de un mismo programa. WHOLEY advierte sobre la posible «corrupción» de los datos si se utilizan para tomar decisiones que pueden afectar negativamente a los que los proporcionan. También advierte sobre la necesidad de llegar a acuerdos sobre las actividades que serán objeto de control.

d) *Evaluación intensiva*

Evaluación intensiva es el estudio de evaluación más complejo posible. La principal preocupación es aquí la del diseño de la investigación (experimental o cuasi experimental) con el objeto de determinar la validez de las hipótesis causales que relacionan las actividades de un programa con sus resultados (1979, p. 49).

Sin embargo, es claro que para WHOLEY, el control de resultados a través de un sistema de indicadores es la opción más factible, menos cara y más útil para el gestor (1983, p. 117). En el mismo sentido, una evaluación rápida puede ser la mejor opción antes de entrar en un proyecto de evaluación intensiva que puede no merecer el esfuerzo en tiempo y dinero.

Respecto a la organizacion de la evaluación, WHOLEY señala la oportunidad de integrar la oficina de evaluación con el programa, así como la importancia de aportar resultados pronto, mantener contactos frecuentes y, en general, compartir de forma constante datos, resultados y conclusiones con el personal y los directivos del programa.

## 5. STAKE. Estudios de caso y métodos cualitativos

STAKE es uno de los primeros defensores de los métodos cualitativos en evaluación (1975 a, 1975 b, STAKE y GJERDE, 1974), y uno de los autores que más ha hecho por su legitimación. GUBA y LINCOLN (1981), LINCOLN y GUBA (1985), HOUSE (1980), PATTON (1980) siguen esta aproximación, desarrollando una de las líneas de investigación más seguidas en la práctica profesional. Al igual que WEISS y WHOLEY, STAKE reacciona ante las primeras señales de no utilización de los resultados en evaluación. Su línea de argumentación pasa por defender la

*metodología de los estudios de caso como instrumento para mejorar la práctica de la evaluación a nivel local.* STAKE rechaza que las ciencias sociales puedan descubrir relaciones de causalidad *input-output* y no presta atención a los indicadores. Para STAKE, los científicos sociales deben describir situaciones individuales que puedan ser comprendidas por los no científicos.

Al igual que SCRIVEN, STAKE deja que la evaluación emerja de la observación del programa, «desgraciadamente, solamente algunas cuestiones pueden ser estudiadas en una evaluación formal. El evaluador debe decidir en qué centra su atención, para ello, ¿debe basarse en sus percepciones?, ¿en los objetivos formales del programa?, ¿en las actividades del programa?, ¿en las reacciones de los participantes en el programa? La mayoría se basarán en una noción preconcebida de éxito. *Mi recomendación es prestar atención a lo que ocurre en el programa, y después decidir las cuestiones de valor y los criterios* (STAKE, 1975 b, p. 15).

A diferencia de WHOLEY, STAKE no orienta la evaluación en función de los intereses de los directivos encargados de la gestión. Su idea fundamental es la de identificar los intereses que distintas personas o grupos tienen en el programa y servir a los que el programa debería ayudar. También tiene una preocupación fundamental por ayudar al profesional que trabaja día tras día en el programa. El trabajo del evaluador no es, pues, el de hacer un juicio sumativo. «Veo al *evaluador en el papel de prestador de un servicio* antes que en el rol de un filósofo-educador» (1975 a, p. 36).

Esta concepción de la evaluación como un servicio está en la base de su propuesta de un modelo de *evaluación que responda a las necesidades de los clientes*. Por *responsive evaluation* entiende aquella aproximación que sacrifica precisión en la medida para aumentar la utilidad de los resultados de la evaluación para los directamente implicados en el programa (1980 a). Para STAKE, la evaluación debe centrarse en las actividades del programa —no tanto en las intenciones—, responder a las necesidades de información de las partes implicadas y hacer referencia a las distintas perspectivas sobre los valores presentes al informar sobre el éxito o el fallo del programa (1980 a).

Este modelo presenta las siguientes ventajas sobre la evaluación cuantitativa clásica:

1. *Permite que emerjan las variables importantes para el programa.* Tradicionalmente se requiere al evaluador que especifique qué tratamientos y variables son más importantes. STAKE entiende que ello no puede hacerse sin haber observado el programa o sin un cierto grado de flexibilidad para adaptar cambios en el programa.
2. *Facilita los cambios en el programa.* Para STAKE, las evaluaciones desarrolladas en relación con la reforma educativa en los Estados Unidos han tenido

un efecto desilusionador cuando la evaluación debería impulsar los cambios y las reformas. El evaluador hace su mejor contribución cuando ayuda a descubrir ideas, respuestas, soluciones que muchas veces están en la mente de los que participan de una forma u otra en el programa (STAKE, 1975 a, p. 36).

3. *Devuelve el control al nivel local.* Mientras que el modelo de evaluación clásico está dando el mensaje contrario «eres incompetente, necesitas ser dirigido» (1980 b, p. 161), STAKE anima a los evaluadores a resistirse a aceptar los objetivos y criterios de las administraciones estatal y federal y a evitar que la evaluación sirva para dar mayor poder a determinados *stakeholders* (1979, p. 56).

Las recomendaciones a nivel metodológico pueden resumirse en las siguientes ideas:

1. Dedicar mucho tiempo a la *observación del programa*, reunir valoraciones, ver qué necesidades tienen los clientes y preparar comunicaciones de carácter informal.
2. Dejar que *las cuestiones emerjan y cambien durante la evaluación.* El contacto intensivo con el programa permite descubrir las cuestiones que van a estructurar las discusiones con los clientes.
3. Cuidar la *comunicación con las personas interesadas en la evaluación.* Los resultados deberían expresarse de una forma natural que permita a su audiencia asimilar la información y comprender su significado (1980 a, p. 83).

STAKE muestra una clara preferencia por los *estudios de caso.* «El caso no tiene que ser una persona o un proyecto, puede ser cualquier sistema con unos límites claros» (1978, p. 7) Para STAKE, *un observador es el mejor instrumento para valorar* muchas cuestiones que aparecen en una evaluación al poder ejercer su juicio crítico con mayor capacidad de apreciación de la realidad y de los resultados de un programa. *La observación directa del caso es pues el elemento crucial de la evaluación.* Para ello, los observadores pueden utilizar entrevistas, observación, examen de archivos y documentos, entre otros instrumentos metodológicos (1980 a).

Para STAKE, el objetivo de la evaluación es mejorar la práctica diaria del programa objeto de estudio y no producir nuevos conocimientos formales que puedan ser difundidos. En este contexto, el estudio de caso es relevante dado que puede generar un proceso de aprendizaje que se basa en el conocimiento tácito y en la asociación de ideas permitiendo «comprender las cosas de una forma distinta, ver nuevos significados y nuevas aplicaciones de lo antiguo» (STAKE 1978, p. 6). La base para la llamada «*generalización natural*» la pone el lector del caso al reconocer aspectos esencialmente similares a los de su experiencia (1978, p. 7). *El lector tiene la capacidad de reconocer lo que es relevante e irrelevante para sus*

*circunstancias particulares*. STAKE reserva, pues, un papel importante a la experiencia y a las intuiciones de los profesionales interesados. La responsabilidad del investigador es proporcionar los datos contextuales que faciliten este poder intuitivo del lector. Por otra parte, el estudio de caso proporciona información que puede ser interpretada de distintas maneras sin favorecer ningún punto de vista por encima de los demás.

Los estudios de caso son especialmente adecuados para el modelo de evaluación de STAKE. Sin embargo, presentan algunas dificultades que el mismo STAKE comenta:

El problema de *la validez de un estudio de caso*. La comprobación de la validez se puede conseguir con la triangulación de distintas investigaciones, intentanto llegar a un mismo resultado por tres vías independientes. Esta idea es aplicable a un mismo estudio de caso o a distintos estudios de caso para un mismo programa en distintos puntos geográficos. Por otra parte, STAKE entiende que el método de la «generalización natural» tiene la ventaja de que los lectores de un caso pueden participar en la determinación de su validez (STAKE y EASLEY, 1978, 27).

El problema de *la especificidad de los estudios de caso*. STAKE entiende que los estudios de caso no son la alternativa más adecuada cuando se requiere un cierto nivel de abstracción, o se pretende formular leyes generales y desarrollar teorías científicas. Aun así, reivindica la *utilidad de los estudios de caso para la función de exploración que toda actividad científica requiere* (1978, p. 7).

## 6. CRONBACH. Innovación metodológica y capacidad de generalización

CRONBACH escribe sobre evaluación de programas después de haber dedicado una parte importante de su vida a temas metodológicos. Son importantes sus trabajos sobre fiabilidad (1951), validez interna (1955) y generalización (CRONBACH y SNOW, 1977). A mitad de los años setenta, su visión de la teoría y métodos en ciencias sociales había evolucionado considerablemente. Adopta el término *social inquiry,* en lugar de ciencias sociales, para poner de relieve la necesidad de métodos interpretativos y descriptivos que puedan complementar los métodos tradicionales de muestreo, experimentación y análisis cuantitativo. Basándose en su propia experiencia, CRONBACH ve la necesidad de descubrir nuevos métodos que se adapten a la naturaleza compleja y multivariable del contexto social.

En *Toward Reform of Program Evaluation* (1980), CRONBACH y sus colaboradores de la Universidad de Stanford utilizan investigación empírica y teoría del análisis de políticas y de la evaluación de programas para presentar una teoría de la evaluación que pone el énfasis en la *utilización de los resultados a corto plazo*,

tiene en cuenta el *contexto político y administrativo caracterizado por la pluralidad de stakeholders* y persigue satisfacer una necesidad de *conocimiento que pueda ser extrapolado* a otras situaciones.

CRONBACH y otros (1980) entienden que buena parte de los problemas de uso de las evaluaciones provienen del modelo racional en que se fundamentan. Para estos autores, normalmente, a) no se toman decisiones de una forma clara en un momento determinado; b) hay más de un decisor; c) la política es más importante que la información sobre cómo optimizar las decisiones; d) no se toman decisiones del tipo sí/no sobre la continuidad de un programa; e) no hay tiempo para prestar atención a todas las fases de una investigación; f) los informes llegan tarde; g) los decisores que piden un estudio y los que reciben sus resultados son distintos; h) los informes no están pensados para un gestor; i) los resultados de un estudio no se utilizan instrumentalmente para modificar un programa... En cambio, las políticas sociales son adoptadas cuando tienen un apoyo político suficiente, hasta el punto de poder tener una influencia relevante en votos. Los objetivos tienen que ser lo bastante vagos para poder acomodar múltiples intereses....

Todo ello sugiere la necesidad de incorporar el *contexto político y administrativo* a la teoría de la evaluación. Este entorno puede variar de forma considerable si se examinan las posibilidades que resultan de combinar *actores y etapas de desarrollo de un programa*. Concretamente, CRONBACH y otros hablan de cinco grupos que influyen en el proceso de dar forma a una política (*policy shaping*): los responsables a nivel de formulación de la política (en el ejecutivo o en el legislativo), los responsables a nivel de programa («los que tienen el nombre del programa en su puerta»), los prestadores de servicios a nivel local, los clientes y beneficiarios del programa, y los académicos, periodistas y otros grupos que interpretan o difunden información sobre el mismo. A su vez, distinguen entre tres etapas: una etapa inicial de probar nuevas ideas, una etapa de demostración en la que se maximizan las posibilidades de éxito, y una tercera etapa en la que el programa funciona en condiciones normales.

La idea de *policy shaping* se basa en la teoría del cambio social gradual. De acuerdo con esta concepción, CRONBACH y otros rechazan que la evaluación sirva directamente para tomar decisiones o para controlar el rendimiento de un gestor. La evaluación sirve para *«iluminar» las decisiones sobre distintas alternativas posibles, clarificando las cuestiones que interesan a las partes afectadas.* La idea principal es entender el problema y el programa, el contexto político y, sobre todo, qué procesos contribuyen a los resultados esperados. Esto último es particularmente importante para que estos procesos sean luego extrapolables a otras situaciones. Por ello, la teoría de CRONBACH otorga un papel central a la validez externa.

Posteriormente, en *Designing Evaluations of Educational and Social Programs* (1982 a), CRONBACH ataca directamente los postulados de CAMPBELL y sus

colaboradores al defender un *nuevo concepto de validez que tiene que ver con la capacidad de producir conocimientos que trasciendan una situación específica.* Para CRONBACH:

1. La validez no es una propiedad del diseño de una investigación sino una propiedad de sus conclusiones, que tiene que ver con su credibilidad para las personas que podrían utilizar dichas conclusiones.
2. Un tratamiento no se puede diferenciar de las unidades, observaciones y características contextuales en las que se presta y de las que su réplica depende.
3. Existe una necesidad de extrapolar, esto es, de transferir los resultados de una investigación más allá del contexto en que se generan.

En cuanto al diseño de la evaluación, la propuesta de CRONBACH se basa en tres principios:

1. No hacer un solo estudio de evaluación muy costoso sino varios estudios pequeños que tengan una única racionalidad.
2. No dedicar muchos recursos a responder con precisión unas pocas cuestiones específicas, sino dar respuestas menos claras a una amplia gama de cuestiones.
3. Priorizar en función de la relevancia de las cuestiones para la comunidad de actores asociada a la política y del grado de incertidumbre en el conocimiento sobre los temas propuestos.

El papel del evaluador en este contexto es el de un educador independiente, no partisano, que informa a las partes, transmitiendo el conocimiento existente y enseñando a pensar críticamente (1980, p. 67).

## 7. ROSSI. Especificación de modelos e integración teórica

ROSSI, un importante sociólogo que ha trabajado diversos aspectos de la metodología de las ciencias sociales, es una figura clave de la evaluación de programas tanto por sus trabajos de investigación aplicada (BERK *et al.*, 1981, ROSSI y LYALL, 1978), como por su trabajo conceptual de integración de las teorías desarrolladas por otros autores. ROSSI es conocido por el libro de texto que escribió junto con FREEMAN y que ha sido una de las principales referencias para la formación en evaluación de programas. ROSSI presenta su aproximación integradora en base a tres conceptos: la idea de evaluación total —*comprehensive evaluation*—, la evaluación a la medida —*taylored evaluation*— y la evaluación sobre modelo teórico —*theory-driven evaluation.*

Frente a la dispersión sobre las cuestiones a las que una evaluación debería responder, ROSSI formula la idea de una evaluación que agrupa tres tipos de actividades: el *análisis de la conceptualización y del diseño de una intervención*

—es preciso documentar la necesidad de un programa para planificar, llevar a término y evaluar acciones sociales—; *el control de la implementación de un programa* —el desarrollo de un simple sistema de indicadores para el control de actividades puede ser tan o más importante que producir información sobre su impacto—; y *la evaluación de la utilidad del programa* —salvo que los programas tengan un impacto demostrable, será difícil defender su continuidad.

Dada la imposibilidad práctica de llevar a cabo una evaluación que desarrolle simultáneamente estas tres actividades, ROSSI propone la idea de evaluación a la medida, con el objeto de adaptar cada evaluación al programa objeto de estudio. ROSSI distingue entre *programas nuevos*, reformas o *modificaciones de programas* que ya funcionan y *programas estables* en pleno funcionamiento. Para cada estadio o nivel de desarrollo será preciso determinar las cuestiones y los métodos más adecuados. Así, por ejemplo, en el caso de un programa nuevo, deberían dedicarse pocos recursos a estimar efectos. Únicamente tendría sentido dedicar esfuerzos a analizar los resultados de programas similares o a recoger las opiniones de expertos sobre los efectos que cabe esperar.

ROSSI utiliza otro concepto, *theory-driven evaluation*, para reclamar mayor atención al desarrollo de modelos teóricos de las intervenciones sociales. En su trabajo con CHEN, estos autores señalan la falta de atención en la literatura a la importante tarea de comprensión de las políticas sociales: «lo que es realmente atractivo de los experimentos controlados es que no es necesario entender como funciona un programa social para entender sus efectos netos...» (1983, p. 284). Pero si los resultados del experimento no muestran efectos, no se sabe si el fallo es debido a que el programa estaba construido sobre fundamentos conceptuales pobres o a que el tratamiento era claramente insuficiente para producir efectos, o a que se han producido fallos en la implementación.

ROSSI defiende la necesidad de *especificar modelos* sobre cómo cabe esperar que funcione un programa antes de evaluarlo. Si bien ROSSI es claramente experimentalista en su primera época, posteriormente combina esta aproximación con la modelización estructural con el objeto de obtener información sobre los *inputs*, procesos intermedios y productos de los programas. Este esfuerzo por modelizar teóricamente la intervención social le permite integrar las aproximaciones dispares de CAMPBELL y CRONBACH a la cuestión de la validez. Para ROSSI, se pueden tratar los problemas de validez interna especificando un modelo que tenga en cuenta las relaciones entre variables de la forma más completa posible. La especificación de un modelo facilita asimismo la generalización en la medida que fuerza al investigador a definir el sistema en el que ha de operar el programa, las características contextuales y las posibles interacciones (CHEN y ROSSI, 1987).

En *Evaluation. A Systematic Approach*, ROSSI y FREEMAN (1985) incorporan algunas consideraciones sobre la práctica de la evaluación.

Respecto a la cuestión sobre los *stakeholders* de un programa y la perspectiva que debería adoptar el evaluador, ROSSI y FREEMAN otorgan una especial atención a los que están más implicados en la toma de decisiones. Sin embargo, el evaluador tiene que *ser muy claro en lo que concierne a desde qué perspectiva se hace una evaluación y debe reconocer de forma explícita la existencia de otras perspectivas*. Por otra parte, no debe incorporar los sesgos del que financia la evaluación, siendo ésta una cuestión moral o de ética profesional.

ROSSI prefiere las técnicas cuantitativas. Los métodos cualitativos suelen ser caros, difíciles de utilizar e imprecisos, según ROSSI. Sin embargo, recomienda utilizar *técnicas cualitativas para el análisis de la conceptualización, el diseño y para el control de las operaciones de un programa.* En este caso, es partidario de estructurar de alguna forma la recogida de datos para poder presentar información de forma resumida y que permita su análisis.

Toda la discusión de la evaluación en *Evaluation. A Systematic Approach* se organiza en base a la distinción entre programas innovadores, programas estables en funcionamiento y programas objeto de reformas y cambios. Al igual que CAMPBELL, ROSSI otorga mayor atención a los programas nuevos. La situación ideal para ROSSI es la de trabajar con los responsables del programa optimizando las probabilidades de obtener una buena intervención y una buena evaluación. Respecto a este tipo de programas y evaluaciones, ROSSI dedica una especial atención a las siguientes cuestiones:

1. La importancia de *trabajar con objetivos específicos*. ROSSI discute distintas propuestas de otros autores —como los análisis de evaluabilidad de WHOLEY— en las que la idea principal es, sobre la base del acuerdo de los *stakeholders,* decidir criterios y niveles aproximados de éxito/fracaso. También recoge la posibilidad de incluir objetivos aceptados en la literatura del campo substantivo correspondiente.
2. Los modelos de impacto. ROSSI *distingue entre una hipótesis causal, una hipótesis de intervención y una hipótesis de acción.* La primera se refiere a la relación causal, la segunda a cómo la intervención pretende afectar esta relación, y la tercera, a la posibilidad de que la intervención no esté necesariamente relacionada con el resultado deseado, incluso en el caso que éste se produzca.
3. El análisis de la forma de prestación del servicio. Para ROSSI, *es crucial examinar si el programa se ha llevado a la práctica correctamente.* Esto supone analizar el problema y la población objetivo, los servicios prestados y sus componentes específicos, las características del personal, el proceso de selección de los beneficiarios y las formas de acceso al programa.
4. La *posibilidad de experimentar.* Lo que es más factible cuando se trata de programas nuevos, no extensivos a toda la población potencial sino únicamen-

te a determinados grupos de beneficiarios, lo que permite construir grupos de control y establecer comparaciones. Al igual que CAMPBELL, ROSSI prefiere los experimentos para la evaluación de impacto. Sin embargo, recomienda *seleccionar el mejor diseño posible, en función de las condiciones y circunstancias específicas de cada caso.* «El evaluador debería escoger el mejor diseño posible, teniendo en cuenta que sea practicable y factible..., los recursos disponibles y los conocimientos del evaluador» (1985, p. 167).

Respecto al problema de la utilización de las evaluaciones, ROSSI defiende una utilización *instrumental de sus resultados*. Para que ello sea posible, cree necesario que los evaluadores entiendan la forma de trabajar de los decisores, lo que implica, primero, presentar los resultados a tiempo, cuando son necesarios y de forma breve; segundo, ser sensible a las posiciones de todas las partes; y, tercero, planificar su difusión y utilización. También ve la posibilidad de una utilización conceptual o de una utilización política, para atacar o defender determinadas posiciones (1985, p. 188).

## III. EL MARCO PARA LA PRÁCTICA DE LA EVALUACIÓN

La evolución teórica de la evaluación es fruto de la práctica profesional durante los últimos veinticinco años. La teoría, a su vez, es útil como marco de referencia para una práctica profesional que a menudo precisa de orientación en su aproximación a los problemas concretos con los que se enfrenta. De la observación del cuadro 1 se podría concluir que hay una considerable diversidad de aproximaciones en la disciplina. Sin embargo, también se produce una cierta convergencia al irse aceptando algunos principios generales que pueden servir de guía para la práctica de la evaluación.

Así, un profesional que se enfrenta al reto de una evaluación tiene que optar entre múltiples alternativas, cuya argumentación teórica parece irrefutable. Pero, a la vez, tiene algunos criterios que puede seguir con una cierta seguridad cuando se plantea cuestiones críticas del tipo: ¿debería hacer esta evaluación?, ¿en qué debería centrarse?, ¿cómo se puede hacer?, ¿desde qué perspectiva?, ¿cómo se puede facilitar su utilización posterior?

Si la cuestion es *qué* evaluar, la teoría ofrece distintas posibilidades que van desde los efectos hasta las necesidades sociales, pasando por los procesos intermedios y los análisis coste-eficacia. La teoría ofrece asimismo distintos actores que pueden responder esta cuestión: directivos públicos, clientes, profesionales... las instituciones que financian la evaluación. Existe pues una variedad de respuestas posibles a la pregunta *quién decide* o *para quién* se hace la evaluación.

Cuadro 1
**Modelos teóricos en evaluación de programas**

| | SCRIVEN | CAMPBELL | WEISS | WHOLEY | STAKE | CRONBACH | ROSSI |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ciencia de la valoración | Sociedad Experimental | *Enlightening Model* | Análisis de Evaluabilidad Control de *Performance* | *Responsive, Naturalistic Model* | Analisis de UTOS (unidades, tratamientos, observación, contexto) | *Theory Driven Model* |
| Concepto | Juicio de valor | Producir información para la toma de decisiones | Clarificar cuestiones, «iluminar» a decisores y otros grupos de interés | Producir información para la gestión | Producir información práctica y útil para los miembros de un programa | Clarificar cuestiones, sobre el problema, el programa y su contexto | Producir información para la toma de decisiones |
| Interés prioritario | Interés general | Responsables del programa | Legislador y directivos | Gestores, legislador y directivos | Beneficiarios del programa, profesionales | Legislador y directivos | Responsables del programa |
| Rol del evaluador | Juez | Metodólogo | Educador | Agente de cambio | Prestador de un servicio | Educador, Difusor de conocimiento | Metodólogo, |
| Objeto | Efectos | Efectos Rel. causales | Efectos, procesos, contexto | Efectos, actividades, productos | Actividades | Efectos, procesos, contexto | Concepto, implement., eficacia |
| Fuente de criterios para determinar eficacia | necesidad social | objetivos, | objetivos, *stakeholder*, documentación | *stakeholder* | clientes, técnicos | *stakeholder* | *stakeholder*, literatura científica |
| Métodos | Lógica experimental | Experimento Cuasi experimento | Métodos cuantitativos<br>Métodos cualitativos: Observación entrevistas análisis de documentos estudios de caso | Análisis de evaluabilidad<br>Sistemas de indicadores<br>Evaluación rápida | Métodos cualitativos<br>Estudios de caso, observación, entrevistas análisis de documentos | Métodos cuantitativos<br>Métodos cualitativos | Experimento Cuasi experimento<br>Métodos cualitativos salvo para análisis causal |
| Perspectiva sobre utilización | Instrumental | Instrumental | Conceptual Formulación de políticas | Instrumental | Instrumental | Conceptual Comprensión de la realidad social | Instrumental Conceptual y Política Formulación de teoría |
| Oportunidad de la evaluación | Criterio coste-eficacia | Voluntad de reforma, superada la etapa de iniciación | En función de las tres I: intereses, información disponible, ideología | Criterio coste-eficacia | Útil para los miembros del programa | En función de la relevancia del estudio y de la falta de información | Programas innovadores fase de prueba piloto |
| Organización de la evaluación | operación externa | operación externa | Implicar al personal, no impedir la prestación servicio | Evaluación en el sistema de gestión orientada a resultados | Contacto permanente con el programa | Obtener la cooperación del programa | Adaptarse al tiempo y forma de trabajar de los gestores |

El contrapunto a esta amplia gama de posibilidades está en algunos principios que indican al evaluador cómo se relacionan estas variables. Así, parece claro que cada actor tiene preocupaciones distintas en función del lugar, la responsabilidad o el interés que tiene en el programa. Sin embargo, independientemente de quien sea el cliente del estudio, el evaluador ha de tener en cuenta los valores u objetivos del conjunto de *stakeholders*, incluyendo a afectados directamente o indirectamente por el programa, y a decisores con poder efectivo. Por otra parte, el evaluador deberá responder a las necesidades de información de los comanditarios de la evaluación si quiere facilitar su posterior utilización. A su vez, la opción sobre el objeto de la evaluación estará determinada por la etapa de desarrollo en la que se encuentra el programa, la naturaleza del programa, la información existente sobre el mismo, y los recursos —humanos y materiales— invertidos en la evaluación.

Si la pregunta que se plantea el evaluador es *cómo* hacer su estudio, las respuestas ilustran una división clara a nivel metodológico. La gama de posibilidades incluye: metódos de tipo experimental, métodos cuantitativos clásicos (estadística descriptiva, análisis inferencial, correlación, regresión, sondeos), métodos de control de gestión (sobre la base de sistemas de indicadores), métodos cualitativos clásicos (observación, entrevistas, análisis de documentos) y estudios de caso.

Sin embargo, como se desprende de la teoría, la finalidad y el objeto de la evaluación determinan considerablemente las opciones metodológicas. Así, por ejemplo, existe un cierto acuerdo en que los estudios de caso no son la mejor opción para el análisis de efectos y de inferencias causales o en que cuestiones de conceptualización y diseño de una intervención en un ámbito social sobre el que el conocimiento está poco estructurado requieren una aproximación más cualitativa.

Otra cuestión que puede tener respuestas plurales es la que se plantea la contribución que puede realmente esperarse de una evaluación. Aquí, los dos extremos estarían representados por las siguientes posiciones. Por una parte, se puede entender que la evaluación únicamente tiene sentido en cuanto resulta útil de forma inmediata, a corto plazo, de ahí, su financiación. Por otra parte, la evaluación será realmente útil en cuanto contribuya a producir un cambio en la forma de concebir una determinada realidad social y las posibilidades de intervención sobre ésta desde las instituciones públicas.

Nuevamente, existe una posibilidad de integración de estas dos posturas sobre la base de diferenciar dos realidades diversas: la evaluación en tanto que servicio a los profesionales o directivos de un programa concreto, y la evaluación en tanto que oportunidad para la reflexión sobre una determinada forma de tratar una realidad social problemática. En la primera, no hay una preocupación teórica fundamental que sí está presente en la segunda, donde la información específica sobre el detalle del funcionamiento del programa puede ser menos relevante. Normal-

mente, cabría esperar que los evaluadores académicos tengan un mayor interés por intervenir en las evaluaciones del segundo tipo, mientras que los consultores profesionales lo harán en las del primer tipo.

Otra pregunta que puede hacerse el evaluador es *cuándo* tiene sentido hacer una evaluación. Las respuestas posibles van desde las prescripciones técnicas en función de los métodos empleados a consideraciones sobre el contexto político (intereses, ideología, propósitos ocultos) y administrativo (urgencia de la decisión, percepción de la evaluación por el personal afectado, medida en que la evaluación puede afectar la prestación regular del servicio) o sobre los recursos que requiere.

De hecho, todas estas consideraciones son perfectamente compatibles. Una característica que se desprende del estudio de la teoría de la evaluación es que se pasa de una consideración del programa en un vacío social, a la progresiva incorporación del contexto y de la preocupación por adaptar la evaluación a un sistema político plural y descentralizado. La práctica de la evaluación no puede por tanto obviar que la evaluación es política y que sus resultados son una información más en el proceso político que tiene que competir con informaciones que tienen su acceso por otras vías.

Aún otra cuestión que a menudo se plantean directivos y evaluadores es cómo organizar la evaluación. Las prescripciones van desde la organización de la evaluación como una operación externa a la integración de la evaluación en el equipo que desarrolla el programa, pasando por la lógica formación de equipos mixtos. Cada una de estas opciones tiene sus ventajas y sus inconvenientes, mientras que no siempre se dispone de recursos suficientes para montar el mejor dispositivo de evaluación.

Sin embargo, la teoría es clara respecto a esta cuestión. Raramente se puede hacer una evaluación desde un despacho, sin el contacto con la realidad del programa. Es necesario pues mantener el contacto, alimentar el interés en la evaluación e implicar a las personas claves en las principales decisiones que se toman durante el proceso evaluador para facilitar su posterior utilización.

## IV. CONCLUSIONES

El repaso de las teorías de siete autores claves en evaluación de programas, siguiendo el trabajo de SHADISH, COOK y LEVITON (1991), ilustra la evolución de la disciplina y su progresiva estructuración sobre la base de otras ciencias sociales y de los principios extraídos de la propia experiencia en evaluación. CRANE (1988) utiliza la metáfora de una «zona de pastos común» para poner de relieve

el carácter interdisciplinario de la evaluación de programas. CRONBACH y sus colaboradores (1980) hablan de una «industria de servicios» donde importa menos la afiliación que la capacidad para resolver problemas, poniendo así de relieve su carácter práctico.

Los teóricos de la evaluación han desarrollado de forma intensiva los aspectos metodológicos, dada la necesidad de dar respuestas creíbles a los problemas planteados por la administración. También han dedicado una parte importante de su trabajo a desarrollar aspectos del proceso, evolucionando desde una concepción de la evaluación como ciencia a una nueva concepción de la evaluación como arte, en el sentido de habilidad para construir una investigación de calidad que resulte útil en un determinado contexto político-administrativo. Todo ello sin olvidar que evaluar implica necesariamente la idea de juicio de valor y por tanto la adopción de unos determinados principios que luego son traducidos a criterios de valoración.

La evolución teórica de la evaluación de programas es fruto de la práctica profesional. Por ello, se ha producido una diversificación considerable. Se ha pasado del estudio exclusivo de los efectos, a la preocupación por examinar la aplicación concreta de los programas y los procesos causales que median en la producción de los impactos deseados. La confianza exclusiva en aproximaciones de tipo cuantitativo-experimental ha dado paso a la inclusión de los métodos cualitativos y de los estudios de caso. Los legisladores y directivos públicos fueron en una primera etapa la única fuente de las cuestiones y de los criterios de evaluación, mientras que, progresivamente, otras partes interesadas han sido incluidas en esta consideración. La utilización efectiva de las evaluaciones, un tema inicialmente ignorado, ha pasado a ser una de las principales preocupaciones en la disciplina.

La diversidad en las aproximaciones no es contradictoria con un proceso de integración de la teoría, que aún queda por hacer, pero que es evidente cuando se analiza la literatura. La evaluación no es pues una disciplina ateórica ni la teoría de la evaluación es un conjunto de proposiciones de escasa utilidad para la práctica de la disciplina. Al contrario, la evaluación tiene en la teoría emergente un conjunto de proposiciones que pueden dar respuestas útiles a las cuestiones críticas que plantea la práctica de la evaluación y de las que depende que ésta sea realmente útil para la reforma de las intervenciones públicas y la formulación de nuevas políticas.

## NOTAS

(1) Para una breve referencia biográfica de cada uno de estos autores, ver SHADISH, COOK y LEVITON (1991).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ABRAMSON, M. A., y WHOLEY, J. S. (1981): «Organization and Management of the Evaluation Function in a Multilevel Organization». En R. J. Wooldridge (Ed.), *Evaluation of Complex Systems* (pp. 31-48). San Francisco, Jossey-Bass.

BERK, R. A.; LENIHAN, K. J., y ROSSI, P. H. (1981): «Crime and Poverty: Some Experimental Evidence from Ex-Offenders». En H. E. Freeman & M. A. Solomon (Eds.), *Evaluation Studies Review Annual* (Vol. 6, pp. 339-359). Beverly Hills, CA, Sage.

CAMPBELL, D. T. (1969): «Reforms as Experiments». *American Psychologist*, 24, 409-429.

CAMPBELL, D. T. (1970): «Considering the Case Against Experimental Evaluations of Social Innovations». *Administrative Science Quarterly*, 15,110-113.

CAMPBELL, D. T. (1982): «Experiments as Arguments». En E. R. House, S. Mathison, J. A. Pearsol, & H. Preskill (Eds.), *Evaluation Studies Review Annual* (Vol. 7, pp. 117-127). Beverly Hills, CA, Sage.

CAMPBELL, D. T. (1988): *Methodology and Epistemology for Social Science: Selected papers* (E. S. Overman, Ed.) Chicago, University of Chicago Press.

CAMPBELL, D. T., y BORUCH, R. F. (1975): «Making the Case for Randomized Assignment to Treatments by Considering the Alternatives: Six Ways in which Quasi-Experimental Evaluations in Compensatory Education Tend to Underestimate Effects». En C. A. Bennett & A. A. Lumsdaine (Eds.), *Evaluation and Experiments: Some Critical issues in Assessing Social Programs* (pp. 195-296). New York, Academic Press.

CAMPBELL, D. T., y STANLEY, J. C. (1963): *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago, Rand McNally.

CHEN, H., y ROSSI, P. H. (1983): «Evaluating with Sense: The Theory-Driven Approach». *Evaluation Review*, 7, 283-302.

CHEN, H., y ROSSI, P. H. (1987): «The Theory-Driven Approach to Validity». *Evaluation and Program Planning*, 10, 95-103.

CRANE, J. A. (1988): «Evaluation as Scientific Research». *Evaluation Review*, 12, p. 467

CRONBACH, L. J. (1951): «Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests». *Psychometrika*, 16, 297-334.

CRONBACH, L. J. (1982 a): *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Francisco, Jossey-Bass.

CRONBACH, L. J.; AMBRON, S. R.; DORNBUSCH, S. M.; HESS, R. D.; HORNIK, R. C.; PHILLIPS, D. C.; WALKER, D. F., y WEINER, S. S. (1980): *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco, CA, Jossey-Bass.

CRONBACH, L. J., y MEEHL, P. E. (1955): «Construct validity in psychological tests». *Psychological Bulletin*, 52, 281-302.

CRONBACH, L. J., y SNOW, R. E. (1977): *Aptitudes and Instructional Methods:A Handbook for Research on Interactions*. New York, Irvington.

GUBA, E. G., y LINCOLN, Y. S. (1981): *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approaches*. San Francisco, Jossey-Bass.

HENDRICKS, M. (1981): «Service Delivery Assessment: Qualitative evaluations at the cabinet level». En N. L. Smith (Ed.), *Federal Efforts to Develop New Evaluation Methods* (pp. 5-24). San Francisco, Jossey-Bass.

HORST, P.; NAY, J. N.; SCANLON, J. W., & WHOLEY, J. S. (1974): «Program Management and the Federal Evaluator». *Public Administration Review*, 34, 300-308.

HOUSE, E. R. (1980): *Evaluating with Validity*. Beverly Hills, CA, Sage.

LINCOLN,Y. S., y GUBA, E. G. (1985): *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA, Sage.

PATTON, M. Q. (1980): *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills, CA, Sage.

ROSSI, P. H., y FREEMAN, H. E. (1982, 1985, 1989): *Evaluation: A Systematic Approach*. Beverly Hills, CA, Sage.

ROSSI, P. H., y LYALL, K. C. (1978): «An Overview Evaluation of the NIT Experiment». En T. D. Cook, M. L. del Rosario, K. M. Hennigan, M. M. Mark, & W. M. K. Trochim (Eds.), *Evaluation Studies Review Annual* (Vol. 3, pp. 412- 428). Beverly Hills, CA, Sage.

SCRIVEN, M. (1967): «The Methodology of Evaluation». En R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of Curriculum Evaluation* (pp. 39-83). Chicago, Rand McNally.

SCRIVEN, M. (1972): «The Methodology of Evaluation». En C. H. Weiss (Ed.), *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Eduction* (pp. 123-136). Boston, Allyn & Bacon.

SCRIVEN, M (1974): «Evaluation Perspectives and Procedures». En J. W. Popham (Ed.), *Evaluation in Education: Current Application* (pp.3-93). Berkeley, CA, McCutchan.

SCRIVEN, M.(1980): *The Logic of Evaluation.* Inverness, CA, Edgepress.

SCRIVEN, M. (1981): «The Good News and the Bad News about Product Evaluation». *Evaluation News*, 2, 278-282.

SCRIVEN, M. (1983): «Evaluation Ideologies». En G. F. Madaus, M. Scriven, & D. L. Stufflebeam (Eds.), *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation* (pp. 229-260). Boston, Kluwer-Nijhoff.

SHADISH, W. R., y EPSTEIN, R. (1987): «Patterns of Program Evaluation Practice. Among Members of the Evaluation Research Society and Evaluation Network». *Evaluation Review*, 11, p. 555

SHADISH, W. R.; COOK, T. D., y LEVITON. L. C. (1991): *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice.* Newbury Park, Ca, Sage.

SMITH, N. L. (1981): «Classic 1960: Articles in Educational Evaluation». *Evaluation and Program Planning*, 4, 177-183.

STAKE, R. E. (1975 a): «An Interview with Robert Stake on Responsive Evaluation». En R. E. Stake (Ed.), *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach* (p. 33-38). Columbus, OH, Merrill.

STAKE, R. E. (1975 b): «To Evaluate an Arts Program». En R. E. Stake (Ed.). *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach* (pp. 13-31). Columbus, OH, Merrill.

STAKE, R. E. (1978): «The Case Study Method in Social Inquiry». *Educational Researcher*, 7, 5-8.

STAKE, R. E. (1979): «Validating Represesentations: The Evaluator's Responsibility». En R. Perloff (Ed.), *Evaluator Intervention: Pros and Cons* (pp. 55-70). Beverly Hills, CA, Sage.

STAKE, R. E. (1980 a): «Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation». En W. B. Dockrell & D. Hamilton (Eds.), *Rethinking Educational Research* (pp. 72-87). London, Hodder & Stoughton.

STAKE, R. E. (1980 b): «Quality of Education and the Diminution of Local Control in Schools in the United States». En U. S. House of Representatives, Committee on Education and Labor, *Needs of Elementary and Secondary Education in the 1980's* (pp. 161-168). Washington, DC, U. S. Government Printing Office.

STAKE, R. E., y GJERDE, C. (1974): *An Evaluation of TCITY: The Twin City Institute for Talented Youth* (AERA Monograph Series in Curriculum Evaluation, No.7). Chicago, Rand McNally.

STAKE, R. E., y EASLEY, J. A. (1978): *Case Studies in Science Education.* Champaign. University of Illinois, Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation.

WEISS, C. H. (1972 a): «Evaluating Educational and Social Action programs. A Treeful of Owls». En C. H. Weiss (Ed.), *Evaluating Action Programs. Readings in Social Action and Education* (pp. 3-27). Boston, Allyn & Bacon.

WEISS, C. H. (1972 b): *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness.* Englewood Cliffs, N. J, Prentice-Hall.

WEISS, C. H. (1973 a): «The Politics of Impact Measurement». *Policy Studies Journal*, 1, 179-183.

WEISS, C. H. (1973 b): «Where Politics and Evaluation Research meet». *Evaluation*, 1, 37-45.

WEISS, C. H. (1980): «Efforts at Bureaucratic Reform: What Have We Learned?». En C. H. Weiss & A. H. Barton (Eds.) *Making Bureaucracies Work* (pp. 7-26). Beverly Hills, CA, Sage.

WEISS, C. H. (1983 a): «Toward the Future of Stakeholder Approaches». En Evaluation. In A.S. Bryk (ed.), *Stakeholder-Based Evaluation* (pp. 83-96). San Francisco, Jossey-Bass.

WEISS, C. H. (1983 b): «Ideology, Interest, and Information: The Basis of Policy Decisions». En D. Callahan & B. Jennings (Eds.), *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis* (pp. 213-245). New York, Plenum.

WEISS, C. H. (1987): «Evaluating Social Programs: What Have We Learned?». *Society*, 25(1), 40-45.

WEISS, C. H., y BUCUVALAS, M. J. (1980): *Social Science Research and Decision-Making.* New York, Columbia University Press.

WEISS, R. S., y REIN, M. (1970): «The Evaluation of Broad-AimPrograms: Experimental Design, its Difficulties,and an Alternative». *Administrative Science Quarterly*, 15, 97-109.
WHOLEY, J. S. (1979): *Evaluation: Promise and Performance*. Washington, DC, Urban Institute.
WHOLEY, J. S. (1983): *Evaluation and Effective Public Management*. Boston, Little Brown.

# 16

# LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES EXTERNAS

*Owen E. Hughes*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
HUGHES, O. E.: «Managing External Constituencies», en HUGHES, O. E. (1994): *Public Management and Administration*, St. Martin's Press, New York.

# LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES EXTERNAS

*Owen E. Hughes*

## INTRODUCCIÓN

Una de las diferencias clave entre la aproximación gerencial al sector público y el modelo tradicional de administración pública se encuentra en la especial atención que se presta a asuntos organizativos situados fuera de su control inmediato. Parte de esta preocupación externa se ha desarrollado a partir de aproximaciones estratégicas, en el análisis de las amenazas y de las oportunidades que encuentra la organización en su entorno. Otra parte, también de importancia crucial, se ha centrado en la necesidad de tratar directamente con individuos y con instituciones externas, así como en la gestión de estas relaciones. Tratar de controlar el entorno organizativo o, al menos, de influir tanto como sea posible sobre cualquier factor que pueda repercutir en sus misiones u objetivos, son funciones claves para cualquier gestor. Los factores externos producen influencias muy importantes y, por lo tanto, cualquier gestor ha de tomarlos en consideración en el desarrollo de su tarea.

Actualmente, la gestión de estos factores externos se lleva a cabo de forma bastante diferente a como se hacía desde el modelo tradicional de administración. Podemos destacar dos aspectos de esta transformación. En primer lugar, la propia burocracia detecta la necesidad –real y percibida– de gestionar sus relaciones externas; lo cual se diferencia del modelo tradicional, preocupado únicamente por el interior de la organización. En segundo lugar, en la elaboración de las políticas y en el proceso administrativo se otorga un papel más relevante y más positivo a los grupos de interés –el más importante de los actores externos. La relación entre burocracia y grupos de interés es ahora más estrecha, casi sim-

---

Artículo traducido por Quim BRUGUÉ.

biótica, lo cual comporta un desarrollo más realista y más positivo de la gestión en el sector público, sobre todo si lo comparamos con un sistema donde los grupos eran observados como esencialmente negativos y *apartados*. Ya antes del comienzo de las aproximaciones gerenciales se había iniciado algún movimiento hacia un mayor contacto con grupos externos. Sin embargo, es indudable que la transformación de las relaciones entre el gobierno y los grupos externos ha sido asumida con mayor decisión por el modelo gerencial que por la aproximación tradicional.

## LA NECESIDAD DE INCORPORAR LA DIMENSIÓN EXTERIOR

Cualquier organización tiene que prestar atención al mundo exterior, ya que es en este contexto donde encuentra las oportunidades y las amenazas que condicionan su funcionamiento. Esto es especialmente cierto para las organizaciones públicas, en la medida que la influencia de actores externos es más relevante en el sector público que en el privado. Los programas públicos son más visibles y pertenecen a todos los ciudadanos, no únicamente a sus consumidores inmediatos. Tanto los usuarios como los contribuyentes manifiestan cierta sensación de propiedad. Por ejemplo, la promoción artística gubernamental presenta un interés obvio y directo para la comunidad de artistas, pero también puede preocupar a unos contribuyentes sin interés por el arte pero reacios a utilizar su dinero en esta materia.

Las entidades externas quieren saber lo que hacen las organizaciones públicas y lo que ocurre en su interior, tanto como en el caso del sector privado. El sector público, además, ni siquiera puede controlar sus propios recursos y objetivos. Tal como argumenta WILSON (1989: 115):

> *«De forma incluso más evidente que en las burocracias privadas, las agencias gubernamentales: 1) no pueden legalmente ni retener ni asignar a los beneficios privados de sus miembros las ganancias de la organización, 2) no pueden asignar los factores de producción en función de las preferencias del administrador de la organización, y 3) deben perseguir unos objetivos que no han sido elegidos por la propia organización. El control sobre los ingresos, los factores productivos o los objetivos de la organización dependen en gran medida de instancias exteriores como la legislación, los poderes judiciales, los políticos y los grupos de interés.»*

El escrutinio adicional que sufren las organizaciones públicas no es sorprendente, ya que son criaturas del proceso político y, por lo tanto, sujetas al principio de responsabilidad pública. Se encuentran siempre en el punto de mira del públi-

co y bajo el intenso examen de los medios de comunicación precisamente porque pertenecen a la comunidad. La existencia de límites políticos externos y los elevados niveles de responsabilidad nos sugieren que las organizaciones públicas, con el fin de ser conscientes de su entorno y de gestionar sus condicionantes, tienen una mayor necesidad de incorporar la dimensión exterior en su funcionamiento.

Es necesario tratar con las organizaciones exteriores de alguna manera. Para ello hay que desarrollar e implementar procedimientos, es decir, el trato con los componentes externos es una función de la gestión. En el modelo propuesto por ALLISON (1982: 17), la gestión de los factores externos es parte de las funciones gerenciales e incorpora: (i) el trato con las unidades exteriores de la propia organización y la coordinación de las diferentes partes de la organización; (ii) el trato con organizaciones independientes como asociaciones empresariales, grupos de interés u otros niveles gubernamentales; y (iii) el trato con la prensa y con el público.

Estas funciones son ciertamente relevantes para el sector público, particularmente desde la óptica de la nueva gestión pública. La primera de ellas es básicamente de coordinación, es decir, se ocupa de los procesos de gestión a través de los cuales organizaciones sujetas a una misma autoridad coordinan sus actuaciones. Las diferentes partes de una organización han de relacionarse y a menudo se tratan una a otra más como rivales que como aliadas. La segunda función incorpora el trato con organizaciones que no están bajo nuestro control, pero sobre las que podemos ejercer algún tipo de influencia. Estas organizaciones son muy variadas: otras partes del gobierno, otros gobiernos, individuos o grupos de interés. Los grupos de interés son probablemente los actores externos más importantes y su gestión es inherentemente muy dificultosa. La tercera función, el trato con el público y con la prensa, es un asunto de relaciones públicas en sentido estricto. Es una tarea organizativa normal, aunque el entorno del sector público puede incorporar complejidades y dificultades desconocidas en el sector privado. Las dos últimas funciones son cruciales para referirnos a la gestión de los factores externos, pero la primera tampoco debe ser olvidada.

Todas ellas suponen un reto para la gestión del sector público, especialmente después de las transformaciones inducidas por el gerencialismo, aunque también como resultado del incremento de las demandas que estas fuerzas exteriores sitúan sobre los entes gubernamentales. La actual gestión de los factores externos subraya la prestación de servicios, el inicio de la soberanía del consumidor y la capacitación (*empowerment*) de los clientes. Todo ello contrasta con las relaciones exteriores características del modelo tradicional de administración. Con el declive de este modelo tradicional, el trato con el exterior se ha convertido en un asunto importante para las organizaciones públicas. Se puede incluso argumentar

que el fracaso del viejo modelo a la hora de constituir relaciones con el exterior fue probablemente una de las razones más significativas de su declive.

## LAS RELACIONES EXTERNAS EN EL MODELO TRADICIONAL

El modelo tradicional de administración no considera particularmente importantes las relaciones con el exterior. Centraba su atención en el interior de la organización, en las estructuras y los procesos, mientras que se daba por supuesto que los políticos se encargaban de las relaciones externas. Como parte de la estricta separación entre asuntos políticos, que han de ser conducidos por los políticos, y asuntos administrativos, la función de relacionarse con el mundo exterior se reservaba de forma natural para los políticos. Cualquier trato con la prensa, con el público, con los grupos de interés o con otras organizaciones quedaba fuera de las obligaciones de los funcionarios públicos. Cuando a los funcionarios públicos se les considera como individuos anónimos, también se está considerando que no son capaces de –ni están dispuestos a– representar al departamento o sus políticas, aparte de que tampoco tienen ninguna sensación de propiedad sobre los mismos. De forma similar, el concepto de neutralidad significa que las preocupaciones exteriores de los funcionarios públicos están limitadas por el temor de *politizarse* y, en estas circunstancias, el servidor público está dispuesto a ceder la responsabilidad a los políticos. Es fácil entender como, desde estas teorías, el único objetivo de los grupos de interés y de presión fueran los ministerios o los partidos.

En Estados Unidos, donde la separación entre política y administración no fue nunca tan estricta como en los sistemas parlamentarios, existía una parecida división laboral entre políticos y funcionarios públicos. Las agencias públicas americanas eran relativamente abiertas y su éxito presupuestario dependía en buena parte de sus relaciones exteriores: con el Congreso y sus comités, con la prensa y con el público. Sin embargo, en Estados Unidos, la mayoría de los contactos exteriores que realizan las agencias públicas son parte de las obligaciones de burócratas de confianza política de un gobierno particular. Los administradores de carrera, a diferencia de los políticos –tanto de dentro como de fuera de la administración–, no tratan normalmente con las fuerzas externas.

Recuperando las observaciones de ALLISON en relación a la gestión de los factores externos, se puede argumentar que desde el modelo tradicional de administración, o bien no se llevaban a cabo o bien se conducían de forma inadecuada. En primer lugar, la coordinación se realizaba –si es que se realizaba– burocráticamente. Se asumía que las relaciones entre las partes de una misma organización quedaban ya espe-

cificadas en los organigramas, mientras que la coordinación se gestionaba jerárquicamente a través de la autoridad. Se desestimaba cualquier politización de la burocracia. En cualquier caso, ni se necesitaba ni se deseaba una coordinación detallada, ya que las funciones eran administrativas y capaces de mantenerse durante muchos años sin ningún cambio. La preocupación por cómo se podría sumar una nueva actividad era muy escasa. Esta era una función *política* que quedaba fuera del interés de los funcionarios públicos. Administrar significa seguir instrucciones y, excepto para ocasiones específicas como es el momento presupuestario, no comporta ni la necesidad ni el deseo de relacionarse con otras partes de la misma organización.

En segundo lugar, el modelo tradicional también presupone que las relaciones con organizaciones independientes, incluyendo aquéllas con otros niveles gubernamentales, han de ser gestionadas por líderes políticos. Los grupos de interés son raramente tolerados por los administradores públicos. Naturalmente, cualquier contacto con ellos se traslada a los políticos. Las empresas privadas son consideradas lateralmente, únicamente como un grupo de interés más. Presionan en favor o en contra de determinados asuntos, especialmente con el objetivo de conseguir fondos gubernamentales, pero esto es algo que debe preocupar a los políticos y no a los funcionarios públicos.

El tercer punto de ALLISON se refiere a las relaciones con la prensa y con el público. Ambas funciones son consideradas de forma negativa por la burocracia y, otra vez, son situadas en el ámbito de las tareas políticas. Cualquier relación que pudiera existir con la prensa o con el público se ejercía como una forma de controlar agresiones, nunca como un intento genuino de informar o de persuadir al conjunto de la comunidad donde se ubicaba la organización pública. Otra parte de las relaciones exteriores desarrolladas por el modelo tradicional era de naturaleza negativa: la celosa custodia de cada parcela de información. Con este tipo de mentalidad, no es difícil reconocer cómo las relaciones exteriores eran, para el modelo tradicional, algo básicamente negativo.

En general, tal como se espera de un modelo burocrático estricto, el exterior era considerado como algo externo y, por lo tanto, ajeno a los intereses y al conocimiento del administrador público. El modelo burocrático puro no necesita nada del exterior. Se asume que es autosuficiente y que –a través de la deliberación, los procesos y los precedentes– actúa racionalmente y obtiene la mejor solución (*one best way*).

Los grupos de interés son observados con especial desagrado. Ya en la década de los sesenta, PROSS afirmaba que el gran público considera ilícita la participación de los grupos de presión en el proceso de toma de decisiones y los califica de culpables por asociación, aunque tal como el propio autor expresa:

> *«Una influencia más importante puede haber sido que la intervención de los grupos de presión en el proceso de toma de decisiones ofende la percepción pública sobre el gobierno democrático. Las instituciones de un gobierno repre-*

*sentativo (...) se sustentaban sobre mitos que no reconocen ninguna distinción entre la representación de intereses territoriales y la representación de intereses sectoriales. A pesar de la reciente incapacidad de los partidos y de los legisladores, persiste la creencia de que ellos, y sólo ellos, detentan la responsabilidad de articular las demandas de la población; mientras las intervenciones de otras instituciones se consideran ilegítimas»* (1986: 53).

La burocracia se muestra de acuerdo con esta perspectiva. PROSS también argumenta que la década de los sesenta fue una «época de mandarines» y que los altos cargos de la administración no estaban preparados para aceptar que los grupos de interés desempeñaran un papel esencial en el proceso de elaboración de las políticas públicas (1986: 55). Todos los conocimientos y las habilidades relevantes para la organización estaban en su interior y bajo el control del mandarín. En consecuencia, simplemente no existía ninguna necesidad de tratar con el exterior, y los resultados habrían sido incluso peores si este trato se hubiera efectuado.

A pesar de que la discusión acerca de la participación ciudadana empezó en los años setenta, el modelo tradicional no disponía de los instrumentos adecuados para permitirla de forma efectiva. Desde su punto de vista, las relaciones políticas debían ser conducidas por los políticos, mientras que la burocracia, por su propia naturaleza, no desarrollaba ningún interés exterior. La principal preocupación de los funcionarios públicos se situaba en el interior de la organización, relegando por su escasa relevancia interrogantes sobre cómo se desarrolla la organización en un contexto más amplio o cómo se gestionan las relaciones con el exterior.

## LAS RELACIONES EXTERIORES COMO UNA FUNCIÓN GERENCIAL

Uno de los principales cambios respecto del modelo tradicional de administración pública ha sido el reconocimiento de que los factores externos pueden y deben ser gestionados desde la propia burocracia. El mundo exterior no debe ser observado como una amenaza; una amenaza que implicaba tacañería en la información, restricción en el acceso y reticencia en los contactos. Los factores externos se han convertido en algo importante y, cada vez, absorben más parte del tiempo de los altos cargos de la administración. Actualmente, los políticos piden que las organizaciones y los funcionarios públicos se involucren –bajo su control nominal– en asuntos estratégicos y que, por lo tanto, no se asuma que estos temas están exclusivamente reservados para los líderes políticos. De forma similar, se han producido cambios importantes en las funciones relacionadas con la gestión del entorno.

Hoy día, el personal de la administración pública presta mucha más atención a las tareas de gestión propuestas por ALLISON. Respecto a la primera de ellas, se ha mejorado la coordinación interdepartamental y, al menos teóricamente, se ha logrado sin utilizar los tradicionales métodos jerárquicos. La coordinación ha de mejorarse a partir de una idea más clara sobre los objetivos de la organización, a través de una gestión estratégica de los procesos y destinando los recursos financieros a las áreas identificadas como prioritarias. Las actividades de coordinación también pueden ser descritas con más precisión como un proceso *político*. Es decir, partidarios de partes específicas de la burocracia o de políticas particulares compiten por recursos utilizando los instrumentos políticos normales, y no el proceso jerárquico tradicional. El modelo tradicional de administración pública se negaba a aceptar que pudiera o debiera existir una burocracia política. En el mundo real puede, existe y, por lo tanto, demanda ser gestionada.

En segundo lugar, el trato con organizaciones independientes también tiene que observarse como una actividad fundamentalmente política, como un proceso político en el cual se ven involucrados tanto los funcionarios como los políticos. Lo que define al buen gestor de las relaciones con organizaciones externas y con otros niveles gubernamentales es su capacidad para establecer *relaciones políticas* diversas. Esto es particularmente cierto para la relación más importante que establece la burocracia, es decir, aquella que la vincula a los grupos de interés más relevantes. La relación con los grupos de interés es crucial, tanto por derecho propio como por su potencial para ser utilizados como medio para ganar batallas burocráticas internas. Las diferentes organizaciones públicas compiten entre ellas por recursos y por terreno de actuación, y las demandas de los grupos de interés son una herramienta muy efectiva en este tipo de competición. Existe una doble relación entre los grupos de interés y el conjunto del sistema social, en la medida que *«para sobrevivir como instituciones políticas efectivas han de ofrecer los servicios que demanda su sistema político de referencia, recibiendo a cambio beneficios para la propia organización y para sus miembros»* (PROSS, 1986: 88). Empresas privadas, grupos de interés y diferentes niveles gubernamentales están involucrados en un juego político donde la política burocrática es un arte tan sutil como la política de partidos. Un buen gestor ha de ser un buen jugador de este juego.

En tercer lugar, los gestores públicos han de tratar personalmente con la prensa y con el público. Actualmente, estas relaciones se consideran una parte vital de las funciones gerenciales. Tal como apunta ALLISON, los gestores deben tratar con la prensa y con el público; *«cuya acción, aprobación o asentimiento es requerida»* (1982: 17). Este es un punto clave. Para el modelo tradicional, la prensa y el público eran asuntos ajenos a la función principal de una agencia de naturaleza

eminentemente administrativa, de forma que la única persona con la que tenían que tratar era aquella que les impartía las instrucciones. Este planteamiento no es realista. Las agencias públicas *necesitan* de la prensa, y un buen gestor ha de ser capaz de darse cuenta de ello. Evidentemente, estos buenos gestores tratan de controlar las relaciones exteriores sesgando en su favor cualquier asunto, y para ello utilizan oficinas de prensa, maquinarias publicitarias e, incluso, sondeos de opinión más o menos manipulados. Lo importante ahora es que los responsables públicos se han percatado de la necesidad de participar en este tipo de juego, circunstancia que no se daba en el modelo tradicional.

Ciertamente, la neutralidad y el anonimato del funcionario público han sido eclipsados por la aceptación del papel de los gestores en funciones hasta el momento formalmente reservadas para los políticos. La realidad es que ahora muchos funcionarios públicos son conocidos por sus puntos de vista, relacionados con el funcionamiento de su organización por derecho propio –y no simplemente por ser instrumentos en manos de los políticos–, y a veces incluso identificables por sus opiniones personales o sus posturas partidistas. Actualmente, los funcionarios son más libres de hablar en público, de aparecer en fórums profesionales, de escribir artículos para la prensa y, en general, de mostrarse como figuras políticas visibles.

Quizá la atención adicional que prestan los gestores públicos a factores externos debería ser evaluada de forma negativa, ya que supone una subversión del proceso político y el abandono de una aproximación apolítica a la carrera administrativa. En contra de estos argumentos, se destaca la evidencia de que el personal público ejerce poder y desarrolla roles políticos, aun cuando el modelo tradicional pretendiera ignorarlo. Reconociendo los hechos, el modelo gerencial aporta un saludable aire de realismo a la relación entre el conjunto del sistema político y la ciudadanía.

Otra dimensión de la cambiante relación de la gestión con el exterior es el esfuerzo adicional que se dirige al contacto con los clientes de la agencia pública. Este es un factor externo de características peculiares y, aunque es especialmente importante por sus implicaciones sobre la debida responsabilidad pública, también tiene consecuencias sobre la gestión. Existen reivindicaciones encaminadas a orientar la administración a los clientes, con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y la calidad de los procesos administrativos. Utilizando los argumentos esgrimidos por la OCDE (1987, 26):

> *«El gobierno y la sociedad se han vuelto interdependientes, el gobierno alcanza y afecta a cada ciudadano, a cada comunidad y a cada empresa. Los clientes han sido unos participantes activos en este proceso de expansión a través del sistema electoral y, más en general, de los mecanismos de representación de sus intereses. En la medida que el gobierno ha ampliado sus funciones y*

*ha asumido nuevas responsabilidades, se ha vuelto más dependiente respecto a unos clientes que le proporcionan información y que colaboran en la producción de los resultados administrativos».*

Se afirma que el concepto de administración con capacidad de respuesta *«desafía las culturas políticas y administrativas existentes»*, así como *«reclama que los administradores observen directamente a los clientes»* (OCDE, 1987: 32). Una administración con capacidad de respuesta y centrada en sus clientes desafía fuertemente las culturas administrativas existentes, ya que la burocracia tradicional se muestra muy incómoda con las relaciones externas. Un enfoque gerencial es más abierto y está mejor equipado para enfrentarse con el exterior.

## GRUPOS DE INTERÉS

La parte más importante de la gestión de los factores externos se refiere al trato con los grupos de interés. Hasta muy recientemente, estos grupos habían sido observados por la burocracia con desdén, pero cada vez es más reconocida su relevancia en los procesos políticos y gerenciales. Los grupos de interés detentan, en términos de PROSS (1986: 84), diversas *«funciones sistémicas»*: facilitan la comunicación entre el Estado y sus miembros; legitiman las demandas que los individuos expresan al Estado y las políticas que apoyan; regulan las actuaciones de sus miembros; y, a menudo, colaboran con el Estado en la administración de políticas y programas.

La terminología usada varía, algunos autores prefieren hablar de *grupos de interés* mientras otros usan el concepto de *grupos de presión*. Aquí utilizaremos las dos expresiones como si significaran lo mismo, aunque con una pequeña preferencia por el primer término. Ambos son grupos que expresan intereses y que operan a través de presiones, pero la expresión *grupo de interés* nos parece más satisfactoria. *Grupo de presión* presenta *«connotaciones normativas que incorporan imágenes misteriosas acerca de qué podría ser utilizado para imponer o inducir presiones»* (PETRACCA, 1992: 5). En palabras de WILSON, los *grupos de interés* se definen como *«organizaciones, separadas del gobierno pero a menudo en estrecha relación con él, que intentan influir en las políticas públicas»* y, como tales, *«facilitan un vínculo institucionalizado entre el gobierno o el Estado y los principales sectores de la sociedad»* (1990: 1). PROSS, por su parte, define los *grupos de presión* como *«organizaciones cuyos miembros actúan conjuntamente para influir sobre las políticas públicas y, de este modo, promocionar sus intereses compartidos»* (1986: 3); una definición que no muestra ninguna diferencia sustancial con la de *grupos de interés* propuesta por WILSON.

Afirmando que estos grupos son vínculos institucionalizados entre el gobierno y la sociedad estamos muy lejos del rol negativo que se les ha asignado durante la mayor parte de este siglo. Los grupos de interés siempre han sido reconocidos como parte del *proceso político*, pero sólo recientemente se les ha incluido como parte del conjunto del sistema de gobierno, incluyendo tanto la dimensión política como la administrativa. Algunos autores (RICHARDSON y JORDAN, 1979; PROSS, 1986) defienden que partes de la burocracia y grupos de interés relevantes son aliados de vital importancia en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Actualmente, pues, los grupos de interés son reconocidos por realizar algo más que el simple ejercicio de influencia sobre el gobierno o los partidos políticos.

Los grupos de interés no son parte del gobierno, aunque ser el *«vínculo institucionalizado»* con el gobierno o desarrollar *«funciones sistémicas»* les proporciona un rol más importante que el que habían jugado con anterioridad. Actualmente, la gestión en el sector público está mucho más relacionada con la gestión de los grupos de interés que en el pasado. En lugar de ser observados con fastidio, los grupos de interés son cortejados de forma creciente y activa. La burocracia cuenta con los grupos de interés en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Un factor a menudo menospreciado del proceso actual de elaboración de políticas públicas es que *«la burocracia no es un receptor pasivo de las demandas de los diferentes grupos, sino ... que activamente promueve, obstaculiza y a veces manipula la participación de estos grupos»* (CHUBB, 1983: 13). Las demandas realizadas por los grupos de interés son un *recurso* que utiliza la organización, un recurso para emplear en el juego político en que participan y que es susceptible de ser canalizado en diferentes direcciones.

En los últimos años y en la medida que ha crecido su importancia, la relación de la burocracia con los grupos de interés ha cambiado. Los grupos de interés encabezan el debate público sobre múltiples asuntos y están íntimamente involucrados en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Los grupos de interés *«desarrollan tareas de comunicación vitales, relacionando públicos particulares con el gobierno y, a menudo, suplantando ... la interacción con las elites y la intervención de los partidos políticos»* (PROSS, 1986: 79-80). En lugar de que la política sea diseñada por los partidos y la burocracia, con los grupos de interés presionando sobre puntos específicos, podría ser que el gobierno y la burocracia necesitaran de los grupos de interés para poder desarrollar sus roles de forma adecuada.

Según el propio PROSS, las cambiantes relaciones entre la burocracia y los grupos de interés empezaron con el deterioro de la legitimidad y del *status* de la burocracia. Este proceso se inició en los años cincuenta y fue el resultado, al

menos parcialmente, de la ineficiencia y la ineficacia del sistema de gestión pública (1986: 73). El declive de la legitimidad fue afrontado por la burocracia asimilando las tendencias hacia una burocracia representativa, particularmente en aquellas organizaciones que trataban con el bienestar social y con grupos minoritarios. Sin embargo, la estrategia usada con más frecuencia ha sido *«la expansión y la institucionalización de comunidades de políticas* (policy communities) *que operan en cada uno de los ámbitos de intervención gubernamental»* (PROSS, 1986: 74). Esta estrategia dio a aquellas personas más afectadas por políticas específicas la oportunidad de influir sobre ellas. Las agencias públicas pueden, por lo tanto, argumentar que sus políticas son el resultado del consenso con los afectados por sus actuaciones. La ventaja de esta estrategia es que las agencias públicas pueden defenderse de aquellos que las acusan de manipular la formación del consenso entre sus clientes. Esto significa que el desarrollo de comunidades de políticas *«no es únicamente una respuesta a las cambiantes relaciones de poder entre la organización central y los departamentos de línea, sino un salto hacia formas más comprehensivas de representación de intereses que, a su vez, aumenta la legitimidad de las propias agencias públicas»* (PROSS, 1986: 74).

Las comunidades de políticas pueden ser una respuesta al declive en la importancia de la burocracia o a la consciencia de que la legitimidad necesita ser reencontrada en alguna parte. Todo ello resulta convincente a la hora de dar cuenta de la nueva cercanía entre la burocracia y el gobierno.

## COMUNIDADES DE POLÍTICAS *(policy communities)*

Existen pocas dudas acerca de que el gobierno y los grupos de interés se han aproximado en los últimos años. Este argumento ha sido desarrollado por diversos autores (RICHARDSON y JORDAN, 1979; PROSS, 1986), quienes defienden la existencia de comunidades de políticas donde organizaciones particulares y grupos de interés relacionados con un área específica de intervención se comportan como efectivos colaboradores (*partners*) en el proceso de elaboración de las políticas. Esta noción comporta una relación incluso más cercana y tiene implicaciones sobre la forma de observar el proceso político. Tal como exponen RICHARDSON y JORDAN (1979: vii):

> *«El esquema más familiar para estudiar las políticas –examinar el marco legislativo, los partidos políticos, las elecciones– explica de forma inadecuada como son gestionados asuntos clave. Entendemos el estilo de las políticas actuales como una tarea de equilibrio entre las presiones de distintos grupos.*

> *Quizá una vez fue legítimo clasificar el rol de estos grupos como simples articuladores de demandas a ser procesadas por la maquinaria legal-gubernamental. Hoy, estos grupos están íntimamente involucrados en procesos de toma de decisiones y en la implementación de las políticas. Se ha desarrollado una relación simbiótica».*

RICHARDSON y JORDAN afirman que la propia burocracia puede ser observada como un grupo de interés, ya que las distintas agencias públicas se comportan *«casi de la misma forma que los grupos de presión convencionales»* (1979: 25). Los grupos de interés pueden ser aliados de determinados departamentos y, mientras pueda existir conflicto entre ministerios y grupos, pueden *«compartir el compromiso de incrementar los recursos de un área particular»* (1979: 29). Esto significa que las políticas no están hechas por los políticos, tampoco por los políticos con los burócratas, sino a través de la interacción entre el gobierno –especialmente en su parte burocrática– y los grupos. Tal como argumentan los mismos autores:

> *«Describiendo la tendencia a difuminarse de la frontera entre el gobierno y los grupos resultado de una serie de desarrollos pragmáticos, observamos las políticas públicas como diseñadas y administradas por una miríada de organizaciones que se interconectan e interpenetran. Estamos hablando de las relaciones entre comisiones, de la comunidad de políticas entre departamentos y grupos, de las prácticas cooptativas y de un estilo consensual que seguramente explica mejor los resultados de las políticas que el análisis de los partidos, de sus programas o de la influencia parlamentaria»* (1979: 73-74).

Esta teoría parece acercarse de forma más realista a lo que actualmente sucede en el gobierno. También se adecua al cambio desde una orientación burocrática pura a otra que reconoce la existencia de política interna. Partes concretas de la burocracia desarrollan sus propios grupos de presión para ayudarse en la batalla política real que representa la lucha por los recursos con otras partes de la burocracia.

La noción de comunidades de políticas ha sido posteriormente desarrollada por PROSS, quien en sus estudios sobre el Canadá mostró que la competencia política real se producía frecuentemente en este tipo de comunidades. Definió la comunidad de políticas como *«aquella parte del sistema político que –en virtud de sus responsabilidades funcionales, sus intereses y sus conocimientos especializados– adquiere una voz dominante en la determinación de las decisiones gubernamentales en un ámbito específico de la actividad pública y que, generalmente, es aceptada por el conjunto de la sociedad y por las autoridades públicas para determinar la política en ese ámbito»* (1986: 98). Una comunidad de políticas está compuesta por agencias gubernamentales, grupos de presión, profesiona-

les de los medios de comunicación e individuos, incluyendo académicos con interés en un espacio político particular.

El desarrollo de una comunidad de políticas tiene consecuencias sobre la forma de operar de la burocracia y, siguiendo a PROSS, es el resultado del declive de la influencia de la burocracia. Los actuales funcionarios públicos han de generar apoyos dentro de la comunidad de políticas, *«ganando la aprobación de otras agencias gubernamentales, de los grupos de presión, de corporaciones privadas, de instituciones y de individuos, todos ellos con intereses o preocupaciones explícitas en un ámbito de actuación pública específico»* (PROSS, 1986: 132). Los departamentos y las agencias necesitan de sus clientes y necesitan que éstos estén organizados en grupos. Si no existen grupos de interés relevantes, los departamentos probablemente promocionarán su formación. Para nuestros propósitos, hay dos aspectos especialmente relevantes en el auge de las comunidades de políticas.

En primer lugar, la burocracia y el modelo burocrático perdieron su prestigio y su influencia, lo cual encauzó otras iniciativas en las relaciones entre el gobierno y los grupos de interés. El declive de la burocracia es consecuente con el declive del modelo tradicional de administración pública. Si efectivamente el poder y la influencia de la burocracia declinaron, entonces la legitimidad necesitaba ser encontrada en algún otro lugar. Se puede argumentar que los grupos de interés más relevantes han llenado el vacío de poder creado por el declive del modelo burocrático. Esto puede haber sido así, ya que los grupos han sido aceptados rápidamente como participantes importantes en el juego político.

En segundo lugar, las relaciones entre el gobierno y los grupos han cambiado en la dirección de un *sistema político* más abierto; es decir, un sistema político donde los productos de las políticas son el resultado de la competencia política entre una amplia variedad de actores internos y externos. En esta competición, los grupos de interés son un bien decisivo en tanto pueden ser utilizados por la burocracia en su lucha contra otras agencias. La habilidad de proporcionar consejos técnicos y la posibilidad de apoyo a la implementación son dos recursos básicos que proporcionan los grupos de interés. Los *«policy-makers difícilmente comprenden o tienen suficiente información en relación a todas las complejidades que incorporan los asuntos sobre los que deciden; el consejo de los grupos de interés es de gran ayuda»*. La burocracia ya no se concibe como detentando el monopolio de la información. Además, múltiples tipos de políticas pueden ser implementados *«de forma más fácil, más barata y más efectiva si los grupos de interés más importantes colaboran»* (WILSON, 1992: 81).

PROSS (1986: 243) también argumenta que el desarrollo de comunidades de políticas *«ha transformado a los grupos de interés participantes, que han pasado de ser unos útiles adjuntos de las agencias a aliados de vital importancia»*, y ha convertido las relaciones entre las agencias y los grupos en más igualitarias.

Como resultado de todo ello, el sistema de las políticas es más abierto y dinámico. Es difícil saber qué fue lo primero: si los cambios hacia un modelo de gestión más abierto han potenciado el rol de los grupos o si, como defiende PROSS, el proceso fue el inverso. En cualquier caso, lo cierto es que existe una mayor acomodación entre los grupos y el gobierno, así como entre las nuevas teorías sobre los grupos y el nuevo gerencialismo.

En una formulación alternativa que expresa la idea de los intereses compartidos entre los grupos y la burocracia, GOODSELL (1983: 138) concibe los intereses burocráticos dentro del gobierno como *representativos* de intereses exteriores:

> *«Debido al gigantesco alcance de las tareas realizadas por la burocracia en las sociedades modernas, virtualmente cada interés tiene su opuesto, sea éste agrícola, laboral, de la comunidad científica, de los veteranos de guerra, de las compañías petroleras o de los maestros de escuela. Además, los intereses representados no son meramente aquellos de los más ricos y acomodados. Las burocracias existen para fortalecer los derechos civiles, promocionar el empleo para las minorías, cuidar de la propiedad urbana, proteger a los trabajadores inmigrantes, educar a los jóvenes negros, defender el medio ambiente, avanzar en la energía solar, promover la salud y la seguridad laboral, favorecer a los sindicatos o recibir las quejas de los consumidores. Hay muy pocas causas que no tengan su propio representante administrativo».*

Desde esta perspectiva, las agencias compiten entre ellas dentro del sistema, pero actúan como representantes de intereses exteriores. Un ciudadano agraviado puede encontrar la parte adecuada de la burocracia, con su correspondiente grupo de interés, para que lo represente. GOODSELL afirma que burocracias representativas de este tipo pueden proporcionar más responsabilidad pública que el propio sistema político. Ésta es una extensión del argumento de las comunidades de políticas. Una extensión que despierta algunos interrogantes sobre la responsabilidad política en la principal *arena* de conflicto político, ya que el conjunto del sistema se convierte en las diferentes partes de la burocracia. Ciertamente, las agencias compiten entre ellas y lo hacen vigorosamente. Puede ser que lo hagan por cuenta de los grupos de interés, pero que esto sea más realista, más representativo o más responsable que los mecanismos normales de representación política es una cuestión para la especulación.

## PROBLEMAS CON LOS GRUPOS DE INTERÉS

Hay algún problema teórico en la relación entre la burocracia y los grupos de interés, el cual se refiere a cómo deberían ser conceptualizados estos gru-

pos y su creciente importancia dentro del sistema político. Disponemos de una completa literatura sobre las diversas teorías de los grupos de interés (WILSON, 1990; GRANT, 1989; DUNLEAVY, 1991). Para nuestros propósitos actuales, sin embargo, es suficiente con mencionar los problemas que han identificado estas teorías.

### La competencia entre grupos es beneficiosa

Tal como sugieren las teorías sobre los grupos de interés, la interacción entre los grupos y la confianza de la burocracia respecto a ellos son factores que pueden ser evaluados favorable o desfavorablemente. Para los partidarios de las teorías pluralistas, la competencia entre grupos produce efectos positivos en el proceso de elaboración de las políticas públicas, así como en los resultados que se obtienen de las mismas. Las políticas diseñadas a través de un sistema competitivo han sobrevivido a un riguroso proceso y, por lo tanto, deberían ser más aceptables.

La idea central de la teoría pluralista consiste en que el gobierno no es en sí mismo un participante activo ni en los procesos de elaboración de las políticas ni en la competencia entre los grupos, sino que se comporta como un rey entre los árbitros que permite a los grupos rivales luchar entre ellos. La teoría pluralista nació en Estados Unidos durante las décadas de los cincuenta y los sesenta (BENTLEY, 1967; TRUMAN, 1951). Si se activa algún asunto en la arena política, y si éste tiene a algún grupo de interés actuando en su favor, entonces aquellos que se le oponen formarán su propio grupo de interés. Según esta teoría, existe una fluida relación entre una agencia pública y los múltiples grupos de perjudicados o de beneficiarios. Pero ningún grupo en particular tiene el poder y, así, cualquier acción gubernamental se interpreta como el resultado de la competencia entre grupos. Tal como lo expresa KING (1990: 5):

> *«Los mejores exponentes del pluralismo, como* DAHL *y* POLSBY, *observan el poder como algo ampliamente distribuido entre los diferentes grupos, sin que ninguno en particular sea necesariamente el dominante y sin que ninguno deje de ostentar al menos el potencial de influencia política. Cualquier grupo de individuos puede organizarse y garantizar que sus preferencias serán consideradas por los decisores. El número de intereses y de grupos de interés es, en principio, ilimitado; y no existe un grupo de intereses necesariamente victoriosos (por ejemplo, los del capital o los del Estado). El poder no se distribuye de forma acumulativa y las decisiones públicas reflejan las demandas del mercado político. Desde esta perspectiva, el Estado se construye o bien como un espacio pasivo y neutral de intercambios entre intereses contrapuestos, o bien como una suma de agencias que simplemente se dedican a representar a determinados grupos de interés.»*

A primera vista, el pluralismo es una teoría atractiva y, en algunas circunstancias, incluso podemos comprobar cómo sus postulados se ponen en práctica en las interacciones entre el gobierno y los grupos o entre los grupos. En cualquier sociedad desarrollada existen múltiples grupos y, a menudo, se encuentran situados en los lados opuestos respecto a un determinado asunto. Sin embargo, la teoría pluralista presenta algunos problemas cuando pretende ofrecer una explicación más global.

Para empezar, siempre ha parecido excesivo reclamar que la propia existencia de los grupos es una explicación y una justificación de la democracia. También parece poco realista afirmar que el gobierno es únicamente un espectador, un árbitro sin opiniones propias. Esta óptica es simplemente *naive*. El pluralismo también tiene problemas para explicar el hecho de que no todos los grupos son iguales, o la evidencia de que algunos grupos son siempre escuchados por el gobierno mientras que otros son ignorados. En la medida que el pluralismo adquiere una dimensión operativa –el gobierno actuando como árbitro pasivo de los grupos de interés– no tendría por qué haber ningún problema en delegar la responsabilidad de la elaboración de las políticas públicas a los grupos externos. Sin embargo, si el gobierno no es un árbitro pasivo entre los grupos, o si algunos grupos dominan a los demás, la calidad del proceso puede verse perjudicada si se deja en manos de los grupos de interés.

Existen problemas similares si la relación entre el gobierno y los grupos adopta la forma del modelo corporativo. La teoría corporativa afirma que existe una relación cooperativa entre las agencias gubernamentales y los grupos de interés o, más genéricamente, los colectivos que representan a los mayores beneficiarios de las actuaciones públicas. Esta relación cooperativa se concreta en un acuerdo entre las grandes corporaciones privadas, los grandes sindicatos y el gobierno. Aunque la idea es apropiada para algunos países en períodos de tiempo concretos –por ejemplo, Alemania–, esta teoría ha perdido influencia durante los años ochenta. Las grandes empresas, el gran gobierno y los grandes sindicatos ya no son tan representativos de la sociedad, y raramente sus intereses coinciden con los del conjunto social. Aun cuando las explicaciones han parecido plausibles, han tendido a decaer cuando entran en juego los vínculos más tradicionales entre los tres actores; o, como explica DUNLEAVY, «*las dificultades del corporatismo son principalmente empíricas –el hecho de que muchas grandes democracias liberales se avienen muy poco a las tendencias que identifica la teoría–*» (1991: 43). Por otro lado, el acuerdo entre estos tres grandes grupos no se produce necesariamente en interés del conjunto social. Este acuerdo podría desmerecer los intereses de los consumidores, de las pequeñas empresas o de los trabajadores no sindicados.

El pluralismo y el corporatismo también pueden ser evaluados favorablemente y, si es así, no tiene que producirse ningún problema en la estrecha relación

entre la burocracia y los grupos. Algunos autores, en cambio, afirman que la interacción y la sobredependencia entre burocracia y grupos de interés puede conducirnos hacia peores políticas públicas.

**La competencia entre grupos es dañina**

Permitir que las políticas sean responsabilidad de los grupos puede convertir al gobierno en una instancia menos efectiva. Hay quienes defienden que la competencia entre grupos es perjudicial para el conjunto de la sociedad y para el funcionamiento del sistema político. Desde perspectivas diferentes, aunque ambos utilizando las teorías económicas de la *elección racional*, OLSON y STIGLER afirman que los grupos de interés pueden provocar resultados indeseables.

OLSON (1965, 1982) consideraba que el pluralismo era ilógico y que su visión era fundamentalmente defectuosa. Los grupos potenciales no tienen por qué convertirse en grupos factuales, ya que, si lo comparamos con los costes en tiempo y esfuerzos, el organizador del gran grupo no se beneficiará suficientemente del posible cambio en las políticas. En lugar de que los grandes grupos se vuelvan más importantes y más poderosos, como argumentaban los pluralistas, en realidad los grupos pequeños son los dominantes y los más exitosos a la hora de lograr que el gobierno se muestre de acuerdo con sus puntos de vista. Los grupos pequeños –llamados de interés especial– representan únicamente a un estrecho segmento de la sociedad. Tienen pocos o nulos incentivos para sacrificarse por el interés de la sociedad y pueden servir mejor a los intereses de sus miembros, gracias a que son capaces de captar una porción mayor de la producción social para ellos mismos. Los grupos pequeños, especialmente aquellos con intereses económicos colectivos, parecen incluso tener más poder que sus números. Las propuestas de OLSON pueden ser utilizadas para explicar por qué un grupo de doctores es más poderoso que un potencial grupo de pacientes. Incluso cuando la suma total de los intereses acerca de la financiación médica es mayor entre los consumidores, permanece el problema de organizarse cuando los beneficios obtenidos por cualquier posible organizador serán reducidos.

STIGLER (1975), desde una perspectiva alternativa, también defiende que los grupos de interés conducen a políticas públicas pobres. Su *teoría de la captura (capture theory)* afirma que existe una relación de cooptación entre una agencia y los grupos de interés más relevantes. La agencia reguladora de una industria determinada será *capturada* por la industria que supuestamente es objeto de la regulación, la cual puede así controlar la situación. De forma distinta a las teorías mencionadas anteriormente, la *teoría de la captura* ha producido impactos en el

proceso de desregulación. También ha sido utilizada para apoyar los argumentos de aquellos que creen que la burocracia es un instrumento inherentemente defectuoso.

Para STIGLER no hay ejemplos de beneficios públicos ni tampoco ejemplos de interés público. Toda regulación, todo control gubernamental sobre las presiones que ejercen los grupos de interés, conduce a resultados peores que si el gobierno se mantiene alejado. Incluso aceptando que las tesis de STIGLER pueden ser acertadas en algunos casos, el argumento general es exagerado. Lo que propone en su obra es negar cualquier posibilidad para que opere el sistema político o para que la respuesta gubernamental a las demandas públicas pueda resultar beneficiosa.

La importancia de los trabajos de STIGLER y de OLSON –ambos etiquetados como economistas de la Nueva Derecha– radica en que, apoyándose en la persistencia de los vínculos entre el gobierno y los grupos de interés, han proporcionado las bases teóricas a las reivindicaciones para reducir el gobierno. Quizá como consecuencia de sus argumentos teóricos ha sido más fácil recortar los esquemas asistenciales dirigidos a grupos de intereses especiales. También es más fácil desregular tal como predice la *teoría de la captura*, ya que cualquier regulación gubernamental o agencia reguladora sólo empeorará la situación. Los líderes políticos pueden declarar que no son cautivos de intereses especiales y, así, pueden aprovechar estos argumentos para recortar su poder.

## La importancia de la teoría para las políticas públicas

La teoría de los grupos de interés no es abstracta, sino que tiene consecuencias sobre el trabajo de los gestores públicos. REICH plantea la existencia de dos *«visiones procedimentales»*, relacionadas pero conceptualmente diferentes, acerca de cómo los gestores públicos deberían decidir qué hacer: la primera es la *«mediación entre grupos de interés»* y la segunda la *«maximización de beneficios netos»*. Para el gestor público, la mediación entre grupos de interés representa una actividad de *«árbitro, intermediario y habilidoso practicante de negociaciones y compromisos»* (1988: 129). En otras palabras, éste es un modelo claramente relacionado con el pluralismo.

La maximización de los beneficios netos es una tarea más analítica, relacionada con la teoría de la decisión y con la microeconomía. Tal como lo expresa el propio REICH:

> *«Ahora el gestor público es más un analista que un árbitro. Sus responsabilidades son, en primer lugar, determinar un fallo en el mercado y que su intervención puede mejorar la eficiencia global; segundo, estructurar el proceso de*

*toma de decisiones de manera que el problema público se plantee explícitamente como un asunto a tratar, sobre el cual se pueden aplicar remedios alternativos con consecuencias y compromisos diferentes en cada caso; y tercero, elegir la opción que produce los beneficios netos más elevados –el lugar donde se encuentra la máxima utilidad social»* (1988: 132).

REICH afirma que, en la práctica, se ha producido una amalgama entre las dos visiones y aboga por más reuniones y deliberaciones públicas. Sin embargo, permitir a los grupos de interés desempeñar un rol mayor plantea un problema: es más probable que las políticas públicas sean caracterizadas por la mediación entre grupos de interés (pluralismo) que por consideraciones sobre los beneficios netos, una escuela en la que nos encontraríamos tanto con OLSON como con STIGLER.

## PROBLEMAS CON LA FUNCIÓN DE GESTIONAR LOS FACTORES EXTERNOS

Se afirma que ahora, a diferencia de lo que sucedía en el modelo tradicional de administración pública, los gestores son activos participantes en las relaciones externas de su agencia o departamento. Hay una tendencia hacia una activa colaboración *(partnership)* entre los grupos de interés y la burocracia, una relación en la que cada parte necesita a la otra. La mayoría de estas circunstancias han propiciado transformaciones beneficiosas, pero también ha habido algún problema.

Se detectan, aunque aquí no los hemos desarrollado, problemas potenciales de responsabilidad pública. Cuando los políticos eran nominalmente los receptores de cualquier queja y los responsables exclusivos de las relaciones con el entorno, al menos había algún responsable. Ahora puede haber vacíos en el sistema de responsabilidades, ya que todo el mundo puede evadirlas. Si la relación entre la burocracia y el entorno despierta algún problema, tanto los funcionarios públicos como los políticos pueden afirmar que no es fallo suyo. También existen riesgos sustanciales cuando los gestores públicos tratan con los factores externos. Actualmente, los funcionarios públicos deben darse cuenta de que, aunque ser identificado con las agencias produce algunos beneficios, también genera los costes de verse personalmente responsabilizado. En relación a este tema aparece el problema de la politización, ya que funcionarios de carrera se convierten, desde una perspectiva partidista, en conocidos defensores de una política. Esta circunstancia representa un problema potencial, puesto que lo que parece suceder es que se va desarrollando gradualmente una forma de responsabilidad cada vez más parecida a la del sector privado.

Los gestores serán identificados con áreas particulares o con políticas específicas, y pagarán con su trabajo o con su carrera si las circunstancias o las fuerzas exteriores lo demandan. Esto no siempre es justo para el funcionario público, pero es parte del precio a pagar por los beneficios de la aproximación gerencial.

Un problema aún más importante que genera el trato *politizado* con las influencias exteriores es que las agencias, incluso los gobiernos, pueden volverse abiertamente reactivas. Puede ser que solamente *respondan* a las demandas de los grupos de interés, en lugar de *liderar* los procesos, de ser *proactivas*. El antiguo sistema burocrático al menos se encaminaba hacia la racionalidad formal, y lo hacía por encima de los puntos de vista de su público. Sucede lo mismo con la relación entre los grupos de interés y la burocracia. En el sistema americano, la interacción entre los grupos de interés, la burocracia y las comisiones más relevantes del Congreso han sido descritas como un *triángulo de acero (iron triangle)*, un triángulo donde los tres actores actúan conjuntamente en favor de los beneficios de los otros. En este tipo de proceso, el consumidor o el contribuyente puede ser olvidado. Algunos intereses nunca consiguen nada y las agencias pueden ser capturadas. Sin embargo, los nuevos puntos de vista sobre los grupos de interés son más persuasivos que los tradicionales, cuando el exterior era algo simplemente ignorado.

## CONCLUSIONES

Atender las relaciones externas ha sido una de las mayores transformaciones de la gestión en el sector público. Mirar el exterior y gestionar la interacción con fuerzas externas es una de las principales variantes respecto el modelo tradicional de administración, el cual era básicamente insular. Aparecen promesas y dificultades en este cambio, pero en general dominan las primeras. Una vez, los grupos de interés fueron observados como una molestia, un engorro que apenas era tolerado. Esto ha sufrido un cambio radical. Tal como argumenta PROSS: cambios recientes en el comportamiento de los grupos de interés *«son el resultado y han sido fomentados por un proceso de elaboración de las políticas más abierto y dinámico»* (1986: 261). Esto debería ser beneficioso para el funcionamiento del sistema político. Actualmente, los grupos de interés son una parte activa, con recursos y fundamentalmente útil del proceso de elaboración de políticas. Del mismo modo, el cambio general de orientación hacia el mundo exterior mejora el proceso burocrático. Después de todo, cualquier organización del sector público aparece en el mundo exterior como una respuesta al proceso político. Una organi-

zación pública existe en un contexto social más allá de la propia organización, pues el contexto contiene tanto amenazas para su presupuesto o su propia existencia como oportunidades para desarrollar sus funciones. La gestión de los factores externos se ha convertido en una de las tareas más importantes de los gestores públicos y aún puede serlo más en el futuro.

Se critica a la gestión pública por estar demasiado orientada a los resultados económicos. Pero también hemos afirmado que el gestor público está lejos de esta estrechez de miras, ya que se encuentra involucrado en el proceso político. El modelo tradicional de administración pública intentaba evitar la política, lo cual fue una de las razones de su fracaso. El nuevo modelo acepta la política de cualquier clase, pero la usa productivamente.

(...) La nueva gestión pública es criticada, de forma un tanto *naive*, por ser más inflexible y más rígida que la del modelo tradicional de administración. De hecho, se trata de una gestión mucho más flexible, donde la forma de operar del gestor es particularmente importante. Los gestores públicos disponen de una serie de armas políticas: pueden cooptar o persuadir a los grupos de interés para que les apoyen, o pueden dirigirse directamente a la arena política. En resumen, el juego que se desarrolla es, en un sentido amplio de la expresión, político. Esto significa que los políticos son más importantes que antes; pero, precisamente porque se trata de un juego que ellos entienden, el sistema se comporta mejor que bajo el modelo tradicional, cuando los funcionarios públicos pretendían no estar involucrados en política y no necesitar de ningún trato con el exterior.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G. (1982): «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Important Respects?», en Lane, F. S. (ed.), *Current Issues in Public Administration*, Nueva York, St. Martin's Press.

BENTLEY, A. (1967): *The Process of Government*, Chicago, Chicago University Press.

CHUBB, J. E. (1983): *Interest Groups and the Bureaucracy: The Politics of Energy*, Stanford, Stanford University Press.

DUNLEAVY, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Londres, Harvester Wheatsheaf.

GOODSELL, C. (1983): *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatman, Chatman House Publishers.

GRANT, W. (1989): *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Londres, Philip Allan.

KING, R. (1990): «Policy and Process in the Modern State» en Simmie, J. y King, R. (eds.), *The State in Action: Public Policy and Politics*, Londres, Printer Publishers.

OCDE (1987): *Administration as Service: The Public as Client*, París, OCDE.

OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.

— (1982) *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.

PETRACCA, M. P. (1992): «The Rediscovery of Interest Group Politics», en Petracca, M. P. (ed.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder, Westview Press.

PROSS, P. A. (1986): *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press.

REICH, R. R. (1988): *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Ballinger.
RICHARDSON, J. J., y JORDAN, A. G. (1979): *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Roberston.
STIGLER, G. (1975): *The Citizen and the State*, Chicago, University of Chicago Press.
TRUMAN, D. (1951): *The Governmental Process*, Nueva York, Knopf.
WILSON, J. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books.
WILSON, G. K. (1990): *Interest Groups*, Oxford, Blackwell.
— (1992): «American Interest Groups in Comparative Perspective», en Petracca, M. P. (ed.), *The Politics of Interest: Interest Groups Transformed*, Boulder, Westview Press.

# 17

# LOS FUNDAMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

*Barry Bozeman*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
BOZEMAN, B.: «The Foundations of Strategic Public Management», en B. Bozeman y J. D. Straussman. (eds.) (1990), *Public Management Strategies*, Jossey-Bass Inc., Oxford.

# LOS FUNDAMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

*Barry Bozeman*

La *Gestión Pública Estratégica* parece dar lugar a una contradicción terminológica. *Estratégica* implica prestar atención a largo plazo. En el sector público, el «largo plazo» normalmente no es más largo que el período de tiempo disponible hasta las próximas elecciones. Pero una gestión pública estratégica efectiva no es imposible, «sólo» extremadamente difícil. Agencias públicas tan diversas como la «Internal Revenue Service» (Hacienda) o la «National Aeronautics and Space Administration» (NASA) han sido capaces de producir e implementar planes estratégicos.

El objetivo de este capítulo es mostrar cómo un ambiente lleno de autoridad política afecta la estrategia y distingue entre la gestión *pública* estratégica y la gestión estratégica de las empresas públicas. De alguna manera este capítulo es la llave que abre el libro. Otros capítulos dan un esquema de algunas estrategias en particular y suministran las pautas a seguir para desarrollar el pensamiento estratégico con respecto a los distintos tipos de actividad gerencial. Aquí consideramos los fundamentos. ¿Cómo se define la gestión estratégica? ¿Cuáles son algunos de los pasos típicos de la gestión estratégica?

Tal como usamos la terminología, la gestión estratégica supone que la dirección está guiada por cuatro principios: (1) la preocupación por el largo plazo, (2) la integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente, (3) el reconocimiento de que la gestión estratégica y la planificación no se implementan por sí mismas, y lo más importante (4) una perspectiva externa que acentúa no la adaptación al medio sino la anticipación y la formación de los cambios en el medio. La gestión pública estratégica añade un ingrediente adicional: el pensamiento estratégico tiene que estar al corriente de la práctica del poder político.

---

Artículo traducido por Pere GORDI.

# ESTRATEGIA E INTERACCIONES EN LOS SECTORES PÚBLICO-PRIVADO: UNA FÁBULA MORALISTA DE LOS ESFUERZOS DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS ESTADOS UNIDOS

La gestión pública estratégica está bien ilustrada por los esfuerzos de los gobiernos estatales para atraer y retener a las empresas. En los Estados Unidos muchos gobiernos estatales han sufrido cambios dramáticos en su bienestar económico. Las sacudidas de la competencia extranjera en los viejos pilares de la industria del Medio-Oeste –el acero y los automóviles– han ocasionado una pérdida de empleo que difícilmente será recuperada. La crisis de las granjas en los Estados de las *Llanuras* ha sido un golpe por lo menos tan devastador como la pérdida de producción manufacturera. Los grandes cambios demográficos desde la «zona helada» del Nordeste y el Medio-Oeste hacia la «zona cálida» del Sur y el Sudoeste han marcado la década de los ochenta, provocando cambios en la economía nacional.

Durante la década de los ochenta, aprendimos algo sobre la movilidad empresarial. Pero también hemos visto que los funcionarios públicos no se han ensimismado mientras disminuían los ingresos fiscales, desaparecían los puestos de trabajo y el nivel de vida se hundía. Los cambios en la economía provocaron que los gestores públicos definieran nuevas políticas. Las experiencias de los Estados en políticas de promoción económica –atracción y retención de empresas– proporcionan unas interesantes lecciones sobre la importancia de la gestión firme y la planificación integrada bajo una sólida base. En algunos casos, el reto del desarrollo económico ha sido definido estratégicamente y, en otros casos, de una manera más fortuita. Las diferencias en los resultados dan testimonio de la importancia de gestionar estratégicamente.

A menudo, las estrategias de gestión pública de las agencias gubernamentales chocan directamente con las actividades de gestión estratégica de las empresas. Si los gestores públicos están bien preparados y tienen una estrategia planificada no tienen que salir mal parados del encuentro. Pero la agencia pública no preparada debe de tener mucho cuidado. Un caso, especialmente pernicioso, de la victoria de la desesperación a corto plazo sobre el interés estratégico a largo plazo, lo tenemos en las relaciones del Estado de Nebraska con ConAgra, una gran empresa en el campo de la comida preparada. Neal PIERCE (1988) describe cómo Nebraska fue vencido.

Mientras ConAgra, con sede en Omaha, buscaba una localización para la instalación de un nuevo centro de investigación, descubrió que el Estado de Tennessee tenía algunos atractivos que no eran disponibles en su ubicación actual. El

director general (CEO) de ConAgra, Mike Harper, lanzó un ultimátum: o Nebraska revisa sus tipos impositivos o ConAgra se va a otro sitio. El ultimátum era muy claro: Nebraska tenía que bajar el gravamen impositivo sobre los ingresos de las personas físicas, de manera que los que más ganaban, los directores generales, por ejemplo, debieran de pagar un 30 por 100 menos sobre los niveles actuales. Los impuestos corporativos, que en aquel momento estaban basados en los negocios tanto dentro del Estado como fuera, tenían que ser revisados para excluir los impuestos sobre beneficios obtenidos fuera del Estado. Y, por último, se presentó una propuesta conjunta de inversión y reducción de impuestos –a pesar del hecho de que Nebraska figuraba, en aquel momento, en la posición número 44 en la lista de impuestos corporativos y 36 en la de las personas físicas.

El «World Herald» de Omaha asumió el envite y razonó que los cambios eran necesarios, y lógicamente las empresas locales respondieron a la llamada; era un momento propicio. La salida de InterNorth, que previamente empleaba miles de ciudadanos de Nebraska, hacia Houston aún estaba fresca en las memorias de los mandatarios públicos. El gobernador, el legislativo y la organización encargada de la promoción económica rápidamente capitularon y accedieron a todas las exigencias. Incluso los legisladores, que antes habían alegado «chantaje corporativo», terminaron por votar en favor del pliego de demandas.

En el momento de escribir este artículo, ConAgra está todavía en Omaha, pero a un alto precio. Las mejores estimaciones indican que el paquete de recortes en los impuestos ya ha costado al Estado 24 millones de dólares y pronto llegará a los 160 millones. De acuerdo con un representante del Centro para los Asuntos Rurales, las empresas están aprovechándose de la situación en «cantidades industriales» ... y van a acabar con los fondos (PIERCE, 1988). Han surgido limitaciones en los servicios de educación, los servicios sociales y el mantenimiento de las infraestructuras, el déficit tiene que ser pagado por el trabajador normal con un aumento del 50 por 100 en sus impuestos globales. Pero, como siempre, hay el otro lado de la historia. Se ha calculado que las reducciones en los impuestos fomentarán más de 10.000 nuevos empleos y que la competitividad de Nebraska en los negocios ha mejorado. Pero, ¿era ésta la manera más adecuada para lograrlo?

Este caso es un ejemplo de «gestión pública» efectiva por parte de un organismo del Estado con ConAgra. Buscó en su alrededor sus oportunidades y se colocó en una posición que era esencialmente «si yo gano, tú pierdes; si tú pierdes, yo gano». El caso también muestra el precio de dejar que la crisis dirija la gestión pública en lugar de la estrategia.

La gestión estratégica de la promoción económica está bien ilustrada en la política de Massachusetts y Nueva York, los dos son Estados con impuestos elevados que se han adaptado a la situación, pero sin regalar nada. La famosa mani-

festación del gobernador Michael Dukakis sobre el «milagro económico de Massachusetts» tal vez ha sido sometida a hipérbole, pero ha demostrado ser una estrategia para el crecimiento planificado de la economía por medio de tomar partido por las ventajas cualitativas del Estado. De manera similar, Nueva York ha reorganizado su Departamento de Comercio en un Departamento de Promoción Económica y ha invertido millones de dólares en programas de desarrollo económico basados en la tecnología, fondos de préstamos para los negocios, asistencia técnica a las pequeñas empresas y centros de alta tecnología por excelencia. La dirección de estos pasos estratégicos asegura un crecimiento económico donde las empresas grandes y poderosas no aparezcan tan amenazantes.

## DEFINIENDO LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

La práctica de la gestión estratégica ha existido durante varios años, tal como se ha aplicado en la política del mundo de los negocios. Un excelente punto de partida para la comprensión de su naturaleza es la definición de CHANDLER (1962): «la determinación de los objetivos de la empresa y las metas a largo plazo, la adopción de las líneas de acción, y la asignación de los recursos necesarios para llegar a esas metas». Hay que notar que la gestión estratégica tiene tres propiedades esenciales: definir los objetivos de varios años, desarrollar los mecanismos de implementación diseñados para conseguir esos objetivos y suministrar suficientes recursos organizacionales como soporte para su implementación. Esto parece bastante fácil en teoría, pero en la práctica, especialmente en la gestión pública, hay, a menudo, multitud de obstáculos.

Los gestores públicos estratégicos que adolecen de experiencia, a menudo tropiezan con el primer obstáculo: los objetivos. Vamos a tomar como ejemplo un programa, supuestamente sencillo, como son los cupones para la comida. ¿Cuáles son los objetivos del programa? El hecho de que se encuentre en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos nos da una pista; fue iniciado como una manera de aliviar el problema del exceso de comida producida por los granjeros. En otras palabras, uno de los objetivos es subvencionar (indirectamente) el precio de los productos agrícolas por medio del estímulo de la demanda. Los dietistas han observado el programa de los cupones para la comida desde una perspectiva diferente. Para ellos, el principal objetivo es aumentar el poder adquisitivo del individuo para la compra de comida y de esta manera mejorar la dieta de la gente de renta baja. Una tercera interpretación del programa quita importancia al enfoque sobre la comida y considera que los cupones pueden ser evaluados como un programa para aumentar la renta. ¿Cuál es el «verdadero» objetivo? Todos lo son.

La segunda etapa que cambia los objetivos en acciones requiere que la organización funcione en un ambiente incierto. Uno de los propósitos de la gestión estratégica es mediar entre la organización y el ambiente. Vamos a considerar de nuevo el asunto de las restricciones de los impuestos. La decisión de dónde localizar la empresa depende de muchos factores, algunos de los cuales son difíciles de predecir. Incluso un factor sencillo, como la demanda de los productos de una empresa, es difícil de estimar más allá de un período de tiempo razonablemente corto. Las empresas y el gobierno tendrán que valorar lo bueno y lo malo mientras flotan libremente hacia un futuro desconocido. La gestión estratégica puede guiar el camino de la organización por medio de enlazar los múltiples objetivos políticos en una gama de opciones de implementación que, a su vez, dependen de la valoración de las posibilidades del medio. ¿No es cierto que hoy los Estados ricos en petróleo como Texas, Oklahoma y Louisiana no serían «tan pobres en beneficios económicos» si hubieran tomado una posición más estratégica sobre la distribución de beneficios *cuando los derivados del petróleo estaban en su cenit*?

## REALIZANDO LA ESTRATEGIA: LO PRIVADO CONTRA LO PÚBLICO

Es una ayuda pensar en la gestión pública estratégica en tres niveles: estratégico, táctico y operacional. El primero trata del propósito y la misión de la organización en el más amplio sentido de determinar la perspectiva global. Una unidad del gobierno estatal responsable de la promoción económica tendría que pensar primero en lo que significa la terminología. ¿Cuáles son los objetivos –tanto directos como indirectos– de la política de promoción económica? ¿Cuáles son las herramientas disponibles para su logro? ¿Y cuáles los posibles resultados y el coste? Las actividades en el nivel operacional incluyen la ejecución de los objetivos día a día. El nivel táctico está en un punto entre lo estratégico y lo operacional y aquí es donde los gestores públicos, y no los mandatarios públicos elegidos, están más fuertemente involucrados. Por ejemplo, la elección entre varias formas de cumplir con un objetivo sería una decisión muy común a nivel táctico. En nuestro ejemplo de promoción económica, la reducción impositiva como una manera de fomentar la creación de puestos de trabajo sería una elección en el nivel táctico.

En general, la gestión pública es más parecida a la gestión privada en el nivel operacional y menos parecida en el estratégico. Mientras las empresas privadas a menudo consideran que su política estratégica tiene que tomar en cuenta factores

políticos externos, muy pocas basan su iniciativa estratégica totalmente en sus relaciones con las autoridades políticas externas. El dominio de la estrategia por factores políticos externos es, en cambio, muy común entre las agencias públicas. En la gestión pública la autoridad económica externa a menudo adopta un rol determinado, pero incluso en sus estrategias para mitigar la autoridad económica, las agencias públicas normalmente se diferencian mucho de las empresas privadas.

La autoridad económica motiva poderosamente a todos los organismos, pero una diferencia fundamental entre las organizaciones públicas y las privadas –el reparto de los derechos de propiedad– hace que ciertas características de la gestión privada no sean aplicables a la gestión pública. En concreto, debido a que los derechos de propiedad no son transferibles en las organizaciones gubernamentales –no se pueden comprar o vender acciones del Estado de Montana–, el gestor actúa de *staff* a los representantes políticos. Se ha argumentado (GALBRAITH, 1967) que no existe una diferencia fundamental entre los representantes políticos y los ciudadanos por un lado, y los gestores y los accionistas por el otro. Sin embargo, los economistas han mostrado que la habilidad de intercambiar los derechos de propiedad por medio de la compra y venta de acciones está relacionada con la gestión, el comportamiento de las organizaciones y la eficacia económica (ALCHIAN y DEMSETZ, 1973; PELTZMAN, 1971). La posesión contrae riesgo; y una de las funciones del gestor es gestionar el riesgo de manera efectiva. Por el contrario, en las organizaciones públicas el riesgo es tan difuso que a menudo no se puede reconocer. No hay nada análogo, por ejemplo, a perder todo debido a una mala inversión. Si los funcionarios públicos del Estado de Nebraska obran mal y pierden mucho dinero gracias a recortes en los impuestos corporativos, el gobierno no cerrará, tampoco los contribuyentes van a cambiar sus inversiones públicas a otro Estado –aunque no nos gustaría llevar este argumento demasiado lejos–. [...]

El poder político está basado en una legítima legalidad, la cual se obtiene básicamente con el apoyo de los ciudadanos. Dado que el estrecho enfoque de los intereses personales no es una base adecuada para tomar decisiones, los gestores públicos obviamente tienen que prestar mucha atención a los intereses colectivos tal como son propuestos por los representantes elegidos. Sabemos por experiencia que es difícil obtener una idea clara de la misión de nuestros representantes políticos. Las razones principales se encuentran en las peculiares diferencias entre sus preferencias políticas, en los mecanismos disponibles para permitir una negociación de esas diferencias, en la imperfección de su posterior resolución, y en que los objetivos personales de los representantes individuales se convierten en primordiales sobre los colectivos.

Las importantes diferencias entre la gestión «privada» y la pública –los sistemas de personal, los horizontes temporales, la distinción entre las apariencias y la

realidad, y el ciclo político– se suman a las dificultades en el desarrollo de una orientación fuerte de la gestión pública estratégica en el gobierno. Por ejemplo, en el caso de la política de promoción económica del Estado y del nivel local, un ejecutivo político podría necesitar una acción rápida para demostrar que están haciendo algo para paliar la pérdida de puestos de trabajo en la comunidad. La reducción de impuestos es un dispositivo de promoción económica que podría ser una opción rápida para poner en marcha. Pero, tal vez, no sería la alternativa más indicada. Del mismo modo, el ciclo político podría producir empujones y frenazos a la promoción económica en la arena política. Cambios en el control de los partidos políticos podrían causar cambios en las directrices políticas. Tal vez, la administración anterior consideró que una postura activa era la mejor manera de parar la pérdida de empleo, mientras que la actual piensa que la mejor opción es mantener el gobierno fuera del «mercado». Los dos grupos, sin embargo, quieren lograr lo mismo: mantener los puestos de trabajo. Mientras tanto, el gestor profesional que es responsable de la promoción económica debe crear algún tipo de continuidad entre los intermitentes conflictos políticos. ¿Hacen estas restricciones que la gestión pública estratégica sea un objetivo inasequible? No exactamente, pero sí significa que los esfuerzos para alcanzar el éxito tienen que acomodarse a ellas.

## LAS ACTIVIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

La gestión pública estratégica lógicamente variará en su implementación específica. La política no es exactamente lo mismo una vez que se pone en marcha en un contexto político específico. A pesar de esto, existen unos cuantos pasos básicos en todos los procesos de gestión estratégica.

### Reconociendo el «Espacio» para la correcta acción gerencial

Conceptos tales como «la política», «los programas» y «las operaciones» son tenebrosos. Vamos a considerar el ejemplo de «la política de la pobreza». Muchos años de debate, investigación y acción no han producido un consenso sobre qué es exactamente la pobreza, por no hablar de la manera de mejorar su situación. Algunos veían la pobreza esencialmente como un asunto de renta; es decir, definir la pobreza como una condición a la cual una familia accede al descender por debajo de un nivel de renta definido oficialmente. Otros la veían como un problema social: una situación no sólo de renta baja, sino también de falta de oportunidades. Y aun otros añaden atributos psicológicos a la pobreza.

La gestión pública estratégica necesita por lo menos un poco del anclaje provisional de los temas políticos, pero, normalmente, el gestor público tiene un rol limitado o incluso nulo en la formación de las líneas generales de la política. Más bien, el trabajo del gestor es ofrecer una valoración de cómo un programa se acopla en un área política amplia. El ejemplo de los cupones de la comida es instructivo. Aquí, el gestor público eficaz es capaz de demostrar totalmente los múltiples objetivos del programa y mostrar cómo éstos pueden o no encajar con el propósito más amplio de reducir la pobreza. Una vez logrado, la tarea operativa de poner en marcha el programa tiene posibilidades de éxito debido a que se ha aclarado la misión como paso previo.

## Enmarcando un tema estratégico

Uno de los retos en la gestión pública es sencillamente saber lo que uno tiene que hacer. La ambigüedad de los objetivos está muy extendida, éstos se entrecruzan y la política fundamental está determinada por factores ajenos a la organización. Enmarcar el tema –como determinar los tipos y los niveles de discrecionalidad de los gestores y la relación con los objetivos– es, por tanto, crucial en la gestión pública estratégica.

A veces, la intención de la política no es tan sencilla. Vamos a considerar el «problema» de la adicción a la heroína en las áreas urbanas. ¿Cuál es el problema? A menudo, cuando se pregunta a los que hacen política sobre la gravedad de la adicción a la heroína, se presenta realmente como una relación entre el uso de la heroína y la criminalidad de alcance. Los drogadictos cometen crímenes violentos para soportar su costoso hábito. Vamos a suponer, por un momento, que esta asociación es correcta. ¿Cuál debería ser la respuesta política? Existen pocas opciones. Primero, el gobierno podría adoptar una postura más vigilante en la lucha contra el crimen. Aquí se basa en el propósito de que la tarea real es reducir el crimen. Este enfoque necesitaría unos mejores métodos disuasorios. Uno de los problemas de esta opción es que los drogadictos no serían capaces de reconocer estos métodos debido a que su adicción les anula la facultad de interpretar, de manera racional, que los nuevos procedimientos de la policía aumentan las posibilidades de su arresto. Entonces, el único resultado sería que las cárceles estarían repletas de drogadictos; pero la tasa del crimen no bajaría. Por otra parte, el gobierno podría creer que la causa de la actividad criminal es el alto precio de la heroína, que es ilegal. La legalización provocaría una caída en el precio de la heroína y, por mimetismo, el descenso de la actividad criminal. Pero esto no reduciría la cantidad de adictos. Es más, la legalización podría incluso aumentar la cifra de adictos; aunque, hay que recordar que, en este ejemplo, queremos

reducir el crimen y no la drogadicción. De hecho, varias personas –como por ejemplo el alcalde de Baltimore, Maryland– testificaron ante el Congreso en 1988 que estaban en favor de su legalización. Básicamente, el argumento del alcalde era que tras muchos años de lucha no había tenido ningún efecto, ni en el suministro ni en la demanda de las drogas ilegales.

Los oponentes a la legalización normalmente adoptan una postura de «oportunidad» al problema. O sea, debido al hecho de que los drogadictos suelen ser pobres, habrá que determinar las causas socioeconómicas y psicológicas de la adicción e intentar mejorar las condiciones de tal manera que la estructura de oportunidades de los más predispuestos a la adicción a la heroína se incremente (MOORE, 1976)

El marco de este asunto acentúa la discrecionalidad del gestor público. Hay que tomar nota de que en el ejemplo de la heroína hemos definido el problema como esencialmente una cadena entre el hábito de la droga y el crimen. Hay otras posibilidades. Por ejemplo, podríamos haber sugerido que el problema de la adicción es, principalmente, una pérdida de potencial humano y, también, destacar los costes sociales y económicos derivados de esa pérdida. Esta definición nos conduce hacia el hecho de que el drogadicto es una persona, mientras que se deja al margen el asunto del crimen. Obviamente, las opciones estratégicas van a ser distintas a las nombradas en el párrafo anterior.

¿Quién define la cuestión política? La agenda política podría quedar definida por muchos factores –los medios de comunicación, los grupos de interés, ciudadanos individuales, activistas, e incluso, los gestores públicos–, pero los que detentan el mando político son los que normalmente deciden exactamente lo que hay que hacer una vez que el tema ya está en la agenda. Aquí hay un reto fundamental para el gestor público, especialmente el que tiene habilidad en el ámbito político. Tiene que sentirse muy frustrado al ver cómo un asunto está definido de tal manera que prácticamente garantiza su fracaso. El gestor público efectivo debería ayudar a formar la definición del problema e informar a los mandatarios políticos del estado actual del debate que tiene que ver con este tema de la agenda política. Esta definición debería incluir los detalles de las alternativas del programa, y también los costes de implementación. Este tipo de información ayuda a determinar la viabilidad del programa, así como añade un poco de realidad a las buenas intenciones.

Recientes cambios en la política de narcóticos han subrayado este punto. En la década de los ochenta se gastaron millones de dólares en un intento de acabar con los suministradores de la droga; en concreto los de cocaína, la droga preferida por aquel entonces. Los gestores públicos han jugado un importante rol al señalar los fallos de la política y en el diseño de nuevas alternativas dirigidas a la reducción de la demanda.

## Avanzando a medida de mirar hacia atrás: el seguimiento de los hechos

La definición del problema político es necesaria, pero no es una condición suficiente para su futuro éxito. Una razón es que las definiciones no son estáticas, sino que cambian considerablemente con el tiempo. «El seguimiento de los temas» es un método que permite saber cuándo un tema es pertinente y cómo evoluciona en el tiempo (MARX, 1986). Por ejemplo, en la industria del automóvil de los Estados Unidos, la seguridad de los puestos de trabajo ha llegado a ser un factor extremadamente importante para el trabajo organizado. Era el tema primordial en las negociaciones del convenio laboral entre los productores de automóviles y el sindicato en otoño de 1987. Nadie se sorprendió por ello, dado que –debido a la competencia extranjera– la cuantía de puestos de trabajo en esta industria se había reducido mucho en los años anteriores. Un control a fondo de la evolución del tema –el seguimiento de las propuestas legislativas, las condiciones ambientales que afectan los puestos de trabajo en la industria, y la postura del «otro lado»– permitían tanto a la dirección como a los trabajadores apreciar la «historia» de un hecho.

Entender la «historia» y tener la habilidad de interpretarla son las condiciones para una gestión estratégica efectiva. En un ensayo intrigante, EINHORN y HOGARTH (1987, p. 66) sugirieron que pensar en el futuro combinándolo con la investigación del pasado es «intuitivo y sugestivo, suele traducirse en un pronóstico y requiere entendimiento». Implica la búsqueda de modelos que se repiten, motiva enlaces entre hechos que a primera vista no parecen estar conectados, facilita la comprobación de posibles cadenas causales para explicar un hecho, y proporciona el descubrimiento de una metáfora o una teoría que ayuda a mirar hacia adelante.

Si consideramos un ejemplo de la utilidad de la historia –el caso de la reforma del gobierno–, ¿por qué quisieron los reformistas progresistas de la primera mitad del siglo XX reformar el gobierno, concretamente el nivel local? Uno de los puntos de vista es que quisieron introducir «economía y eficiencia» en las operaciones del gobierno. El gobierno necesitaba una dosis de cambios dirigidos a mejorar la manera de realizar sus actividades. El éxito inicial de los progresistas ha incitado a los futuros reformadores a intentar mejorar la actuación del gobierno. Desde la primera mitad del siglo, hemos visto ir y venir a muchas reformas –la dirección por objetivos, la programación por medio de presupuestos, los presupuestos de base cero–. Se sucedían más fracasos que éxitos. Como han observado tajantemente DOWNS y LARKEY (1986), «los intentos de reforma del gobierno casi nunca están informados de los intentos anteriores».

¿Cuál es la lección histórica? La razón verdadera de las reformas a principios de siglo era la erradicación de la corrupción municipal y, además, suministrar algo

de fuerza a la clase media y media-alta que se encontraban de lleno en un enfrentamiento político, en las grandes ciudades, con las bases étnicas de los partidos políticos. Reformas electorales, presupuestarias y financieras fueron diseñadas para servir a las luchas políticas de los privilegiados contra las etnias. Ahora, algunos estarían dispuestos a debatir esta interpretación; sin embargo, se afirma un hecho muy importante: las semejanzas históricas son útiles para descifrar lo que es realmente insólito en los futuros escenarios políticos, los programas y las operaciones.

Las analogías se pueden llevar demasiado lejos. En un sugerente libro titulado *Pensando en el Tiempo*, Richard NEUSTADT y Ernest MAY ofrecen un método que usa la historia para asistir a los gestores públicos: primero, identifican lo que es *sabido*, lo que *no está claro* y lo que *se supone*, de un posible tema futuro. Segundo, cuando se especula a través de la historia hay que tener cuidado con aislar las apariencias de las diferencias entre un caso contemporáneo y uno histórico. La historia no nos explica qué decisión debemos tomar en el futuro. Pero si nosotros prestamos atención a ello, el razonamiento histórico podría ayudarnos a diseñar alternativas en la gestión estratégica.

## Eligiendo las alternativas de implementación

Una vez se define un programa, el verdadero trabajo del gestor empieza al tener que convertir las ideas en realidades. Los mandatarios políticos raramente especifican al detalle cómo quieren, exactamente, evolucionar desde una buena idea hasta una serie de buenos programas. Vamos a volver al ejemplo de la adicción a la heroína. Supongamos que se ha iniciado un Proyecto de Ley que requiere que los culpables de crímenes relacionados con la heroína se sometan a tratamiento y consejo. Supongamos también que la propuesta más importante del Proyecto, la definición del problema, es que las personas convertidas en drogadictos y criminales lo son porque no tienen otras oportunidades. Se supone que los programas han de surgir de estas suposiciones básicas. ¿Cómo debería proceder un gestor desde este punto de partida?

El gestor en este momento no tiene profesionales especializados en drogadicción. ¿Debería empezar por emplear estos profesionales? O ¿debería buscar los servicios de profesionales del sector privado y del no lucrativo? Esta decisión de «producir-o-comprar» es bastante habitual en el gobierno actual, pero es aconsejable considerar la elección desde una perspectiva estratégica. A continuación una lista de los principales criterios que deberían formar parte de la elección:

- factores de coste
- control de provisiones
- limitaciones legislativas

- disponibilidad de empleados profesionales
- disponibilidad y suficiencia de ayuda exterior
- margen de tiempo estipulado para el programa

Vamos a suponer que usted es el gestor. ¿Cuál sería su criterio sobre la dicotomía «producir-comprar»? Primero, usted probablemente, determinará el nivel de experiencia específica disponible en la agencia. Supongamos que existe una experiencia previa en este campo. Ahora, usted podría elegir entre dos opciones: emplear a los más competentes o contratarlos. A continuación tiene usted un esquema de pros y contras.

LOS PROS Y LOS CONTRAS DE CONTRATAR PERSONAL

| Pros | Contras |
|---|---|
| Usted puede escoger directamente la persona. | Usted no sabe dónde encontrarles. |
| Usted puede controlar el personal nuevo. | Usted no tiene criterios disponibles para evaluar su actuación. |
| Su agencia ha crecido y también su posición como gestor. | Sus responsabilidades también han crecido. Si la demanda para los servicios baja, el personal no habrá ofrecido un pleno rendimiento. |
| El personal nuevo no tiene ambiciones competitivas. | |

LOS PROS Y LOS CONTRAS DE UTILIZAR LOS SERVICIOS EXTERIORES

| Pros | Contras |
|---|---|
| Usted no tiene que gastar mucho tiempo en aprender los criterios para juzgar la competencia. | Los costes inicialmente bajos podrían aumentar. |
| Usted puede rescindir el contrato si no hace falta el servicio. | Usted tiene control limitado sobre el personal. |
| Puede aumentar el servicio con una mínima demora. | Es posible que el contrato de servicios ajenos tenga un «acceso restringido». |
| Usted no tiene que dirigir al personal. | Usted no puede dirigir al personal. |

Hasta el momento, la decisión de «producir-o-comprar» es rutinaria, y, de hecho, tal decisión se realiza a través de una valoración implícita o, más frecuentemente, de una valoración explícita de unos pros y contras similares a los de la lista anterior. Lamentablemente, la decisión no siempre es rutinaria, y factores importantes pueden ser pasados por alto. ¿Cuál es el horizonte temporal para este tema? ¿Es un problema temporal? ¿O tendrá tiempo el gobierno que ocuparse de ello más tarde? Aún

más importante, ¿cuáles son las relaciones entre la organización y el entorno que podrían inclinar la balanza de la elección a favor de los servicios externos?

Vamos a ver más de cerca la elección entre «producir-o-comprar» desde la perspectiva de la organización. Supongamos que no hay gente en la actual plantilla con la experiencia adecuada. Hay tres agencias no-lucrativas que están dispuestas a suministrar los servicios necesarios. Solamente dos de ellas tienen profesionales con experiencia en drogadicción. El gobierno del Estado, que está dispuesto a reembolsar el 50 por 100 del coste total del programa, prohíbe los contratos con servicios externos si el receptor de los fondos estatales no puede demostrar la existencia de proveedores no-lucrativos adecuados. Mientras tanto, cuando otras agencias hacen contratos de servicios, el hecho de no realizar nuevos contratos similares evita conflictos con los sindicatos públicos, los cuales siempre son contrarios porque, según ellos, se amenaza la seguridad de los puestos de trabajo. Las condiciones fiscales y los contribuyentes siempre piden el máximo retorno para su dinero.

La gestión pública estratégica no puede elegir en esta situación. Pero sí puede dar una estructura a los ingredientes para posibilitar la elección. Hay que considerar el uso de la historia. Un vistazo a otras «enfermedades sociales» indicará que el problema de la drogadicción suele durar mucho tiempo a pesar de los esfuerzos para combatirlo. Esto significa que, una vez el gobierno decide ser contundente en su lucha, necesita algo de estabilidad en la provisión de servicios. Una de las ventajas en contratar servicios externos –la habilidad de empezar con prontitud y poder terminar los contratos cuando no se necesitan– no es un punto fuerte *en esta situación*. Por otra parte, si el gestor decide usar los servicios que ya existen en su organización, será crucial estimar la disponibilidad actual y futura de profesionales calificados. Disponer de puestos de trabajo no ocupados no es un beneficio estratégico.

El siguiente paso podría ser un intento de valoración de la capacidad de la organización para absorber personal nuevo. Si existe poco espacio y los servicios de soporte son inadecuados, tal vez la opción de usar su propia organización no es aconsejable. Pero algunas personas deberían estar disponibles para negociar y controlar los contratos.

Tal vez, el elemento más determinante que el gestor tiene que considerar es la relevancia del *Control del Programa* comparada con otros aspectos del mismo. Esencialmente, existen cuatro funciones básicas en cualquier servicio gubernamental: el suministro de fondos, la producción, la utilización, y el control. En este caso, el suministro de fondos es sencillo; está compartido por el Estado y el gobierno local. Hay que recordar que las condiciones del suministro de fondos de alto nivel incluye una restricción en la metodología de producción de los servicios. Debido a que existen pocos conocimientos de la conexión entre la producción del servicio, la utilización del mismo, y la eficacia del programa, el gestor

tendrá que controlar todas las fases de producción y entrega mucho más de cerca que en un programa relativamente rutinario (la recogida de basura, por ejemplo). Dicho de una manera sencilla, no sabemos con absoluta certeza si el sistema de dar consejos en casos de drogadicción tendrá o no el resultado deseado. Tampoco tenemos confianza en las indicaciones que provienen del mercado de drogas, sobre las elecciones que hagan los adictos y las respuestas dadas por los proveedores en contestación a las mismas. Como consecuencia, esta incertidumbre va a provocar que la decisión recaiga en la línea de disponer de los servicios de la organización. Otra forma de resumir el ejemplo de «producir-o-comprar» es que, dada la volatilidad política del tema, la *responsabilidad ante el gobierno* podría tomar un precedente sobre otros criterios de gestión (tales como eficiencia y equidad).

## Planificando para el éxito: el caso de la duplicación de servicios

La historia de la práctica administrativa está repleta de la ética de la economía y la eficiencia. La figura de la burocracia debería ser delgada pero rígida. La idea de tener más de una agencia que suministra un mismo servicio es un anatema a la teoría y la práctica de la administración pública.

En su libro *Parallel Systems* (Sistemas Paralelos), el científico político, Jonathan BENDOR (1985), ha documentado «la duplicación de servicios en el gobierno» –casos donde dos o más organismos suministran productos o servicios similares– y muestra cómo las organizaciones competitivas pueden mejorar su actuación global dentro del gobierno. ¿Cómo se podría usar la duplicación de servicios en el ejemplo de la adicción a la heroína? Si el ambiente en la organización es demasiado difícil de predecir con un grado de confidencialidad, una estrategia de duplicación de servicios podría ser la apropiada. O sea, la agencia podría suministrar servicios propios y realizar contratos externos para cubrir una parte de la demanda. La competencia sería beneficiosa para las dos partes. Por supuesto, sería difícil vender esta idea a quien tiene que firmarlo y autorizarlo. Pero hay que considerar las razones de estas objeciones. Básicamente, la naturaleza poco convencional de la propuesta radica en la idea de que la autoridad pueda usarse para crear competencia como una forma de estimular la actuación. La gestión pública estratégica necesita una fuerte dosis de razonamiento original.

## Evolucionando en la implementación

Cuando uno empieza a entrar en los detalles de la gestión pública estratégica y percibe que hace falta una proyección a largo plazo, es importante tener cuidado de no equivocarse y de no ser inflexible. Se necesita una visión de futuro, pero

también se requiere que esta visión sea moldeada de acuerdo con lo que origina el futuro.

La implementación no es estática. Todo gestor sabe que los programas hechos en el pasado no serán adecuados, sin cambios, en el futuro. Vamos a volver a nuestro caso de la política contra la drogadicción; considerando el siguiente inventario de condiciones capaces de cambiar el programa durante la implementación:

1. Un cambio en la administración produce un cambio en la orientación filosófica de una política o programa. La nueva administración es escéptica a la idea de cambiar el comportamiento de los criminales habituales y no ve la razón del uso de fondos públicos en un intento de «reformar» a los drogadictos que son criminales habituales.
2. Un cambio en la administración trae consigo un cambio de prioridades. Las implicaciones de esto tal vez no son tan dramáticas como en el primer caso; sin embargo, es probable que tal tipo de cambio conlleve ramificaciones en el presupuesto.
3. Cambios en la dirección gerencial de la agencia. Esto podría traer también un cambio en la metodología requerida en la implementación.
4. Un suceso rápido e imprevisto condiciona el ambiente y resta importancia al programa o cambia el enfoque del mismo. Un ejemplo de ello es el ascenso del *crack* como una droga que crea mucha dependencia y que es muy fácil de encontrar en las grandes ciudades. La atención política puesta en el *crack* resta, temporalmente, importancia a la «vieja» adicción a la heroína.
5. Un cambio en los recursos fiscales. La falta de dinero produce recortes en el programa. Por otra parte, un aumento presupuestario no incrementalista podría significar la necesidad de revaluar la estrategia de implementación de la agencia.
6. El problema se soluciona por sí mismo o desaparece. Esto no ocurre muy a menudo. Pero sí es posible que durante la implementación el rigor del problema cambie debido al aumento de la información disponible. Un ejemplo sería «el virus epidémico de la gripe», del año 1976, cuando las proyecciones de una epidemia nacional resultaron ser sobreestimadas.

La fuente de adaptación de una agencia durante la implementación es la interacción de las fuerzas internas de la organización y el ambiente de la misma. Esta interacción podría provocar un cambio en la estrategia de la agencia (WECHSLER y BACKOFF, 1987). Por ejemplo, un cambio en los recursos que llegan a la organización podría causar una revaluación de la tecnología de producción. Asimismo, un cambio legislativo que dimensiona la actividad de la agencia, creando un

nuevo grupo de beneficiarios, podría forzar una reorganización. Un cambio de los altos niveles de gestión podría provocar otros cambios en el ambiente externo que, a su vez, exijan cambios en la estrategia de la agencia. Un ejemplo sería un mandatario político que ha tenido éxito en reunir soporte público para las instituciones. Recursos adicionales que vienen de esta popularidad podrían no estar en sincronía con la capacidad de la organización para aumentar efectivamente esta expansión. Por lo tanto, los diseños de implementación no deben ser estáticos, debido a que los factores que influyen en la estrategia, tanto externos como internos, fluyen constantemente.

## ARRANCANDO LA GESTIÓN ESTRATÉGICA: SEIS ETAPAS

Si su institución está interesada en desarrollar un plan estratégico y quiere poner en práctica la gestión pública estratégica, es una buena idea empezar por formar un equipo de gestión estratégica –un grupo de entre cinco y diez gestores que incluya al director general, el director fiscal y representantes de las altas esferas de la dirección–. Si la organización tiene varios niveles de dirección, también es una buena idea seleccionar representantes de los niveles de base, ya que éstos estarán más cerca del área operativa.

Paul NUTT y Robert BACKOFF (1987) han identificado seis etapas en el proceso de la gestión estratégica.

*Primera etapa: Ocupándose de la Historia.* Ya hemos hablado de los recursos de la historia. No todos los miembros del equipo de gestión estratégica estarán enterados de la historia de la organización, o familiarizados con los temas y hechos críticos del pasado de la organización. Por ejemplo, la historia de una agencia de promoción económica estatal podría indicar cómo se ha evolucionado de lo que en esencia era una organización reguladora a otra que adopta una postura activa para cambiar los incentivos estructurales de las empresas. A través de la historia los miembros pueden aprender de los cambios críticos de una política y el origen de los mismos. Por lo tanto, la historia puede moldear las alternativas futuras.

*Segunda etapa: Autoevaluación.* El futuro depende de los recursos existentes en la organización. Esta segunda etapa del proceso implica un inventario de los recursos de la organización. Éstos incluyen el personal y la estructura financiera y organizativa. La autoevaluación siempre es difícil; sin embargo, cualquier organización que está a punto de emprender una nueva empresa tiene que enfrentarse con rigor y honestidad a sus propias deficiencias. El estado de la misión, por

ejemplo, podría estar fuera de sincronismo con un presupuesto que ni siquiera se ha mantenido al nivel de la inflación. O una nueva línea de programas que podría necesitar técnicas que, en este momento, no están presentes en el personal disponible.

*Tercera etapa: Evaluando los temas.* No todos los temas llaman la atención al mismo tiempo. El equipo de gestión estratégica tiene que identificar los temas que son pertinentes a la organización en el medio actual, los del futuro inmediato y suponer las conexiones y conflictos entre ellos. Vamos a considerar de nuevo el contexto de la política de promoción económica. Un objetivo de esta política es mantener y aumentar los puestos de trabajo. Por otra parte, el gobierno también ha de frenar el declive fiscal. La reducción de los tipos impositivos podría facilitar el primer objetivo, pero no necesariamente el segundo, especialmente a corto plazo. Este tipo de análisis de los acontecimientos ayuda al equipo a clarificar los temas de acuerdo con los recursos y la historia de la organización.

*Cuarta etapa: Desarrollando las estrategias.* Aquí, los miembros del equipo desarrollan alternativas estratégicas de acuerdo con los acontecimientos que han sido identificados. Ideas específicas como: la reducción de impuestos, los subsidios al desarrollo de la infraestructura o el uso selectivo del dinero del Estado para la financiación de empresas. Son ejemplos que pueden ser tratados con la consistencia de un objetivo más amplio, como la creación de puestos de trabajo y su mantenimiento una vez creados. Por supuesto, hace falta reconciliar las estrategias con los recursos. Aunque esto no lo es todo.

*Quinta etapa: El estudio de viabilidad.* Las alternativas estratégicas previstas han de ser contrastadas con la realidad. Después de todo, algunas de las opciones podrían ser contrarias a la legislación vigente. Otras podrían estar en total desacuerdo con el presupuesto previsto. Y otras, tal vez, requieran esfuerzos hercúleos para establecer el consenso político necesario para hacer operativa la estrategia. Estos obstáculos no van a repercutir automáticamente en la organización a modo de análisis incrementalista; no obstante, el análisis de la viabilidad casi siempre ayudará a excluir algunas de las opciones que fueron identificadas en la cuarta etapa. El gestor estratégico no debe actuar precipitadamente ni rechazar ideas nuevas ni perder el tiempo con las que claramente no sirven. Además, algunas ideas buenas que no son factibles en este momento, se pueden guardar y sacarlas a relucir en el futuro, cuando el momento sea más propicio.

*Sexta etapa: Implementación.* Esta última etapa ahora debería ser evidente. Hay que ser conscientes que está muy ligada con la viabilidad. Recuérdese que, en el ejemplo de la adicción a la heroína, la elección entre la dicotomía producir-

comprar incluyó una restricción legal en la compra de servicios a proveedores externos. Obviamente, se trata de una restricción legal que ha sido identificada en uno de los apartados del estudio de viabilidad y que va a condicionar las elecciones de implementación de la organización.

## LAS PAUTAS A SEGUIR EN LA GESTIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

Hay una «ley» de gestión pública: la acción necesitada ayer ampara la planificación de mañana. La planificación y la gestión a largo plazo reciben poca respuesta del gobierno. O lo que es peor, son separadas del nivel operativo y nunca se integran en las rutinas de toma de decisiones. En el mejor de los casos, la gestión pública estratégica es un reto formidable. Esperamos que algunas de las pautas presentadas en el siguiente apartado indiquen la manera cómo no sólo se llevará a cabo la gestión pública estratégica, sino también, cómo se consumará con éxito.

### *Usar los primeros resultados para obtener el margen temporal que propicie los resultados a largo plazo*

Puede parecer contradictorio, pero si la gestión estratégica consiste en subsistir durante una legislatura política, entonces se hace necesario conseguir con celeridad resultados tangibles. Un método para ello es «sacar tajada» de una crisis, propiciando un plan estratégico en la agenda de la organización. Un ejemplo de la década de los setenta lo proporciona la educación superior del Estado de Nueva York. Los planificadores estaban preocupados con el sistema educativo de la universidad pública, que se encontraba con un exceso de plazas. En concreto, las proyecciones demográficas no eran buenas, pero las comunidades estatales cuidaban celosamente sus universidades por miedo al cierre. Cierto es que cerrar un *campus* universitario era tan difícil como cerrar una instalación militar en un distrito congresual. Sin embargo, al enfrentarse a una dura crisis fiscal como la de 1975, la Oficina estatal del presupuesto preparó un análisis de posibles cierres de universidades públicas. No se llegó nunca a este extremo, pero la Oficina del presupuesto sacó provecho de la crisis y presentó esta opción a los altos funcionarios políticos del Estado.

La gestión estratégica gana credibilidad cuando es capaz de ofrecer resultados. El «Internal Revenue Service» (Hacienda) es hábil en esta práctica. El documento del plan estratégico del IRS identifica resultados en el lapso temporal de seis meses después de la fecha de aprobación inicial. Los resultados son esencia-

les debido al corto horizonte temporal de los mandatarios elegidos que mantienen al IRS bajo un escrutinio continuo.

*Usar la cooperación como una «base de competencia»*

La estrategia del sector privado incluye casi siempre el pensamiento en la forma más apropiada de competencia empresarial. Existen varias posibilidades, y a veces ocurre que hay más de una base de competencia. Durante muchos años, IBM usaba el servicio y la fiabilidad como una base de competencia. Otras empresas eran más innovadoras, pero IBM miraba hacia el futuro y tenía todo un ejército de representantes. Algunas compañías compiten en base a un precio. Un ejemplo de ello –sin abandonar este sector industrial– reside en las empresas poco conocidas que suministran ordenadores personales «clónicos» similares a los de IBM, pero a precios muy reducidos. Esta idea fue muy atractiva para los compradores dispuestos a asumir el riesgo de un servicio pobre o inexistente de posventa para ahorrar dinero. Más tarde, algunos de los fabricantes de «clónicos» aumentaron su publicidad y, con una infraestructura más grande, empezaron a competir con una estrategia mezclada de precio y fiabilidad. Muchas empresas de ordenadores que no son tan famosas –Sun y Alto– compiten por medio de la innovación tecnológica. Tienen éxito con los «usuarios de potencia» quienes conocen bien la tecnología y saben apreciar una máquina de alta velocidad.

En cada caso, la idea que se encuentra detrás de una base de competencia es encontrar una estrategia que permita a la empresa obtener la porción más grande de mercado y ganar a todas las demás empresas que operan en el mismo mercado. A veces, la estrategia llega a ser despiadada. Por ejemplo, algunas empresas compran los ordenadores de la competencia, los desmontan y aplican la «ingeniería contraria», así, dentro de pocos meses, son capaces de construir una máquina parecida sin haber tenido que invertir los millones de dólares en la investigación tecnológica como el competidor.

Para los ejecutivos empresariales enzarzados en guerras estratégicas es apropiado que la terminología «estrategia» sea derivada del uso militar. De acuerdo con B. D. HENDERSON (1983), la idea de estrategia surge inicialmente de la preocupación de los militares por los recursos limitados, la incertidumbre del potencial y las intenciones del adversario, el hecho de que no se puedan alterar los recursos una vez que hayan sido asignados, la incertidumbre del control de la iniciativa y la naturaleza crítica de las percepciones mutuas de los adversarios. Es digno de mención que dos de los libros más vendidos entre los hombres y mujeres de negocios, tanto en los Estados Unidos como Japón, sean el antiguo tratado chino *El Arte de la Guerra* de Sun Tzu, y la guía Japonesa de la estrategia militar escrita por Miyamoto Musashi hace trescientos años, *Un Libro de Cinco Anillos*

Como es natural, la gestión pública estratégica no puede ni debe impregnarse del componente belicista del sector privado. Raramente es anulada por un competidor una opción aceptable. La gestión estratégica del sector público debería enfatizar la cooperación entre organismos públicos para conseguir ventajas mutuas. El control externo de las organizaciones públicas por parte de los mandatarios políticos garantiza que la estrategia de carácter beligerante sea frustrada a largo plazo. Además, las misiones del sector público raramente son definidas en términos de una única misión de la organización. En el sector público una buena estrategia es, casi inevitablemente, una estrategia multiorganizacional.

*Buscar oportunidades secundarias*

Las organizaciones públicas y las no lucrativas son distintas a las empresas privadas desde la perspectiva de su limitación estratégica en la definición de su misión (HATTEN, 1982). No obstante, existen varias posibilidades de expansión en el ámbito de las instituciones públicas que no comportan la reducción de su propósito primordial (BOZEMAN y SLUSHER, 1979). Una de estas posibilidades, cada vez más común en las organizaciones no lucrativas, es la búsqueda de «oportunidades secundarias». NIELSEN (1986) cita varios ejemplos.

Un caso de escasa desviación en el propósito primordial, pero muy efectivo como oportunidad secundaria, es la Orquesta Sinfónica de Boston (BSO) y su asociación con los Boston Pops. Ya hace casi cien años, la BSO estableció los Boston Pops, que usa la misma sala de conciertos y concesiones que la BSO. Los beneficios de los Pops, los cuales han sido todo un éxito, dan un fuerte soporte a la BSO y a su propósito principal.

Moviéndose más allá de su propósito primordial, la Radio Nacional Pública (NPR) está usando su sistema de comunicación por satélite que costó 22 millones de dólares (construido con fondos federales) para la retransmisión de información codificada para empresas. La NPR genera entre 3 y 4 millones de beneficios por este servicio, y otros 10 millones anuales de su servicio nacional de búsqueda de personas por satélite.

Existen muchas oportunidades en las agencias públicas y organizaciones no lucrativas para desarrollar estrategias de expansión de dominios. Entre las prácticas actuales tenemos: los museos generan beneficios en las tiendas de regalos y restaurantes; las universidades han llegado a ser grandes agentes de la propiedad; las escuelas ya son centros de recreación veraniega; los servicios de correos han empezado a llamar directamente la atención de los filatélicos; o los hospitales están arrendando la capacidad no utilizada de sus ordenadores. La lista de oportunidades secundarias es muy larga.

*Aquí hoy y aquí mañana: Hay que depender de los funcionarios de carrera para la implementación*

Los mandatarios políticos no son los más entusiastas partidarios de la gestión pública estratégica. Su servicio en el gobierno es relativamente breve. Si vienen del sector privado es casi seguro que necesitarán un período de ajuste para acostumbrarse a las rutinas de gobierno. Los funcionarios de carrera de más alto nivel conocen la historia de la organización y tienen un interés personal en su salud a largo plazo. Además, son ellos mismos los que tienen que formar el puente entre el nivel táctico y el operativo. El ejemplo del «Internal Revenue Service» es muy instructivo. La agencia se toma muchas molestias en identificar al gestor público de más alto nivel que es responsable de la implementación de cada una de las 55 iniciativas estratégicas recomendadas. En cada caso, el responsable público recomendado es un funcionario de carrera.

Cuidado: Poner la responsabilidad de la gestión estratégica a cargo de los funcionarios de carrera no debe desalentar la exigencia de responsabilidades. Los funcionarios públicos, con razón, son celosos de las prioridades del proceso político. La clave está en asegurar que las responsabilidades de implementación sean establecidas con rigor.

*No se debe arriesgar todo (pues no le pertenece), pero hay que animar el riesgo calculado*

Las responsabilidades fiduciarias de los gestores públicos rara vez permiten una gran especulación. Es probable que el legendario empresario tipo *cowboy* del sector privado quebrará tres o cuatro veces antes de tener el gran éxito. Los gestores públicos normalmente no tienen la libertad (y no deben tenerla) para arriesgarlo todo de una vez, pero existe mucha distancia entre arriesgarlo todo y no arriesgar nada.

En la gestión pública no es fácil tomar ni siquiera un riesgo calculado. En primer lugar porque las recompensas son pequeñas. El gobierno federal tiene un plan de pluses para los gestores públicos de alto nivel y algunos gobiernos estatales y locales han encontrado formas de recompensar a los que toman riesgos. Sin embargo, aún no se dado el caso de que los que toman riesgos sean castigados o no sean recompensados. A veces, el reto por sí sólo puede ser suficiente. Apoyar una idea con posibilidades de éxito podría ser una ayuda. También se puede dar al equipo de gestión estratégica la suficiente responsabilidad para la implementación, de tal manera que puedan ver los frutos de su propio pensamiento. Es también necesario darles un retorno positivo que permita continuar el proceso creativo. Por supuesto, la intención de todas estas sugerencias es ser atractivas a los gestores que pueden vivir con las recompensas «intrínsecas».

*Un vistazo a los símbolos como oportunidades*

Finalmente, gran parte del papel del gobierno se nutre de símbolos. Esto llegó a ser muy claro el 28 de enero de 1986, cuando la nave espacial «Challenger» estalló en llamas, falleciendo todos los astronautas que estaban a bordo. La NASA, como agencia aún no se ha recuperado del todo del desastre. No obstante, el simbolismo encontrado en una visión americana de superioridad tecnológica, de logros científicos y de búsqueda de «nuevas fronteras» es una gran ayuda a la Agencia en tiempos políticamente difíciles. Específicamente, la dimensión emotiva suministra a la Agencia el soporte exterior necesario mientras la dirección interna sigue su proceso de reorganización y da respuesta a los problemas producidos por la crisis.

## RESUMEN

A veces se refieren con cinismo a la gestión pública estratégica como una contradicción terminológica. Este cinismo proviene de una conocida buena imagen de las organizaciones del sector privado, siempre dispuestas a tomar ventaja de los cambios en el mercado frente a las remisas organizaciones públicas, atrancadas en el reglamento arcaico y sin posibilidad de cambio. ¡Esta imagen es falsa!

En primer lugar, los gobiernos tienen, por lo menos, algo de experiencia en la gestión estratégica, aunque a menudo esta experiencia no está reconocida como tal. Los esfuerzos de promoción económica, concretamente de los gobiernos estatales, que son diseñados para promover un ambiente fuerte de negocios o cambiar uno en malas condiciones, tienen todos los indicios de gestión pública estratégica.

¿Cuáles son las características principales de un enfoque estratégico? Hemos identificado tres: definir las metas y los objetivos, desarrollar un plan de acción que media entre la organización y el ambiente, y el diseño de formas efectivas de implementación. Mientras esto suena fácil de hacer, hemos dicho que las características de la autoridad política dan forma a ello y, a menudo, restringen posibles elecciones. Vale la pena repetir una vez más el ejemplo de la promoción económica estatal. Debido a que los funcionarios públicos tienen una relación fiduciaria con los contribuyentes/votantes, tienen que tener cuidado de no asumir excesivos riesgos durante el diseño de una estrategia de promoción económica. Tal vez sea perfectamente correcto para usted especular con su propio dinero en inversiones dudosas, pero los funcionarios de los gobiernos estatales tienen que ser un poco más conservadores con el dinero que no les pertenece. Esto no significa que hay que denegar la oportunidad de planificar; solamente que debemos moldearla en el ambiente de la gestión pública estratégica.

Las alternativas de implementación también son moldeadas por la autoridad política. El relativamente corto horizonte temporal –producto del ciclo electoral político– provoca la búsqueda de la acción rápida. Además, a veces, algunas opciones que son perfectas desde el punto de vista económico y de la organización quedan excluidas por el reglamento porque entran en conflicto con un objetivo distinto, por ejemplo, la equidad. ¿Significa esto que la autoridad política sofoca el proceso de gestión estratégica? Al contrario, prestando atención a las características únicas de la autoridad política mejora el enfoque del gestor público. La viabilidad es la base de la gestión pública estratégica. Nadie quiere desanimar a los posibles soñadores del sector público, pero las ideas que no son viables a menudo cambian los sueños en frustraciones para todos los que están involucrados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ALCHIAN, A., y DEMSETZ, H. (1973): «The property Rights Paradigm», *Journal of Economic History*, núm. 33, pp. 16-27.

BENDOR, J. (1985): *Parallel Systems*, Berkeley, University of California Press.

BOZEMAN, B., y SLUSHER, E. (1979): «Scarcity and Environmental Stress in Public Organizations: A Conjectural Essay», *Administration and Society*, núm. 3, pp. 335-355.

CHANDLER, A. (1962): *Strategy and Structure*, Cambridge, MIT Press.

DOWNS, G., y LARKEY, P. (1986): *The Search for Government Efficiency*, Nueva York, Random House.

EINHORN, H., y HOGARTH, R. (1987): «Decision Making: Going Forward in Reverse», *Harvard Business Review*, enero/febrero, pp. 66-70.

GALBRAITH, J. (1967): *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin.

HATTEN, M. (1982): «Strategic Management in Not-for-Profit Organizations», *Strategic Management Journal*, núm. 3, vol. 2, pp. 89-104.

HENDERSON, B. D. (1983): «The Concept of Strategy», en Albert, K. (ed.), *Strategic Management Handbook*, Nueva York, McGraw-Hill.

MARX, T. (1986): «Integrating Public Affairs and Strategic Planning», *California Management Review*, núm. 29, pp. 141-147.

MOORE, M. (1976): «Anatomy of the Heroin Problem: An Exercice in Problem Definition», *Policy Analysis*, núm. 2, pp. 639-662.

NEUSTADT, R., y MAY, E. (1986): *Thinking in Time*, Nueva York, Free Press.

NIELSEN, R. (1986): «Piggybacking Strategies for Nonprofits: A Shared Costs Approach», *Strategic Management Journal*, núm. 7, vol. 4, pp. 201-215.

NUTT, P., y BACKOFF, R. (1987): *APA Journal*, invierno, pp. 45-52.

PELTZMAN, S. (1971): «Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States», *Journal of Law and Economics*, núm. 14, pp. 109-148.

PIERCE, N. (1988): «For Many States, Thinking Smaller May Be Better», *National Journal*, núm. 29.

WECHSLER, B., y BACKOFF, R. (1987): *APA Journal*, invierno.

# 18

# GESTIONANDO UN ESTADO «VACIADO»

*B. Guy Peters*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
Peters, B. G.: «Managing the Hollow State», en Eliassen, K. A., y Kooiman, J. (eds.) (1993): *Managing Public Organisations*, Sage, Londres.

# GESTIONANDO UN ESTADO «VACIADO»

*B. Guy Peters*

Desde mediados de los años setenta hasta nuestros días, la acción de gobernar las democracias industrializadas ha experimentado transformaciones profundas que afectan tanto a las propias estructuras estatales como a la relación entre el Estado y la sociedad civil. Podemos referirnos a la revolución *reaganista* en Estados Unidos o a la revolución *thatcherista* en Gran Bretaña, pero los cambios no han sido menos importantes en otros países. Estos cambios han afectado a países caracterizados por el tamaño y el prestigio de sus burocracias como Francia y Suecia. En otros lugares, como en Nueva Zelanda, las reformas han ido incluso más lejos, llegando a modificar sustancialmente la propia naturaleza del sector público (BOSTON, MARTIN, PALLOT y WALSH, 1991). Aunque tales transformaciones en la acción de gobierno han estado bien estudiadas y documentadas (OLSEN, 1991; BODIGUEL y ROUBAN, 1991; JONES, 1988), sus repercusiones sobre la gestión y la organización del sector público aún no han sido adecuadamente exploradas, especialmente en términos comparativos. Lo poco que se ha avanzado ha sido en el contexto del *nuevo gerencialismo*, pero los cambios van más allá de este marco y se adentran tanto en los propios procesos de gobierno como en el modelo de relación entre el Estado y la sociedad.

Este capítulo pretende dar un paso más en relación a las múltiples ramificaciones que incorporan las recientes transformaciones y, usando la expresión *el «Estado Vaciado»*, pretende también capturar la naturaleza de las mismas. Se trata de observar qué ha sucedido en el gobierno, pero también de analizar las implicaciones futuras para el Estado y su capacidad de gobernar (MALLOY, 1993). El arte del gobierno, a través del cual se vinculan las iniciativas públicas con la realidad de los ciudadanos, debe mantenerse como un elemento central a la hora de diseñar estos gobiernos, aunque a menudo esta circunstancia ha sido ignorada

---

Artículo traducido por Quim BRUGUÉ.

por la prisa que comporta la satisfacción de las más diversas modas políticas. En el futuro, si creemos que el gobierno ha de continuar desplegando su fuerza positiva, tendremos que promocionar y movilizar sus capacidades; no ignorarlas con complacencia.

## EL ESTADO VACIADO

La expresión *«Estado Vaciado»* puede tener tres significados, cada uno de ellos representando niveles diferentes de poder e influencia del Estado, así como diferentes grados de conexión con asuntos políticos y gerenciales cotidianos. Es importante tomar en consideración y entender correctamente los tres significados de la expresión, ya que una mala interpretación de uno de ellos puede potenciar las dificultades asociadas a los otros dos. De hecho, aunque las transformaciones contemporáneas han afectado a la mayoría de los países, no todas han sido iguales y, por lo tanto, si pretendemos aconsejar adecuadamente a los responsables públicos, deben ser conceptualizadas de forma diferente. De este modo, algunos países pueden experimentar cambios en una dimensión, mientras las otras dos permanecen inalterables. Como cualquier revolución, las transformaciones a las que nos estamos refiriendo afectan de forma diferente a diferentes países, a diferentes segmentos sociales, en momentos temporales diferentes y de maneras también diferentes.

### El nivel macro: la pérdida de legitimidad

Hace algunos años, Richard ROSE y yo escribimos acerca de la amenaza que representaba para los gobiernos la pérdida de legitimidad provocada por el continuado incremento de los impuestos (ROSE y PETERS, 1978). En ese momento, la nuestra no era una preocupación que entreviera revoluciones ni ríos de sangre en las calles, sino que más bien venía a constatar la progresiva desconfianza respecto a la capacidad de gobierno del Estado, así como sus crecientes dificultades para imponer leyes y recaudar impuestos. La diferencia entre lo que efectivamente ha ocurrido y el escenario que nosotros dibujamos radica en la activa intervención política que se ha identificado y se ha aprovechado de las preocupaciones ciudadanas en relación al Estado. No está nada claro si la desconfianza popular hacia el gobierno precedió los éxitos de los Reagan, Thatcher, Perot o Glistrup del mundo; o si, al contrario, estos líderes fueron capaces de moldear los movimientos populares en beneficio de sus propios objetivos políticos. Dadas las diferencias entre las estrategias más radicales de Glistrup o de Perot y las más mode-

radas de Reagan o Thatcher parece probable que cada uno utilizara el descontento ciudadano a su modo, aunque también es cierto que todos estos líderes encontraron una audiencia muy receptiva a la hora de captar sus mensajes de reforma gubernamental.

En cualquier caso, el elemento fundamental es que la aparente pérdida de legitimidad de la acción pública –incluso en aquellos países con una larga tradición de gobierno activo y eficaz– requiere una reconceptualización de la naturaleza y del papel de la administración pública. Para los gobiernos ya no va a ser suficiente lanzar programas innovadores y potencialmente costosos, si éstos son percibidos como un problema para la economía o para la sociedad. Por el contrario, se necesitará una cuidadosa conceptualización de las relaciones entre el Estado y la sociedad y, quizá, ésta servirá para poner de moda un modelo de intervención lo menos intrusivo posible. Por ejemplo, algunos analistas instrumentales de las políticas públicas defienden que la característica básica para explicar la elección de lo que son (o deberían ser) las intervenciones públicas se encuentra precisamente en el grado de intromisión en el funcionamiento normal de la economía y de la sociedad (WOODSIDE, 1986; HOWLETT, 1991).

## El nivel intermedio: prestaciones descentralizadas

En este segundo nivel, el Estado ha resultado *vaciado* debido a la voluntad de situar los programas de acción al margen de la provisión directa del Estado. Desde la posguerra, el *Estado de Bienestar* ha sido el principal medio a través del cual las democracias industrializadas se han legitimado; pero la concepción del Estado como un importante prestador de servicios se ha debilitado sustancialmente en los últimos años (EISENSTADT y AHIMEIR, 1985). Los términos *privatización* y *desregulación* han sido la bandera de los años ochenta para la reforma del sector público, y continúan siendo importantes en los noventa. Los gobiernos han sido muy creativos a la hora de escoger fórmulas para reducir su participación directa en la prestación de servicios, mientras aparentaban mantener el control sobre la economía y la sociedad (HOOD y SCHUPPERT, 1988). Incluso cuando un programa permanece dentro del sector público, suele trasladarse a niveles de gobierno inferiores o a instituciones semi-gubernamentales. Estas estrategias pretenden esconder los costes de los programas a los contribuyentes y, consecuentemente, difuminan la responsabilidad respecto al contenido y a la gestión de los programas. El contenido del programa puede ser nominalmente determinado por un grupo de actores situados en el nivel nacional, mientras su provisión (que normalmente acaba definiendo la naturaleza del programa) se realiza en otro nivel gubernamental o a través de algún mecanismo de cooperación con el sector privado.

El creciente uso de mecanismos privados o quasi-privados para la prestación de servicios públicos es de crucial importancia para el mantenimiento de la estabilidad financiera del Estado, pero también conlleva problemas de legitimación y dificultades asociadas a la propia prestación de los servicios. Los ciudadanos de las democracias occidentales tienden a mantener una relación *esquizofrénica* con las instituciones gubernamentales. Por un lado, los ciudadanos votan a aquellos candidatos que les prometen mantener las tasas impositivas más bajas y, por otro lado, también a los que les prometen más servicios. A menudo, los candidatos prometen ambas cosas a la vez. De este modo, un gobierno empeñado en reducir los servicios puede encontrar fuertes reticencias, incluso si al mismo tiempo ha reducido la carga impositiva. El principal problema en la lógica del *Estado Vaciado* ha sido, precisamente, que el Estado debe mantener los servicios públicos aunque sus posibilidades de extraer recursos impositivos se vean severamente limitadas.

Además, tanto la gestión pública como la legitimidad democrática se sienten amenazadas cuando actores diversos actúan en nombre del Estado pero sin los controles asociados al hecho de ser un *servidor* del Estado. Otra vez, los ciudadanos de las democracias contemporáneas muestran su actitud esquizofrénica. Por un lado, los ciudadanos demandan servicios públicos eficientes y no-burocráticos, mientras, por otro lado, reclaman la responsabilidad y el control asociado a la función pública. De hecho, muchas de las reformas que han sido –o están siendo– implementadas en el sector público pretenden incrementar la responsabilidad de los empleados públicos de todos los niveles frente a los clientes de sus servicios (OECD, 1987; MANION, 1991).

Finalmente, la privatización o la utilización de medios quasi-privados para alcanzar fines públicos puede requerir un Estado fuerte, aunque diferente del modelo estatal que viene a sustituir. A menudo, las privatizaciones comportan un incremento de las regulaciones y de los incentivos a través de los cuales el Estado asegura la protección del interés público. De forma parecida, la utilización de la subcontratación como mecanismo para la prestación de servicios públicos debe completarse con herramientas para asegurar su cumplimiento y vigilar sus resultados, sin las cuales no se podría prevenir el fraude o el abuso. Una vez involucrado, el Estado encuentra enormes dificultades para alejarse completamente de la sociedad y de la economía.

## El nivel micro: el rol de los empleados públicos

Las demandas de responsabilidad (*accountability*) a los empleados públicos nos conducen a un tercer nivel en el que el Estado ha sido, en muchas democracias contemporáneas, *vaciado*. Este *vaciado* se produce en la medida que se ataca el rol

social de los empleados públicos y se margina su participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas. El retroceso en la posición de los empleados públicos se ha producido como resultado de dos tendencias, aunque ambas pretenden disminuir su poder y su autonomía. En primer lugar, existen presiones que pretenden acercar las características del empleo público a las que se dan en el mercado empresarial, donde la principal preocupación se centra en la satisfacción del *consumidor* y en la capacidad para responder a sus deseos y necesidades. Muy pocas personas, tanto de dentro como de fuera del gobierno, defenderían que los empleados públicos no deben ser corteses y educados en su trato con los ciudadanos, o que no deben tomar en consideración las expectativas de los mismos. El problema radica en que estos empleados públicos también tienen la responsabilidad legal y ética de servir al Estado y de tomar decisiones que, en ocasiones, no coinciden con los deseos de los ciudadanos. Estas presiones contradictorias hacen que el ejercicio de la autonomía de actuación por parte de los empleados públicos sea más complicado, del mismo modo que tiende a reducir su capacidad para juzgar, para tomar decisiones e, incluso, para desplegar sus valores personales (PETERS, 1991). El rol de los empleados públicos ha sido *vaciado* desde abajo y desde arriba. Tanto los políticos como los ciudadanos reclaman un mayor control sobre la función pública, y la idea tradicional de unos empleados públicos neutralmente competentes se ha convertido en anatema para políticos tanto de la izquierda como de la derecha. En los gobiernos continentales, como nos muestra la historia reciente, las burocracias públicas han sido politizadas con mayor intensidad que en los países anglosajones (MEYERS, 1985; DERLIEN, 1988). Sin embargo, se han ejercido fuertes presiones destinadas a politizar el servicio público en las democracias anglo-americanas. Aparentemente, la confianza política se ha convertido en un factor importante a la hora de reclutar empleados públicos, del mismo modo que los cargos de confianza política intervienen cada vez más activamente en decisiones que antes habrían sido responsabilidad exclusiva de un funcionario de carrera. Parece que los políticos desconfían de sus empleados y que, por lo tanto, si quieren alcanzar sus objetivos, deben estrechar el control político que ejercen sobre ellos.

El principal efecto de la politización de la función pública se encuentra en la disminución del poder y de la autonomía de los funcionarios de carrera, así como en la reinstitucionalización de la vieja y tantas veces proclamada superada dicotomía política-administración. Esta dicotomía siempre ha sido más aceptada en el mundo del gobierno real que en los círculos académicos, pero actualmente unos y otros hemos de replantearnos seriamente nuestra conceptualización de las relaciones entre los funcionarios de carrera y los que no lo son dentro de los aparatos de gobierno del Estado. Las prácticas gubernamentales contemporáneas pueden convertir a los empleados públicos en *meros gestores*, al mismo tiempo que asignan a los líderes políticos la responsabilidad de cualquier decisión significativa.

Dada la importancia que incluso las decisiones administrativas más triviales tienen para la implementación y la efectividad de las políticas, este intento de separar políticos y administradores puede no ser más que un intento. Además, existe la posibilidad real de conflicto entre las demandas políticas destinadas a ejercer un mayor control sobre la administración y las demandas de unos ciudadanos preocupados también por incrementar su capacidad de control. La función pública corre el riesgo de verse atrapada entre ambas fuerzas, cada una de ellas reclamando la legitimidad de ver incrementada su influencia en la toma de decisiones. Todo ello únicamente puede convertir al empleo público en algo más difícil y menos gratificante.

### Resumen: la transformación del Estado

Los argumentos desplegados hasta el momento nos presentan a un Estado muy diferente en su forma y sus funciones del que, especialmente en el entorno europeo occidental, ha sido popular desde la posguerra. El éxito que obtuvo el Estado del Bienestar en estas sociedades se percibe, en la actualidad, más como un problema que como una solución. Tanto los políticos como los ciudadanos están ocupados en redefinir, al menos parcialmente, la naturaleza del Estado. En el desarrollo de esta idea, los responsables de la gestión del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil han realizado una formidable tarea de redefinición de sus actividades y de su estilo o forma de aproximarse a los problemas sociales. En la medida que los ciudadanos se han acostumbrado rápidamente a la reducción del papel del Estado, especialmente por lo que se refiere a la disminución de los tipos impositivos, cualquier intento político de retorno al *status quo ante* parece muy improbable. Por lo tanto, cualquier futuro gobierno –sea de derechas o de izquierdas– posiblemente tendrá que adoptar algunas de las estrategías empleadas por los gobiernos neoliberales. Por otro lado, necesitamos pensar con cuidado acerca de las alternativas y, especialmente, acerca del papel de las burocracias públicas en la provisión de capacidad de gobierno en un entorno cambiante.

## LA TRANSFORMACIÓN DEL ROL DE LA BUROCRACIA PÚBLICA

El desmantelamiento del Estado no es tan pronunciado en las democracias occidentales como en la Europa del este o la antigua Unión Soviética. La mayoría de los empleados públicos de los años ochenta están todavía realizando sus trabajos, o han sido reemplazados por personas nuevas que continúan desarrollando las mismas actividades. Pero se ha producido una transformación en el significa-

do de la actividad pública y, probablemente, las próximas generaciones de empleados públicos no realizarán el mismo trabajo o, como mínimo, lo realizarán de otra manera. Estos cambios suponen un reto para el gobierno y para las instituciones que preparan a estos futuros servidores públicos. Aunque nuestro análisis y nuestras prescripciones son evidentemente incompletos, hemos identificado algunos puntos que merecen destacarse en relación a la propia naturaleza de la burocracia pública en el marco de unos Estados en transición. Sin embargo, la mayoría de estos puntos pretenden defender el papel y el concepto tradicional de la burocracia pública, así como expresar la necesidad de encontrar mecanismos políticamente factibles para reforzar su rol.

## El carisma de la rutina

En primer lugar, creemos que un gobierno exitoso necesita de sus empleados públicos y creemos, también, que esto es especialmente cierto en un período de mayor inestabilidad (PETERS, 1992). Esta afirmación es aplicable tanto si el cambio se dirige a la reconstrucción del Estado del Bienestar, a su desmantelamiento o a la ralentización de su desarrollo. Se trata de una afirmación más bien mundana, pero expresa un punto que parece haber sido olvidado por muchos de los líderes políticos responsables de la implementación del cambio. De hecho, si la falta de competencia y de capacidad de respuesta del Estado es una de las principales quejas populares, entonces los líderes políticos necesitan de mejores burocracias más que de un permanente intento para desmontar las estructuras de gobierno existentes. Incrementar la competencia y la capacidad de respuesta no es fácil, y la práctica actual destinada a denigrar la función pública puede no ser más que una profecía que se autoproduce.

La necesidad de un servicio público relativamente estable y técnicamente eficiente se manifiesta de diversas formas. Una de ellas se refiere a que no existe una vía republicana, cristiano-demócrata o socialista de realizar muchas de las actividades que ejecutan los gobiernos contemporáneos. De hecho, muchos de los gobiernos del este europeo, de América Latina o de otros lugares involucrados en un proceso de amplia transformación han constatado la importancia de retener a muchos de los empleados del régimen anterior, simplemente por la necesidad de mantener al gobierno funcionando día a día (PIEKALKIEWICZ y HAMILTON, 1992). La lealtad y la *corrección* política son atributos importantes de los empleados públicos, pero para la creación de legitimidad puede ser más importante la efectiva prestación de los servicios.

La actividad del gobierno cada vez es más técnica y menos procedimental, lo cual configuraba el atributo usual de las burocracias públicas. Dado el carácter de

las tareas, el gobierno requiere de expertos en la misma medida que puede necesitar dedicación y compromiso político. Esta argumentación no ha impedido que los gobiernos trataran de imponer su particular perspectiva sobre las políticas científicas y tecnológicas –especialmente cuando se relacionan con otros programas como la protección del medio ambiente–, pero a menudo persiste la necesidad de fomentar unas habilidades de experto que se impongan al corto término de los objetivos políticos. Técnicas de gestión como la evaluación de resultados pueden ser un medio para crear un gobierno más eficiente y con mayor capacidad de respuesta, pero requieren una tremenda inversión en tiempo y esfuerzos.

Para las políticas públicas, no es sólo importante la asesoría técnica, sino que también lo es la simple habilidad de mantener el gobierno en funcionamiento. Los gestores importados de otros ámbitos suelen empezar por suponer que los empleados públicos están ahí porque no saben o no pueden hacer nada más, pero rápidamente se dan cuenta de que gestionar un gobierno es al menos tan complejo como gestionar una empresa privada y de que necesitan de las habilidades y de la experiencia de los funcionarios para triunfar. El problema radica en que estas verdades tan simples no son percibidas por los líderes gubernamentales, que continúan denigrando al funcionario de carrera en nombre de los objetivos políticos y de la presunta calidad de un nuevo equipo que pretende gestionar un nuevo Estado. Los políticos y los empleados públicos se necesitan unos a otros, pero –a menos que entiendan su mutua dependencia– el suyo es a menudo un matrimonio sin felicidad.

## La eficiencia no es el único objetivo

Muchas de las creencias del *nuevo gerencialismo* subrayan que la eficiencia es el principal objetivo del sector público (POLLITT, 1990). La versión de eficiencia que se utiliza a menudo es una caricatura de lo que se entendería por eficiencia en una Escuela de Negocios, pero la idea permanece como principal punto de referencia. Los esfuerzos destinados a mejorar la eficiencia suelen presentarse como intentos de aproximar el funcionamiento del gobierno al de las empresas privadas, o de transformar los funcionarios públicos en gestores de línea; mientras los políticos retienen (o vuelven a capturar) la responsabilidad principal en la elaboración de las políticas (KEMP, 1990). Aunque los académicos podemos fácilmente criticar la reinstitucionalización de la vieja dicotomía política-administración, la verdad es que muchas personas que funcionan en el mundo real nunca la han abandonado plenamente y que a algunos les gustaría verla restablecida con claridad. Entre aquellos que favorecerían su reinstauración destacan los políticos, pero también a muchos administradores podría gustarles ver sus responsabilidades clarificadas y disminuidas.

La principal dificultad para restablecer la vieja dicotomía es que el mundo del gobierno se ha vuelto más complejo. Separar las políticas de su administración es más difícil, y el gobierno necesita desesperadamente de los conocimientos de los empleados públicos en áreas como la política científica, la salud, etc. (BARKER y PETERS, 1992). Ciertamente, se requiere de una gestión efectiva, pero también de consejos desapasionados y de largo alcance. Redes temáticas (*issue networks*), comunidades epistémicas o cualquier otro mecanismo pueden proporcionar de forma más adecuada los consejos que se reclaman, pero el rol de la función pública ha de ser todavía –al menos parcialmente– el de *«speak truth to power»*. Los empleados públicos deben ofrecer –y en general lo hacen– una óptica que permita ir más allá de los objetivos políticos inmediatos y observar, con mayor amplitud de miras, el interés público y los valores que las políticas estatales entrañan. No pretendemos beatificar a los empleados públicos, pero tampoco aceptamos que sean demonizados como hasta ahora han pretendido muchos políticos contemporáneos. Finalmente, quisiéramos destacar cómo al mismo tiempo que el gobierno pretende convertir a los altos funcionarios en gerentes, también intentan trasladar más y más funciones gubernamentales al sector privado o a organizaciones no lucrativas.

También hemos de recordar que muchas de las iniciativas públicas se sitúan en el sector público precisamente porque no pueden ser cubiertas por la provisión en el mercado. Esto es así para los clásicos bienes públicos y para muchos bienes comunes (*common-pool goods*), pero también lo es para otros bienes que se parecen más a los privados. Para muchos servicios públicos –educación, servicios sociales, etc.–, los ciudadanos prefieren prestaciones descentralizadas y altamente personalizadas, las cuales pueden parecer ineficientes pero definen la relación entre el Estado y sus ciudadanos (...).

## Ni un Estado «vaciado» puede maximizar la eficiencia

Hasta el momento, hemos asumido que una provisión pública privatizada puede ser más eficiente para las actuaciones gubernamentales. Sin embargo, tomando en consideración el concepto de eficiencia en el ámbito público, esta afirmación podría ser falsa. Suele suceder que cuando se potencia un aspecto de la eficiencia otro se vea debilitado, como es el caso de las estructuras de un Estado que se reforma para lograr un mejor funcionamiento. Uno de los factores más obvios que se plantean en este punto es la influencia de las ideologías políticas y administrativas a la hora de definir términos como *«mejor»* o *«reforma»*.

Un claro ejemplo de lo anterior se puede observar en el impacto que provoca el *«vaciamiento»*, que se traduce o bien en procesos de descentralización y desconcentración o bien en la proliferación de proveedores quasi-gubernamentales,

sobre resultados administrativos como la coordinación entre programas. Así, una aproximación *bottom-up* al análisis de las políticas públicas (MILWARD y WALMSLEY, 1985) se construye sobre las dificultades de la coordinación y sobre la consecuente necesidad de centrarse en las interacciones que ocurren en la propia prestación del servicio. La idea del *«vaciamiento»* refleja algunas de las realidades de la aproximación *bottom-up*, pero asumiendo también que la necesaria coordinación surgirá de forma eficiente y eficaz. Este último punto no parece confirmarse con las evidencias disponibles.

De hecho, las posibilidades de una coordinación efectiva pueden disminuir cuando utilizamos organizaciones privadas o sin ánimo de lucro. Algunos autores afirman, desde una perspectiva que ha calado en el gran público, que los burócratas son maximizadores de utilidad (NISKANEN, 1971; BENDOR, 1990). Sin embargo, la práctica de las organizaciones públicas nos sugiere que la afirmación anterior es, en el mejor de los casos, parcial (PETERS, 1992). Este tipo de comportamiento maximizador es de hecho la esencia y la justificación del sector privado, lo que se supone provoca su eficiencia. Si éste es el caso, las motivaciones competitivas de unos actores privados o quasi-privados que participan en una política pública (en un *policy network*) dificultarán su disposición a colaborar; al contrario de lo que sucede con unas organizaciones públicas articuladas en el interior de las jerarquías gubernamentales. Sucede lo mismo cuando nos referimos a organizaciones sin ánimo de lucro que compiten para lograr subvenciones y contratos, o cuando se trata de empresas privadas que compiten para lograr recompensas financieras (PROVAN y MILWARD, 1991).

## Los incentivos de mercado no son las únicas herramientas del gobierno

Continuando con lo apuntado en la sección anterior, debemos subrayar que los incentivos de mercado no son el único instrumento de que dispone el gobierno para lograr sus objetivos. La literatura sobre el mercado y la industria privada pueden llegar a convencer al ciudadano de que cualquier otra medida se ha mostrado inadecuada. Pero esto no es así, sino que existen muchas otras herramientas (catalogadas en trabajos como los de KIRSCHEN, 1964 o HOOD, 1986) que pueden ser usadas por cualquier líder gubernamental. La única dificultad radica no en la inherente inadecuación de los instrumentos disponibles, sino en la voluntad política de ejercer autoridad.

Por lo tanto, la tarea de los líderes políticos y de los gestores consiste en escoger entre políticas públicas y entre los medios alternativos que podemos utilizar para alcanzar fines públicos. Habrá situaciones donde el uso del mercado puede ejercer una influencia distorsionadora sobre los objetivos de las políticas, igual que sucede con el uso de las regulaciones. Donde encontraremos dificultades

–incluso en el propio seno de los partidos de izquierda– es a la hora de superar el dominio de la ideología del libre mercado en el gobierno (CROZIER, 1987) y, por lo tanto, de proponer programas realistas que fomenten la eficiencia y la eficacia usando instrumentos implementadores no-mercantiles. Los defensores de las herramientas privadas han propiciado un importante giro en la inercial tendencia gubernamental de «echar dinero a los problemas», así como en el uso permanente de mandatos y controles regulativos. Lo que hoy necesitamos es un análisis no-ideológico que nos oriente en relación a la utilización más apropiada de una serie de instrumentos que deben permitirnos alcanzar los objetivos públicos.

En la selección e implementación de estos instrumentos, el elemento clave es su potencial para aprovechar los rasgos más positivos del entorno donde han de ser utilizados. Es decir, si el servicio ha de ser prestado por un Estado *«vaciado»* y, por tanto, incorporando un amplio componente privado, necesitaremos diseñar mejores métodos de provisión casi privada, aunque manteniendo los rasgos públicos más relevantes de nuestra actuación. En otras palabras, hemos de pensar sobre cómo combinamos la máxima autoridad sobre los individuos con la máxima apariencia de libertad en el mercado o en el quasi-mercado. Esto debe intentarse al mismo tiempo que se mantiene un sentido de autenticidad y de honestidad en el trato con los clientes y con los proveedores autónomos de servicios. Sin embargo, este difícil equilibrio ha de lograrse a través de funcionarios públicos cuya moral ha sufrido los continuos ataques de los defensores del libre mercado. No se trata pues de una tarea fácil. La contratación parece ofrecer una aproximación a este equilibrio, pero la experiencia gubernamental en este terreno no es, de momento, muy prometedora.

## Una responsabilidad confusa puede no ser responsabilidad

Uno de los supuestos básicos de la administración pública convencional afirma que han de existir líneas claras de autoridad y de responsabilidad para las acciones que se desarrollan dentro del sector público. Aunque es fácil desprestigiar tales afirmaciones, también contienen una utilidad sustancial para dirigir nuestra atención hacia posibles problemas a la hora de diseñar las estructuras administrativas de un Estado *«vaciado»*. Concretamente, hemos de preocuparnos de hasta qué punto las complejas estructuras que vinculan a los sectores público y privado, diseñadas para mejorar la eficiencia de las actuaciones, pueden perjudicar la responsabilidad e incrementar las dificultades de los ciudadanos para entender y para influir sobre las acciones de sus gobiernos.

El coste y la ineficiencia no son las únicas quejas que se pueden formular acerca del funcionamiento del sector público. Los ciudadanos no objetan única-

mente sobre los *«precios»* que –a través del sistema impositivo– deben pagar por los servicios públicos, sino también sobre la calidad de estos servicios y sobre su desconexión respecto a las demandas de sus *«clientes»* (OECD, 1987; DAY y KLEIN, 1987). La dificultad con que se enfrentan los diseñadores de programas públicos es que la selección del remedio a un problema puede exacerbar otro tipo de problema. De este modo, como en los supuestos tradicionales de SIMON (1947), la mayoría de las decisiones administrativas se presentan como dilemas donde la elección de una u otra estrategia puede provocar efectos no deseados en otra dirección. Podemos ser capaces de satisfacer a nuestros ciudadanos reduciendo el coste de los servicios, pero podemos al mismo tiempo disgustarlos por la confusión de responsabilidades que generamos. Puede ser que los partidarios de la privatización no sean capaces ni de reducir los costes, dado que su mejora en la eficiencia suele estar sobredimensionada por sus partidarios.

Incluso cuando la responsabilidad por la prestación de los servicios recae enteramente sobre un agente privado, con el gobierno simplemente actuando como *principal* [1], los problemas persisten. En primer lugar, los problemas de responsabilidad se manifiestan en el espacio financiero, ya que se trata de dinero público utilizado sin los controles que normalmente se imponen sobre el sector público. También pueden aparecer problemas relacionados con temas administrativos y con políticas sustantivas, ya que muchos de los procedimientos y de las guías éticas que encontramos en el sector público están ausentes en el privado. Por ejemplo, los gobiernos suelen tener dificultades con contratados o con depositarios de subvenciones que gastan el dinero de una forma, sino manifiestamente ilegal, sí éticamente improcedente para lo que es el funcionamiento normal de los asuntos públicos (REHFUSS, 1991). Incluso cuando se pretende institucionalizar los controles sobre las actividades del sector público (por ejemplo, los *Citizen's Charter* británicos), se suelen presentar como derechos de los *consumidores* y no en los términos más amplios de los derechos políticos y legales. Es importante que el sector público recuerde que, en sociedades democráticas, su dinero y –en última instancia– su poder emana de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

Tanto los líderes políticos como los ciudadanos parecen querer propiciar una reducción de los poderes del Estado central y, así, crear un Estado más limitado, un Estado *«vaciado»*. Esta situación es la manifestación de algunos excesos y de algunos errores protagonizados por los gobiernos de la posguerra, pero su exageración también es peligrosa. La mayor visibilidad de los problemas gubernamen-

tales (...) hace que los fallos parezcan más graves. Además, los críticos del sector público asumen –aunque no está muy claro por qué– que el sector privado lo haría mejor, prestando unos servicios superiores a un coste más razonable. En cualquier caso, las presiones sobre el gobierno nos hacen vislumbrar un futuro muy diferente respecto a sus formas tradicionales.

La opción por privatizar la prestación de servicios y por formas indirectas de relación entre el gobierno y los proveedores de servicios es atractiva para muchos críticos del aparato gubernamental, pero también amenaza algunos de los valores fundamentales del sector público en un marco democrático. Tiende a sustituir los valores fundamentales de la responsabilidad por una concepción estrecha de la eficiencia. Una aproximación economicista al gobierno también tiende a sustituir los valores del servicio público por los del mercado. Puede incluso suceder que, debido a las dificultades de control y coordinación, no se alcance el tan valorado objetivo de la eficiencia. El futuro de los servicios públicos, en cualquier caso, puede pasar por una descentralización y una privatización de sus formas de producción. Este nuevo modelo, sin embargo, reclama una mayor atención a la hora de potenciar la responsabilidad, controlar la competencia, promover la coordinación y asegurar que los servicios públicos son efectivamente para el público. Estos requisitos son los mismos que provocaron el movimiento de desburocratización de los medios de producción gubernamentales.

## NOTAS

(1) Nota del traductor: Hace referencia a la relación que se da entre los agentes (actores gerenciales o ejecutores) y el principal (propietario o responsable último) en la Teoría de la Agencia (*principal/agent model*).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARKER, A., y PETERS, B. (1992): *Advising West European Governments,* Edinburgh, University of Edinburgh Press.

BENDOR, J. (1990): «Formal Models of Bureaucracy: A Review», en Lynn, N. y Wildavsky, A. (ed.) *Public Administration: The State of the Discipline,* Chatham, Chatham House.

BODIGUEL, J., y ROUBAN, L. (1991): *Le Fonctionnaire Detroné?,* Paris, Fondation Nationale de Science Politique.

CROZIER, M. (1987): *Etat Modeste, Etat Moderne,* Paris, Fayard.

DAY, P., y KLEIN, R. (1987): *Accountabilities,* Londres, Tavistock.

DERLIEN, H. (1988): «Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany», *Governance,* núm. 1, pp. 50-78.

EISENSTADT, S., y AHIMEIR, O. (1985): *The Welfare State and its Aftermath,* Nueva York, Barnes and Noble.

HOOD, C. (1986): *The Tools of Government,* Londres, Macmillan.

HOOD, C., y SCHUPPERT, G. (1988): *Delivering Public Services in Western Europe,* Londres, Sage.

HOWLETT, M. (1991): «Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation», *Policy Studies Journal,* núm. 19, pp. 1-21.

JONES, C. (1988): *The Reagan Legacy,* Chatham, Chatham House.

KEMP, P. (1990): «Next Steps for British Civil Service», *Governance,* núm. 3, pp. 186-196.

KIRSCHEN, E. *et. al.* (1964): *Economic Policy in our Time,* Amsterdam, North-Holland.

MALLOY, J. (1993): «Statecraft and Social Policy in Latin America», *Governance.*

MANION, J. (1991): «Career Public Service in Canada: Reflections and Predictions», *International Review of Administrative Sciences,* núm. 57, pp. 361-372.

MEYERS, F. (1985): *La Politisation de l'Administration,* Brussels, Institut International des Sciences Administratives.

MILWARD, H., y WALMSLEY, G. (1985): «Policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management» en Hanf, K. y Toonen, T. (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems,* Dordrecht, Kluwer.

NISKANEN, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government,* Chicago, Aldine Publishing Co.

OECD (1987): *Administration as Service: Citizen as Client*, Paris, OECD.

OLSEN, J. (1991): *Rethinking and Reforming Public Sector,* Bergen, LOS Senteret.

PETERS, B. (1991): «Morale in the Public Service: A Comparative Inquiry», *International Review of Administrative Sciences,* núm. 57, pp. 421-440.

PETERS, B. (1992): *The Politics of Bureaucracy,* Londres, Longman.

PIEKALKIEWICZ, J., y HAMILTON, C. (1992): *Public Bureaucracies between Reform and Resistance,* Zurich, Anton Berg.

POLLITT, C. (1990): *Managerialism in the Public Sector,* Oxford, Basil Blackwell.

PROVAN, K., y MILWARD, H. (1991): «Institutional Level Norms and Organizational Invilvement in a Service-Implementation Network», *Journal of Public Administration Research and Theory,* núm. 1, pp. 391-417.

REHFUSS, J. (1991): «A Competitive Agency», *International Review of Administrative Sciences,* núm. 57, pp. 465-482.

ROSE, R., y PETERS, G. (1978): *Can Government Go Bankrupt?*, Nueva York, Basic Books.

SIMON, H. (1947): *Administrative Behaviour*, Nueva York, Free Press.

WOODSIDE, K. (1986) «Policy Instruments and the Study of Public Policy», *Canadian Journal of Political Science,* núm. 19, pp. 775-794.

# 19

# PROBLEMAS Y REFORMAS: ESTABLECIENDO LA AGENDA PÚBLICA

*Howard Elcock*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
Elcock. H.: «Problems and reforms: setting the agendas», en Elcock, H. (1991). *Change and Decay? Public Administration in the 1990s*, New York, Longman Inc.

# PROBLEMAS Y REFORMAS: ESTABLECIENDO LA AGENDA PÚBLICA

*Howard Elcock*

## ENFOQUES SOBRE EL CAMBIO

A finales de los años sesenta, todo aquel interesado o implicado en la administración pública se vio obligado a hacer frente a una serie de problemas. Por otro lado, desde finales de los cincuenta en adelante, tanto los políticos como los académicos empezaron a preocuparse por un rendimiento industrial y económico que se debilitaba progresivamente, sobre todo en comparación con otros países europeos [1]. En particular, las reacciones a corto plazo ante las repetidas crisis de la libra esterlina durante los años cincuenta y principios de los sesenta, produjeron el ciclo económico *Stop-Go* característico de este período, cuyos efectos sobre el futuro de la economía y la industria a largo plazo se han considerado negativos (WORSWICK y ADY, 1961). Así pues, se propusieron una plétora de remedios: desde que Gran Bretaña accediera a las Comunidades Europeas hasta que la Función Pública tuviera que ser reformada (BALOGH, 1959). Aquí solamente vamos a tratar los aspectos del cambio que han afectado directamente a las organizaciones de la administración pública, así como a todos aquéllos a los que les incumbe. Se exigió el cambio y éste llegó bajo formas distintas.

Estas transformaciones pueden ser tratadas desde dos líneas analíticas. La primera consiste en considerar, bajo los siguientes apartados, los tipos de medidas que fueron utilizados para mejorar el rendimiento:

> *Reducción de la incertidumbre.* No sólo incrementando la cantidad de información de que disponen los decisores políticos, los gestores públicos y los profesionales de la administración, sino también consi-

Artículo traducido por Mireia GRAU.

guiendo que éstos sean más conscientes de lo que se hace en otras organizaciones o en otros departamentos de la misma organización.

*Desarrollo de la creatividad.* Buscando nuevas ideas acerca de cómo resolver problemas de larga duración o de cómo afrontar nuevas crisis. Así, por ejemplo, a principios de los años setenta, la preocupación por la posibilidad de que el crecimiento económico sostenido pudiera dañar irreversiblemente el medio ambiente desencadenó crecientes demandas de cambios radicales en las políticas económicas, medioambientales y sociales (Club de Roma, 1970: SOLESBURY, 1976). De nuevo, la percepción de que el rendimiento económico británico se quedaba atrás respecto al de sus vecinos europeos, conllevó la exigencia de nuevas ideas y enfoques para las políticas económicas e industriales (ROTHSCHILD, 1977).

*Desarrollo de procesos de aprendizaje social.* Cada vez más, tanto los académicos como los profesionales del campo del *policy-making* han insistido en que el incrementalismo –la ciencia del «arréglatelas como puedas» [2] (LINDBLOM, 1959)– ya no resulta apropiada, y en que los decisores políticos tienen que intentar aprender de forma sistemática, tanto de su propia experiencia como de las presiones ejercidas sobre sus ambientes de trabajo. Al mismo tiempo, o quizás un poco más tarde, cristalizó la desilusión por la planificación lineal y racional-globalizadora, especialmente en el terreno económico y urbanístico.

En estas páginas, vamos a considerar los cambios derivados de estas tres presiones. Luego, vamos a tratar el impacto creciente de un cuarto conjunto de presiones surgidas a partir del renacimiento del interés por el liberalismo económico a finales de los setenta y durante los ochenta (VON HAYEK, 1944; FRIEDMAN y FRIEDMAN, 1980; BRITTAN, 1988), el cual ha cambiado dramáticamente los términos del debate sobre cómo mejorar el rendimiento del sector público, especialmente a partir de 1979, cuando el Partido Conservador británico dirigido por Margaret Thatcher accedió al poder.

Antes que nada, debemos constatar que la mayor parte de los problemas y de los cambios que van a ser tratados también pueden ser analizados bajo un segundo –y quizás más convencional– conjunto de apartados. Brevemente:

*Estructuras.* Los políticos y gestores públicos británicos, así como muchos hombres de negocios y académicos, se aferran a la creencia de que el rendimiento de una organización puede ser mejorado si se transforma su estructura interna. Entre 1965 y 1975, los gobiernos británicos llevaron a cabo un desordenado número de reorganizaciones (STACEY, 1975). El gobierno local, el Servicio Nacional de Sanidad, la industria

hidráulica y los servicios sociales experimentaron una o diversas reorganizaciones durante y después de dicho período. Los intentos de mejorar el rendimiento resultaron un fracaso, lo que conllevó, a menudo, consiguientes reorganizaciones. De este modo, el Servicio Nacional de Sanidad y la industria hidráulica fueron reestructurados de nuevo a principios de los años ochenta y siete gobiernos metropolitanos creados a partir de las reformas de los años setenta fueron a su vez abolidos en 1986. La reacción alternativa consistió en rechazar los cambios organizativos al ser considerados poco efectivos o contraproducentes. Algunos sostienen que las reestructuraciones son puro teatro: los decisores políticos reestructuran sus organizaciones porque pueden controlar las estructuras internas y porque no pueden mejorar el mundo exterior. Así pues, los decisores llevan a cabo reestructuraciones ineficaces para convencerse a sí mismos y para convencer a los demás de que afrontan los problemas de sus organizaciones (WILDAVSKY, 1980).

*Procesos*. Si los cambios estructurales resultan ser inefectivos (como ocurre a menudo), entonces quizás sería más apropiado tratar de cambiar los medios a través de los cuales los decisores políticos toman las decisiones y gestionan los servicios públicos. El debate sobre los procesos del *policy-making* gira en torno a la rivalidad entre tres enfoques distintos: el incrementalismo, la planificación y el aprendizaje social. El objeto de tal debate consiste en intentar aumentar la comprensión sobre cómo se deciden y se ejecutan las políticas públicas, así como buscar maneras de mejorar estos procesos. Estos dos objetivos de descripción y de prescripción se confunden a menudo en los trabajos de análisis de las políticas públicas y tendrían que ser cuidadosamente desenredados. No obstante, aumentar la comprensión es el prerrequisito esencial para cualquier mejora.

*Estrategias*. Estas difieren de los procesos de decisión y ejecución aunque compartan el mismo objetivo. Una manera de impulsar mejoras consiste en planear con anticipación lo que se quiere hacer y en identificar los pasos necesarios para alcanzar tal meta. Así, algunos analistas políticos han abogado por los procesos de planificación en los cuales el gobierno o cualquier organización pública identifica la metas deseadas, observa los medios alternativos para alcanzarlas y escoge el que pudiera resultar más adecuado al menor coste (SIMON, 1945, 1957). Sin embargo, en los años ochenta, la enorme desilusión por tales procesos de planificación de tipo racional ha ido acompañada de, o ha sido remplazada por, los enfoques de la planificación estratégica desarrollados en el sector privado.

*Recursos.* En los años cuarenta y cincuenta, existían demandas a favor del aumento de los recursos de los servicios públicos para restaurar los daños de la guerra y con el fin de que los ciudadanos pudieran escapar a los rigores de la austeridad de la guerra y de la post-guerra.

Se tenía como idea casi indiscutible que cuanto más dinero se gastara en un servicio público, más mejoraría su calidad y eficacia. Además, la combinación entre los bajos precios de las materias primas y el lento pero constante crecimiento económico se tradujo en la seguridad de que, año tras año, la cantidad de recursos disponibles para el sector público aumentaba, aunque alguna vez tal aumento fuera poco importante. El aumento disparado de los precios del crudo a principios de los setenta fue seguido de un cambio radical en el clima ideológico que se tradujo en la restricción de los recursos disponibles para el conjunto del sector público, y dejó claro que las restricciones continuarían. Todo esto produjo a su vez cambios en los enfoques sobre la gestión de los recursos.

*Técnicas.* Durante los últimos veinte años se ha asistido a un masivo incremento del número y de la gama de técnicas al alcance de los decisores políticos y de los gestores públicos. El desarrollo de las computadoras en los años sesenta y setenta promovió la centralización ya que su costo, tamaño y capacidad de almacenar datos eran demasiado grandes para que cada unidad de una organización pudiera disponer de ellas. Sin embargo, los progresos alcanzados en el campo de la tecnología de la información y de la comunicación han permitido descentralizaciones generalizadas, ya que las terminales y los micro-ordenadores han facilitado en gran manera el acceso a la información. Se ha argumentado que la llegada de los micro-ordenadores ha producido el «efecto *donut*» [3] (un agujero con una organización alrededor). La periferia organizativa tiene poder porque tiene acceso a la información y a la capacidad de analizarla pero el control central es débil (PITT y SMITH, 1985). El efecto de la informática ha sido probablemente más profundo sobre las rutinas operativas, pero también está produciendo cambios crecientes en el *policy-making* y en los procesos de asignación de los recursos.

En segundo lugar, durante los últimos treinta años se han desarrollado nuevas técnicas de administración del personal que han introducido un amplio abanico de nuevas actividades en las formas de gestión tanto en el sector público como en el privado. Estas nuevas técnicas –junto a la preocupación por mejorar los procesos de selección del personal, la formación y las perspectivas de futuro de los empleados– han aumentado considerablemente la importancia dada a

la administración del personal en el sector público, así como a la gama de las responsabilidades detentadas por los jefes de personal. El significado de todo esto ha aumentado también, ya que los sindicatos del sector público se han vuelto más combativos, lo que ha comportado que las medidas tomadas para poder responder a las demandas sindicales hayan tenido que ser cada vez más complejas. Recientemente, los requisitos legales sobre la igualdad racial y de género han reformado la necesidad de controlar la gestión de personal. La creciente importancia de la administración de personal para las autoridades municipales fue ya reconocida en 1966 a través del *Mallaby Report*, que recomendaba que los gobiernos municipales debieran contratar jefes de personal como altos cargos directivos. En esos momentos, muy pocos municipios habían contemplado este tipo de cambio (MALLABY, 1966; POOLE, 1978) aunque actualmente ya son muchos los que los han llevado a cabo.

En último lugar, la creciente presión financiera sobre el sector público ha conllevado experimentos con el *Presupuesto Base Cero* [4] que, más que concentrar la atención en nuevos proyectos o servicios, supone el intento de poner sistemáticamente en duda los servicios y las obligaciones existentes. Sin embargo, su éxito fue limitado porque los decisores políticos no pudieron digerir el volumen de información generada y porque los proyectos de cambio de los servicios existentes desencadenaron fuertes resistencias por parte de los empleados o de los que, de alguna manera, se beneficiaban de tales servicios. (...).

## VÍAS PARA MEJORAR

### Reducción de la incertidumbre y mejoras en la coordinación

En los años sesenta y setenta, se llevaron a cabo algunas iniciativas con el objetivo de mejorar el rendimiento de las organizaciones públicas, resolviendo todo aquello que se percibía como una seria deficiencia de los métodos establecidos de trabajo. La primera de estas iniciativas fue mejorar la calidad y la cantidad de la información al alcance de los decisores políticos y de los gestores públicos, así como impulsar una comunicación y coordinación más eficaz entre estos dos últimos. Los problemas acarreados por el departamentalismo, a menudo exacerbado por la especialización profesional, eran más evidentes en la administración municipal. En consecuencia, se desarrollaron grandes proyectos de mejoras de la

coordinación en la administración municipal cuyas enseñanzas pueden resultar de utilidad para otros ámbitos de la administración pública.

El gobierno municipal británico consiste en una serie de departamentos cada uno de los cuales está supervisado por un comité de concejales. No obstante, existían muy pocos canales que aseguraran la comunicación y la coordinación entre los distintos comités. En los años setenta, el típico gobierno municipal de una gran urbe *(Country Borough Council)* podía tener entre 20 y 30 departamentos, cada uno de los cuales estaba subordinado a su respectivo comité de concejales. El presupuesto municipal se construía a partir de los presupuestos departamentales recogidos por el departamento de Hacienda, que los recortaba a través de medios más o menos toscos, según los recursos disponibles y con el fin de evitar un excesivo aumento de los impuestos municipales (HEPWORTH, 1984; CONNOLLY y MCCHESNEY, 1987). Este proceso presupuestario es esencialmente *bottom-up*: sólo es posible conseguir una visión de conjunto desde los últimos escalones del ciclo. En general, si se daba una coordinación, ésta se debía a los políticos. Según WISEMAN (1963), a principios de los sesenta, el único *forum* eficaz de coordinación del ayuntamiento de la ciudad de Leeds era el comité consultivo del grupo Laborista. En otras administraciones, poderosos –incluso dictatoriales– dirigentes controlaron las políticas de estas administraciones y aseguraron, por sí mismos, la coordinación entre departamentos y comités (JONES y NORTON, 1979; ELCOCK, 1981).

En consecuencia, podían aparecer graves problemas cuando los departamentos actuaban de forma conflictiva o contradictoria. En el ámbito de los servicios sociales, David Donnison ofreció una serie de ejemplos de ciudadanos que recibieron consejos de distintos departamentos de la misma administración local y de diversas agencias nacionales, los cuales entraban en total contradicción. Así, una agencia de subsidios animó a una madre para que trabajara, mientras que una agencia de sanidad le aconsejó que se quedara en casa y se ocupara de sus hijos; un hospital alentó a una adolescente para que diera su hijo en adopción, mientras que una agencia de menores intentó ayudarla para que pudiera hacerse cargo del niño; un centro de corrección de menores dejó en libertad a un chico, mientras que ninguna escuela quiso aceptarlo como alumno. Las divergencias de opinión son inevitables y a menudo legítimas, pero los trabajadores del sector público deberían al menos ser conscientes de tales divergencias e intentar resolverlas en interés de los beneficiarios (DONNISON, 1961) (...).

Frecuentemente, sin embargo, los distintos trabajadores y agencias no eran conscientes ni de la incompatibilidad de los resultados de sus esfuerzos, ni de las presiones y las confusiones que causaban a los beneficiarios. No obstante, las quejas –junto a otros desarrollos en la dirección de las instancias locales– produ-

jeron movimientos de cambio. El primero es el que se conoce generalmente como la *gestión corporativa (corporate management).*

El principal impulso hacia una mayor coordinación y control sobre las actividades de los departamentos y los profesionales de los gobiernos locales, llegó de la mano de dos documentos oficiales: el informe de la comisión Maud de 1967 y el informe de la comisión Bains de 1972. Estos informes iban acompañados del trabajo de un académico cuyas obras sobre la dirección de los gobiernos locales habían tenido una influencia incomparable a lo largo de los últimos veinte años: el profesor J. D. Stewart, de la Universidad de Birmingham. Su libro, *Management in Local Government: A Viewpoint*, publicado en 1971, presentaba un persuasivo argumento para el desarrollo del *corporate management* por los ayuntamientos.

El movimiento del *corporate management* comprendió una amplia gama de ideas y de desarrollos que fueron debatidos extensamente. Aquí, vamos a resumirlos bajo unos pocos apartados. Vamos a considerar cada una de las propuestas de los partidarios del *corporate management* haciendo una síntesis, junto a un resumen de los principales desarrollos de cada una de ellas desde la publicación del informe *Maud* en 1967.

La primera propuesta fue la de crear un comité de miembros de la junta de gobierno para desarrollar políticas globales en el ámbito municipal, así como para coordinar las actividades de sus departamentos y comités de servicios. A este propósito, la comisión *Maud* recomendó que los ayuntamientos deberían crear juntas de entre cinco y nueve miembros. Sin embargo, esta propuesta encontró un mínimo apoyo entre los concejales porque iba a concentrar demasiado poder en muy pocas manos. Así, cuando en 1972 la comisión *Bains* consideró la misma cuestión, recomendó que los gobiernos lobales deberían establecer comités de políticas y de recursos con un número más alto de miembros, sin especificarlo. Esta recomendación fue adoptada casi sin excepción por los nuevos gobiernos locales creados a partir de la ley de reforma *Local Government Act 1972*. En la mayor parte de los casos, estos comités de políticas y de recursos comprenden entre un cuarto y un tercio de la totalidad de los concejales, a menudo incluyendo todos los jefes de los distintos comités. Sin embargo, estos comités no acostumbran a ser los centros de determinación de las políticas, ya que éstas continúan siendo determinadas, en la práctica, por la ejecutiva del partido antes de la reunión del comité.

En segundo lugar, el número de comités de los gobiernos locales ha sido, en general, reducido y el campo de control de cada comité ha sido aumentado. Así, por ejemplo, un comité de los servicios de ocio comprende las bibliotecas, los jardines y los servicios recreativos, así como el control de los museos de bellas artes, de los teatros y de los cines. Antes de la llegada del *corporate management*, cada una de estas funciones hubiera sido administrada por comités separados.

Del mismo modo, un único comité de protección civil normalmente controla los bomberos, el servicio de protección al consumidor y los planes de emergencia, cada uno de los cuales hubiera sido administrado por comités independientes según las estructuras tradicionales. No obstante, la recomendación de la comisión *Bains*, según la cual la función de los comités debiera concernir a la implementación de las políticas del ejecutivo local más que a la función tradicional de la supervisión sobre los departamentos y los servicios, fue ampliamente ignorada.

En general, el número de departamentos se ha reducido, lo cual ha facilitado la coordinación entre las áreas de servicio controladas por cada departamento. A su vez, este hecho ha aumentado el área de control de cada *Chief Officer*, como también lo ha hecho el del comité responsable de la supervisión de este departamento. Así pues, según las recomendaciones del informe *Seebohm* (1968), los servicios sociales universales, aunque existen todavía divisiones organizativas que separan los departamentos de los servicios sociales de aquellos de educación y vivienda, así como barreras interorganizativas entre estos últimos y la red nacional de los servicios de Sanidad, lo que crea aún mayores dificultades para la coordinación de las políticas sociales y de sanidad. Los grupos de beneficiarios –tales como los ancianos, los disminuidos psíquicos o los niños en riesgo– son lo que pueden llegar a sufrir las consecuencias (BUTLER-SLOSS, 1988; WISTOW y BROOKS, 1985).

El cambio más radical fue la designación, por la mayor parte de los gobiernos locales, de un *Chief Executive Officer*. La creación de tal puesto fue recomendada por la comisión *Bains* (1972) y la comisión *Widdicombe* (1986), donde se recomendó la obligación para todos los gobiernos locales de designarlo. No obstante, algunos gobiernos locales no crearon nunca tal puesto y algunos otros lo eliminaron, incluso a veces echando a la calle a su titular (HAYNES, 1980). Uno de los roles del *Chief Executive Officer* es el de convocar y dirigir un equipo director de *Chief Officers*.

En último lugar, el informe *Bains* urgió a los gobiernos locales para que establecieran comités de revisión del rendimiento como subcomités de los de políticas y recursos. Estos subcomités tenían como meta examinar sistemáticamente la eficiencia en el logro de los objetivos de los gobiernos locales. El proceso de revisión del rendimiento permaneció en la oscuridad durante cierto tiempo pero actualmente parece ganar significado, puesto que los gobiernos locales buscan nuevos medios para sacar el mayor rendimiento posible del personal (ELCOCK, JORDAN y MIDWINTER, 1989).

La cuestión de fondo de todas estas actividades del *corporate management* es la necesidad de desarrollar una mayor integración en el seno del gobierno local, cuya característica principal ha sido durante mucho tiempo la diferenciación o el departamentalismo (GREENWOOD *et al.*, 1978). A su vez, esto ha producido una cre-

ciente, pero quizás creativa tensión entre los encargados de la prestación de un determinado servicio y los que detentan la responsabilidad sobre la gestión del conjunto de los asuntos del gobierno local. El número, *status* y la importancia de este último grupo se han visto aumentados significativamente por la llegada del *corporate management.* La tensión entre estos gestores y directivos públicos y los funcionarios puede ser descrita como entre tecnócratas y topócratas. En su trabajo sobre procesos presupuestarios, WILDAVSKY (1979) define estos roles como los de los «partidarios», que presionan sobre la caja del departamento de un servicio público para favorecer aumentos del presupuesto, y los «guardas» que intentan controlar el gasto para conservar las estrategias globales creadas para limitar los impuestos. De nuevo John STEWART ha descrito una tensión entre «ideologías profesionales» y «valores de gestión», (1983, pp. 102-5). Por una parte, «... *un ayuntamiento definido como una colección de servicios organizados profesionalmente es como el contenedor de una colección de ideologías separadas*» (pp. 103-104). Por otra parte, el gestor público, «... *ve las tareas profesionales como emplazadas dentro de las restricciones organizativas, se centrará en los límites presupuestarios y pondrá el énfasis en la necesidad de los controles financieros. Más que responder a las exigencias de casos individuales, al gestor público le concierne la aplicación uniforme de las políticas locales*» (p. 104). Estas tensiones existen no sólo entre funcionarios como individuos que tienen diferentes perspectivas sobre lo que es la tarea del gobierno local, sino que también existen dentro de la propia esfera de las responsabilidades de un funcionario: el funcionario, desde el momento en que asciende en el escalafón jerárquico, tiene que llegar a ser tanto un gestor público como continuar siendo un profesional que lleva a cabo un servicio público.

Una tensión parecida entre la diferenciación y la integración puede encontrarse en el gobierno central, donde la tensión se ha intensificado desde 1962 por la introducción y el desarrollo de la encuesta sobre gasto público *(Public Expenditure Survey).* La encuesta se estableció después de la presentación en 1961 del informe *Plowden* sobre el control del gasto público. Este informe tiene dos objetivos principales. El primero se refiere al desarrollo de la planificación financiera en el gobierno central mediante la proyección del gasto sobre un período de cinco años (reducido a tres en 1980). Las implicaciones financieras de las actuales prestaciones de servicio y las decisiones del momento pueden ser proyectadas por anticipado, así se puede establecer para los años siguientes qué espacio queda para nuevos proyectos o para incrementar el gasto en programas ya existentes. La encuesta es un proceso continuo que se desarrolla cada año para un nuevo período de planificación.

El segundo objetivo es el incremento del control central sobre la preparación de las estimaciones presupuestarias por los departamentos gubernamentales. Esta se lleva a cabo a través de un proceso de negociaciones bilaterales entre Hacienda y el representante *(Principal Finance Officer)* de cada departamento. Este pro-

ceso de negociación está supervisado a nivel ministerial por el Secretario Jefe para Hacienda *(Chief Secretary to the Treasury).* Las discusiones no resueltas se remiten al Gabinete del Primer Ministro *(The Cabinet)* para una decisión final, aunque actualmente el Gabinete nombra a menudo un pequeño grupo de «superministros» para decidirlo. (...) Una consecuencia de estas negociaciones bilaterales es que sólo el Ministerio de Hacienda tiene una imagen global del tamaño de las demandas hechas por los departamentos. Además, sólo Hacienda sabe cuáles son los recursos disponibles. Así, los altos cargos de Hacienda pueden jugar a crear divisiones entre departamentos mientras les notifica a todos solemnemente que los recursos son limitados. El proceso deviene inconexo e incremental, en lugar de producir una política racional y coherente de distribución de recursos. En una reseña sobre el libro de HECLO y WILDAVSKY (1974), Jack HAYWARD (1975: 291) comentó que este proceso —que comprende las negociaciones entre unos pocos miembros del «club gubernamental»– en lugar de desarrollar un proceso coherente, constituye una transformación de la planificación quinquenal del gasto público en un pasmoso baluarte aún más resistente de un incrementalismo inmóvil. En este ejemplo, la innovación ha servido para mantener las vías tradicionales de desarrollo de las políticas, en lugar de, como fue el caso del *corporate management* en el gobierno local, actuar como una fuerza de cambio (aunque sus efectos fueran marginales en ayuntamientos concretos).

## Incrementar la creatividad

El *corporate management y el Public Expenditure Survey* tratan, entre otras cosas, de reducir la incertidumbre: el primero intentando mejorar el flujo de información y de consultas a través de los departamentos, el segundo extendiendo la escala temporal de las decisiones sobre gasto público. Un segundo movimiento de reforma ha consistido en intentar aumentar la creatividad de las organizaciones gubernamentales, principalmente a través del establecimiento dentro de éstas de unidades políticas *(policy units)*, conocidas popularmente como *«think tanks»*. Un prototipo fue la *RAND Corporation* americana.

El establecimiento de los *«think tanks»* fue sobre todo promovido por Yehezkel DROR (1973). Este autor abogó por la adopción de un proceso cíclico de *policy-making* que comprende un fuerte mecanismo de *feedback,* como modelos cibernéticos del proceso gubernamental (DUNSIRE, 1989). Con el fin de estimular ideas para introducir en el ciclo de las políticas, DROR propone el establecimiento de unidades de consulta política cuyos miembros podrían examinar las distintas posibilidades sin estar sujetos a los problemas, demandas o tareas administrativas cotidianas de aquí la necesidad de un *«Think Tank»*.

En el gobierno británico, el más conocido experimento de este tipo fue el establecimiento en 1971 del *Central Policy Review Staff* (CPRS), encargado de crear una definición estratégica de los objetivos. El CPRS formaba parte del *Cabinet Office* y su rol fue definido como sigue:

> «Bajo la supervisión del primer ministro, trabajará para el conjunto de los ministros; y su función será la de facilitar y mejorar la toma de decisiones políticas asistiéndoles en el cálculo de las implicaciones de sus estrategias básicas, en determinadas áreas políticas; la de establecer las prioridades relativas para cada sección de sus programas; la de identificar aquellas áreas de política en las cuales se pueden tomar nuevas opciones y la de asegurar que las implicaciones básicas de programas alternativos sean exhaustivamente analizadas y tomadas en consideración.»

Según Christopher POLLITT (1974), los consejos del *Central Policy Review Staff* eran, *grosso modo,* de dos clases:

1. *Programme Advice:* dar una prospectiva del equilibrio global de los programas gubernamentales. Este tipo de consejos estratégicos eran los más solicitados durante el mandato de Edward Heath (Primer Ministro, 1971-1974), fundador del CPRS. Cada seis meses, los ministros se reunían en *Chequers* (una de las residencias oficiales del Primer Ministro) para considerar la estrategia y para asistir a las presentaciones de miembros del CPRS. Sin embargo, los sucesores de E. Heath no continuaron esta práctica (BLACKSTONE y PLOWDEN, 1988).
2. *Process Advice:* consejos sobre áreas concretas, como por ejemplo, sobre el futuro de la industria británica del automóvil, sobre la construcción de nuevas centrales eléctricas y sobre los programas de política social. Especialmente controvertido fue el informe del CPRS sobre la representación en el extranjero. Este informe aconsejaba que se redujera el tamaño y el coste de los servicios diplomáticos y que se cambiara su rol. Los diplomáticos deberían preocuparse más por la promoción de los intereses comerciales británicos y menos por la promoción de la diplomacia de una super-potencia.

Uno de los medios de que disponía el CPRS era el *collective briefing,* a través del cual el CPRS podía ofrecer al gabinete su propio punto de vista sobre los informes que los departamentos daban a éste último. Los *collective briefings* no eran muy frecuentes pero cuando se daban ofrecían a los ministros un análisis alternativo al presentado por los departamentos, junto a opciones políticas adicionales. Así, el CPRS podía estimular el debate en el seno del gabinete al aumentar la cantidad de ideas y de información disponibles.

El hecho de que los ministros pudieran disponer de una opinión alternativa creó no pocos malestares entre los funcionarios permanentes. Sin embargo, el pequeño tamaño del CPRS (nunca más de 18 miembros), junto al hecho de que cerca de la mitad de sus miembros provenían de la Función Pública, parece haber

evitado que en el seno de la maquinaria gubernamental se desarrollara una mayor oposición hacia su existencia y sus actividades (HECLO y WILDAVSKY, 1974). No obstante, la sobrevivencia del CPRS dependía del soporte dado por el Primer Ministro y esta misma dependencia fue su propia perdición. Un *«think tank»* está condenado a encontrarse tarde o temprano en la posición de ofrecer opiniones que no quieren ser oídas por su patrocinador. El primer jefe del CPRS, Lord Rothschild, recibió una reprimenda por haber revelado en un discurso público que el rendimiento económico británico estaba en una posición de declive relativo respecto al de sus vecinos europeos, por lo que Gran Bretaña pronto se encontraría entre los Estados miembros más pobres de la CE. Rothschild y el CPRS sobrevivieron a pesar de que Harold Wilson (durante su segundo mandato 1974-1976), James Callaghan y Margaret Thatcher crearon unidades políticas de partido en el número 10 de Downing Street, cuyas opiniones estarían más de acuerdo con la ideología y el programa del partido en el poder que con las opiniones ofrecidas desde el CPRS. Luego, poco antes de las elecciones generales de 1983, el CPRS fue demasiado lejos. Desde el CPRS, se realizó un informe en el que se sostenía que el gobierno tendría que escoger entre aumentar los impuestos o reducir radicalmente el abanico de servicios sociales. Lo primero era un anatema ideológico; lo segundo era electoralmente embarazoso y poco después de las elecciones de 1983 el CPRS fue desintegrado (BLACKSTONE y PLOWDEN, 1988).

Así pues, los medios a través de los cuales las opiniones creativas se ponían al alcance del Primer Ministro se alteraron con bastante rapidez durante un período relativamente corto. Esto constituye la continuación de una tendencia de largo plazo, identificada por G. W. JONES (1987), por los sucesivos primeros ministros para hacer sus propios planes para obtener información, apoyo y opiniones distintos de aquellos ofrecidos por los ministros y sus departamentos. Sin embargo, el CPRS y las unidades políticas del partido del número 10 de Downing Street se distinguen por su objetivo de proponer ideas creativas o disidentes para que sean consideradas por el Primer Ministro y sus principales colegas (WILLETTS, 1987).

La historia del CPRS pone en evidencia que las unidades y los individuos creativos no casan bien dentro de estructuras burocráticas dominadas por las exigencias electorales. Varios informes del CPRS resultaron embarazosos para el gobierno de turno. Así, si se hubieran aceptado las recomendaciones de reducir a un tercio la industria automovilística y de no construir ciertas centrales eléctricas, el paro se hubiera disparado en aquellas regiones que apoyaban con fuerza al Partido Laborista en una época en que el gobierno laborista difícilmente sobrevivía con una mayoría parlamentaria precaria o inexistente. Además, el informe sobre la representación en el extranjero constituyó una directa y muy resentida amenaza a los poderosos intereses creados en el Cuerpo Diplomático. El informe sobre tener que escoger entre el aumento de los impuestos o la reducción de los servi-

cios sociales se hizo en un mal momento, y fue filtrado en unas circunstancias embarazosas (BLACKSTONE y PLOWDEN, 1988). Sin embargo, el CPRS fue creado para cuestionar las ortodoxias fijadas.

Otras evidencias de las ambigüedades en las unidades políticas, que pretenden incrementar la creatividad disponible en el seno de las organizaciones gubernamentales, surgen del estudio de gestión dentro de las organizaciones de los servicios públicos en el noroeste de Inglaterra hechas por el *Northern Network for Public Policy* (ELCOCK, FENWICK y HARROP, 1988). Algunas de las organizaciones estudiadas crearon tales unidades políticas pero existía un ancho margen de incertidumbre sobre lo que se esperaba de ellas. Algunas unidades debían ayudar en la preparación de los planes estratégicos oficiales pero otras debían actuar como «bomberos», proponiendo soluciones a problemas inmediatos. Un importante gestor público dijo que su *Central Policy Unit* tenía un rol de «bombero», se dedicaba a los problemas acuciantes y era ad hoc en lugar de decidir las políticas *(ibid.,* p. 46). Esta restricción de la creatividad a raíz de la necesidad de tratar las crisis acuciantes puede estar relacionada con una mayor incapacidad entre los gestores públicos para planificar a largo plazo *(ibid.,* p. 20 ss).

## Desarrollo del aprendizaje colectivo

Junto a la reducción de la incertidumbre y al incremento de la creatividad, un tercer impulso acompañó la reforma administrativa: el desarrollo del aprendizaje colectivo (DROR, 1973; SCHON, 1975). En este punto, hay que señalar la aceptación creciente entre los decisores políticos de los procesos cíclicos y reiterativos de aprendizaje —en términos del modelo de Yehezkel DROR que hemos comentado anteriormente— como un modo de realizar mejores documentos de planificación (ELCOCK, 1979). Un ejemplo fue la preparación de los planes estructurales por los *County Councils* siguiendo la *Town* y la *Country Planning Acts* de 1968 y 1971 (STEPHENSON y ELCOCK, 1985). A principios de los setenta, el Departamento de Medio Ambiente advirtió a los ayuntamientos que estaban preparando planes estructurales y que *«la planificación es, en pocas palabras, un proceso continuo que no se termina cuando el plan se ha diseñado. El plan es necesario como una declaración de intenciones del gobierno local en el momento de su inicio, como un impulso y como un control sobre su desarrollo, pero los supuestos en que se basan tales intenciones deben ser regularmente controlados y el plan debe de ser corregido cuando y si fuera necesario... los planes tienen que ser entendidos como parte de un continuo proceso de planificación, que tiene que ser puesto al día (a través de su control) cuando y si fuera necesario y, de todos modos, tiene que ser regularmente ampliado para poder cubrir períodos consiguientes.»* (DoE, 1974).

Así, el proceso de desarrollo del plan tiene que ser continuo y reiterativo. De hecho, algunos han sostenido que el proceso de planificación es más importante que su producto final: Tony EDDISON declaró directamente que «la planificación es más importante que los planes» (1973: 177).

## EL CAMBIO HACIA UNA «BUENA ADMINISTRACIÓN DEL HOGAR»

La victoria electoral de los conservadores británicos en mayo de 1979 dio lugar a un giro espectacular en los principales intentos de cambio para mejorar el rendimiento de las organizaciones gubernamentales. La reducción de la incertidumbre, el incremento de la creatividad y el desarrollo de procesos de aprendizaje se basaron en el principio de que la actividad gubernamental es como mínimo necesaria y con frecuencia deseable. Si el rendimiento de las agencias gubernamentales puede ser mejorado, sus actividades pueden realizarse a un coste menor y producir más beneficios para los ciudadanos. De todas maneras, el consenso de la posguerra se basaba en una aceptación generalizada de la necesidad de incrementar sólidamente el rol del Estado, necesidad requerida por el esfuerzo bélico y la posterior reconstrucción. Tal consenso fue ampliado por el gobierno laborista de la posguerra y mantenido, en gran parte, por los gobiernos conservadores que detentaron el poder durante la década de los cincuenta. Los políticos de todos los partidos aceptaron los preceptos keynesianos de la gestión de la demanda económica y de la extensión de los servicios sociales. Sólo unos pocos individuos de la derecha compartían los temores de Friedrich von Hayek de que la extensión de la intervención del Estado en la economía tenía que desembocar, tarde o temprano, en una reducción de la libertad política. Tal carencia de libertad podía llegar a convertir el régimen en una tiranía (ELCOCK, 1982). En 1958, Peter Thorneycroft, ministro de Hacienda del gobierno Macmillan, junto a Enoch Powell y Nigel Birch, dimitieron de sus cargos por considerar que los niveles de gasto público eran excesivos. Estas dimisiones fueron una interrupción aislada del consenso general a favor de la intervención económica y del Estado del Bienestar: en palabras del Primer Ministro, *«una pequeña dificultad muy localizada»*.

Sin embargo, en 1970, Edward Heath y un grupo de conservadores presentaron un proyecto en favor de la libre empresa y de la orientación económica e industrial de las políticas; pero, aunque Heath accedió al poder en junio de 1970 y su gobierno intentó poner en marcha tales políticas durante sus dos primeros años de mandato, después del cambio de rumbo de 1972 se volvió a las anteriores políticas del consenso de la posguerra. No obstante, la perspectiva que tuvo el gobierno Heath sobre el *policy-making* y sobre la administración pública tuvo

más que ver con los intentos de mejorar sus respectivas gestiones que con la reducción de su alcance. Tal perspectiva se plasmó en el *White Paper, The Reorganisation of Central Government* (Cmnd 4506, 1970), que, entre otras cosas, anunciaba la creación del CPRS, junto a la reorganización estructural de varios departamentos con el fin de crear dos «super-ministerios» [el Departamento de Medio Ambiente (DoE) y el Departamento de Comercio y de Industria (DTI)] así como otros cambios. Más tarde, el gobierno Heath reorganizó el sistema sanitario (BROWN, 1975, 1978; ELCOCK y HAYWOOD, 1980), el gobierno local y la industria hidráulica para intentar mejorar sus rendimientos de gestión (STACEY, 1975).

En 1975, no obstante, la elección de Margaret Thatcher como líder del Partido Conservador presagió un cambio radical de enfoque. El liberalismo económico clásico se erigió como la política de los Conservadores bajo el mandato del nuevo líder. El papel del Estado tiene que reducirse y el gasto público recortarse para poder aumentar la libertad individual y estimular la empresa. Así, la consigna de la nueva gestión pública era el de «Las Tres E: Economía, Eficiencia y Eficacia». Su impacto se ha manifestado en todos los servicios públicos. A pesar de que las políticas del gobierno Thatcher produjeron innovaciones importantes, tanto su alcance como su contenido intelectual están curiosamente atrofiados. Además, se han descuidado las cuestiones más importantes de responsabilidad política, así como la necesidad de asegurar la adecuada dirección de los asuntos públicos (CHAPMAN y HUNT, 1986; CHAPMAN, 1988; YOUNG, 1989).

En la Función Pública, los cambios empezaron con la introducción del *Rayner Scrutinies,* junto a la determinación de reducir el número de funcionarios a 100.000 para 1984. Mrs. Thatcher creó una Unidad de Eficiencia en el número 10 de Downing Street cuyo primer jefe fue Sir Derek (hoy Lord) Rayner, el director de gestión de Marks and Spencer. Este último creó una serie de *Scrutiny Teams* para que observaran las actividades de los departamentos desde una perspectiva de detectar despilfarros y de proponer economías. De esta manera, el gobierno estaba siguiendo los consejos de un antiguo funcionario del Ministerio de Defensa, Leslie Chapman, que había escrito un libro en el que presentaba un amplio abanico de casos de despilfarro en los que se podían conseguir fácilmente economias significantes -por ejemplo, en la calefacción anual de los hangares «donde se almacenan piezas de aviones pero donde el personal rara vez entra» (CHAPMAN, 1978). En junio de 1984, Hacienda afirmó que el número de funcionarios había sido reducido en un 14,8 por 100, más de la mitad de la reducción se había hecho a través de ahorros de eficiencia (HM Treasury, 1984). En el mismo año, la *Efficiency Strategy* aseguró haber economizado, de una vez por todas, cerca de 50 millones de libras, así como haber conseguido ahorrar 450 millones de libras.

El segundo impulso hacia el cambio fue el desarrollo del Sistema de Gestión de Información para los Ministros *(Management Information System for Minis-*

*ters, MINIS)* a cargo de Michael Heseltine, primero en el Departamento de Medio Ambiente y luego en el Ministerio de Defensa. El sistema se extendió a la totalidad del gobierno después de 1982, al igual que lo hizo la *Financial Management Initiative* (FMI) (GRAY y JENKINS, 1985). El principal principio compartido por el MINIS y el FMI era la división de los departamentos en centros de costos, cada uno de los cuales se hacía responsable de un uso eficiente y eficaz de los recursos que se les habían asignado. La adopción de tal principio fue recomendada por la comisión *Fulton* en 1968 bajo la forma de *Accountable Management.* Los propósitos del FMI se definieron en función de lograr que la mentalidad de los funcionarios fuera la de conseguir la mayor eficiencia y la de evaluar sistemáticamente su rendimiento, al obligarlos a actuar como gestores de los centros de costos en el seno de los departamentos.

Un funcionario que está a cargo de una extensa área del gobierno —el *Department of Social Security Central Office* en Longbenton, Newscatle upon Tyne— explicó con más detalles la operación de los centros de costos del FMI (THORPE-TRACEY, 1987). El funcionario cuenta cómo fue aumentando el margen de discrecionalidad de los directivos de tales centros, los cuales *«tienen presupuestos que incluyen los gastos básicos del personal, las horas extraordinarias, el tiempo perdido en viajes, las sustituciones, las dietas y los viajes del personal, los gastos de teléfono, de mecanografía y todo un abanico de gastos de lo más diverso»* (p. 333). Existe también un incentivo para que tales servicios se utilicen lo mínimo posible para poder sacar el máximo de los limitados recursos disponibles por el centro de costos. La conclusión que obtiene es que *«los directivos son mucho más conscientes de los gastos y están mucho más alerta en lo que se refiere a métodos más eficientes y eficaces para llevar a cabo sus tareas»* (p. 335). Así pues, según parece, tales ahorros o mayores prestaciones por cada libra esterlina gastada se derivan probablemente de la puesta en marcha del FMI.

Desde la adopción generalizada del FMI en 1982, han tenido lugar dos desarrollos posteriores. El primero ha sido el desarrollo por parte del *Joint Management Unit* (JMU) en el *Cabinet Office* de métodos para evaluar los efectos de las políticas gubernamentales, incluyendo la redacción de una guía de evaluación para los altos cargos funcionariales (HM Treasury, 1985). Este énfasis en la evaluación se intensificó a través de la introducción de una regla según la cual las nuevas propuestas sometidas por los ministros al Gabinete, tenían que incluir una explicación sobre cómo se iban a evaluar sus efectos. El JMU declaró que: *«la evaluación ayuda a los dirigentes políticos a lograr sus objetivos. Puede entenderse como una parte de un ciclo del* policy-making *que empieza con un balance, seguido de una puesta en marcha, supervisión y evaluación, volviendo de nuevo a rehacer el balance»* (HM Treasury, 1985). El proceso de aprendizaje, por lo tanto, reside en el gobierno central, aunque hoy por hoy sus propósitos se dirigen

hacia el logro de «Las tres E» más que hacia la consideración de cuestiones más amplias relativas a las políticas públicas.

Una iniciativa mucho más radical basada en los principios de la gestión responsable del FMI se lanzó en febrero de 1988, a través de la publicación de un informe de la *Efficiency Unit* del Primer Ministro titulado, algo inofensivamente, *Mejorando la Gestión en el Gobierno: Los Pasos a Seguir* (Efficiency Unit, 1988). Este documento —conocido generalmente como el *Ibbs Report*— propuso que la mayor parte del trabajo rutinario de la Función Pública fuera descentralizado o delegado a una serie de agencias departamentales autónomas, cada una de las cuales debía estar bajo la dirección de un *Chief Executive* responsable ante su ministro. Los autores del *Ibbs Report* declararon que *«los directivos y el personal relacionados con la prestación de servicios de gobierno (un 95 por 100 de la Función Pública) estaban convencidos de que los cambios hacia una gestión del presupuesto más transparente y mejor definida eran positivos y útiles»*. Además, *«los altos cargos directivos más importantes están dominados por gente cuya mentalidad gira en torno a la formulación de las políticas y que tienen muy poca experiencia en gestionar y trabajar allí donde se prestan los servicios»*. No obstante, algunos observadores han expresado sus temores a que el desarrollo de tales agencias pueda disminuir aún más la ya limitada eficacia de la responsabilidad de los ministros hacia el Parlamento (CHAPMAN, 1988; FRY *et al.*, 1988). La responsabilidad democrática puede llegar a ser sacrificada ante el altar de «Las Tres E». Además, los luchadores contra la corrupción podrían verse debilitados.

La economía, la eficiencia y la eficacia también han sido vigorosamente promocionadas en los gobiernos locales, especialmente a través de la *Audit Commission* desde principios de los ochenta. En general, en el campo del gobierno local, la búsqueda por sacar el máximo partido al dinero disponible conllevó cuatro tendencias (ELCOCK, JORDAN y MIDWINTER, 1989). Estas son:

1. La ampliación del campo del trabajo de las auditorías al incluir la valoración de la eficacia y eficiencia de los ayuntamientos sin excluir la preocupación tradicional de que el dinero de los contribuyentes se gaste honestamente y con propósitos legales. A pesar de que recientemente tal preocupación se ha convertido en un tema políticamente controvertido, la esfera de las auditorías se ha ido ampliando de lo fiscal hasta cubrir la responsabilidad política de programas y procesos (ROBINSON, 1969).
2. La diseminación de información sobre buenas prácticas de gestión detectadas en determinados ayuntamientos para que los demás siguieran el ejemplo, junto a comparaciones más generales de procesos y prácticas de gestión de los gobiernos locales.

3. El desarrollo de indicadores de rendimiento y de revisión del rendimiento en determinados ayuntamientos para poder valorar mejor la eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos. Aquí, los cambios en los gobiernos locales en cierta medida se dieron paralelamente a los trabajos del *Joint Management Unit* en el Ministerio para la Función Pública y al desarrollo de indicadores de rendimiento para las instituciones sanitarias hechos por el Departamento de Sanidad (POLLITT, 1985).

4. La introducción de la obligación de llevar a cabo concursos públicos en un número creciente de actividades de los ayuntamientos, lo que actúa como un impulso hacia una mayor eficiencia y hacia el desmantelamiento de ciertas prácticas en el seno de los departamentos de los ayuntamientos.

## CONCLUSIÓN: ¿ES LA GESTIÓN PÚBLICA UNA GESTIÓN EMPRESARIAL?

Todos estos cambios demuestran la creciente influencia, incluso el dominio, de la gestión empresarial, de sus métodos e instrumentos, sobre la gestión de las agencias gubernamentales británicas que se ha ido desarrollando desde 1979. Se supone que, si la economía, la eficiencia y la eficacia han mejorado, los impuestos pueden rebajarse y que aquellos servicios públicos que no se han privatizado o que no tienen una concesión privada pueden mejorar cualitativamente. Así, en un buen número de publicaciones se ha sostenido que la gestión pública y la de empresa están tan cerca la una de la otra, que, en gran medida, las diferencias entre ellas han desaparecido. PERRY y KRAEMER (1983) mantienen que en el mundo académico de la gestión *«el principio organizativo central de cualquier escuela de dirección y gestión de empresas es que los conocimientos, técnicas y esquemas necesarios para una administración o gestión efectiva son los mismos que los que se necesitan para organizar una gran variedad de sectores sociales»*. Lewis GUNN ha afirmado de forma no tan simple que, *«la gestión pública es un intento de combinar mucho de lo todavía relevante en la perspectiva clásica de que la administración pública es diferente, con las ideas de la perspectiva de empresa que sostiene que los directivos del sector público y privado tienen que hacer frente a muchos problemas que se parecen tanto como difieren»* (1988: 24).

La cuestión crucial del debate es hasta qué punto la administración pública es diferente, y si la perspectiva «tatcherista» es la adecuada. Los rasgos que a menudo se atribuyen como característicos de la administración pública son los siguientes:

- La responsabilidad política exigida a los representantes de los ciudadanos y la que deben al electorado. Esto conlleva el desarrollo de estructuras jerárquicas en los servicios públicos que pueden percibirse como toscas y poco receptivas pero que son supuestamente las que aseguran tal exigencia.
- La responsabilidad ascendente hacia los políticos ha conllevado también el desarrollo y mantenimiento de sistemas de contabilidad, auditorías y registros que aseguran que todas las acciones y transacciones quedan registradas, con lo que los políticos pueden ofrecer explicaciones si éstas son requeridas. Asimismo, en los servicios públicos, en la práctica, los altos cargos tienden a estar más preocupados por si cada uno tiene el puesto y la promoción que merece que por el desarrollo de la profesión (CHAPMAN, 1988).
- Los problemas éticos que surgen a raíz de la doble relación de dependencia y ciudadanía que los clientes mantienen con los servicios públicos. El parado, el enfermo o una madre soltera necesitan la ayuda del Estado, pero también son ciudadanos que poseen el derecho a la intimidad y a la dignidad personal, como también representan votos que eligen a los concejales. Los funcionarios no pueden tratarlos como si fueran simplemente clientes compradores; ya que, en realidad, son estos últimos los que mandan.
- La necesidad de intentar lograr los múltiples, contradictorios y cambiantes objetivos que los políticos diseñan, se opone al objetivo relativamente simple del sector privado de maximizar los beneficios. En todo caso, incluso «Las Tres E» son términos que conllevan una carga de valores. Por ejemplo, la eficiencia puede entenderse como el hecho de obtener más beneficios por la misma inversión o como el de reducir los recursos para conseguir un ya existente nivel de beneficios. La opción entre mejorar los servicios al mismo coste o prestar el mismo servicio con menos gastos, es una opción de valores que debe ser hecha por los políticos (KINGDOM, 1986; ELCOCK, 1986). En todo caso, cuando las elecciones provocan un cambio político en el gobierno, los objetivos también cambian —lo que puede ocurrir al menos una vez cada cuatro años en la mayoría de las democracias liberales.
- Puesto que los objetivos pueden ser múltiples, contradictorios y cambiantes, para eso está la organización. Muchas organizaciones gubernamentales sustentan un rol «reticulado» que les lleva a coordinar las actividades de sus propios departamentos, de otras agencias gubernamentales, de empresas privadas, de grupos de interés, etc. (FRIEND, POWER y YEWLETT, 1977).

En consecuencia, muchos han sostenido que la educación y la formación de los funcionarios tiene que continuar siendo distinta de la ofrecida a los directivos del sector privado, aunque algunas escuelas de negocios y el *Bussiness and Technician Education Council* (BTEC) intenten unificar los cursos de gestión pública

con los de la privada, con lo que los estudiantes de ambos sectores reciben, la mayor parte del tiempo, los mismos cursos (BELLAMY y FRANKLIN, 1985; KINGDOM, 1986; CHAPMAN, 1988b). Lewis GUNN (1988) ha afirmado que «Las Tres E» deberían ser cinco al añadirles «Excelencia» y «Empresa». A partir de ello, el autor nos induce a reconocer que, a pesar de que la perspectiva de la dirección de empresas pueda empobrecer indebidamente tanto la práctica como la enseñanza de la administración pública, el enfoque tradicional ya se ha visto, en cierto modo, desacreditado. Además, existen lecciones comunes útiles tanto para los directivos públicos como para los del sector privado.

El atractivo popular de la «Nueva Derecha», reflejado a través de las tres victorias electorales consecutivas de los Conservadores británicos, junto a la aparente incapacidad durante el Tatcherismo por parte de los partidos de la oposición de desarrollar convincentes o atrayentes agendas políticas alternativas, indica que el enfoque empresarial probablemente va a prevalecer sobre buena parte del sector público. Esta fuerte tendencia se manifestó a través de las consiguientes privatizaciones y de la introducción de los concursos públicos obligatorios para un número creciente de servicios públicos, sin que se encontrara ninguna alternativa convincente. En consecuencia, la práctica de la administración pública tiene que cambiar. Roger PRENTICE (1987: 11) dijo a los ayuntamientos de signo Laborista que *«los clientes de los servicios del ayuntamiento ponen a prueba las reivindicaciones de los ayuntamientos laboristas a través de sus propias experiencias en los servicios locales. Y demasiado a menudo tales servicios se consideran inadecuados»*. Paul HOGGETT y Robin HAMBLETON (1987) afirmaron que el público ya no está dispuesto a aceptar el «paternalismo burocrático» y las masificadas y despersonificadoras organizaciones que tan a menudo prestan tales servicios. Tales autores abogan por las tres siguientes posibles vías de cambio:

1. Enfoques basados en el mercado, asociados a la «Nueva Derecha», los cuales *«buscan el desafío de la noción misma de la prestación colectiva y desmercantilizada de las necesidades públicas»* (1987: 14). Las privatizaciones y las concesiones son los principales métodos utilizados adoptados para tal fin.
2. Soluciones consumistas, a través de las cuales se intenta que los servicios públicos se vuelvan más atractivos para los ciudadanos y más receptivos a sus necesidades.
3. Soluciones colectivistas, por las cuales los métodos de prestación de servicios se cambian para acercarlos más a las necesidades y deseos de los ciudadanos. La creación de oficinas de barrio descentralizadas por los ayuntamientos es un ejemplo de tal enfoque (HOGGETT y HAMBLETON, 1987; ELCOCK, 1988).

Las soluciones consumista y colectivista suponen la aceptación de que si los servicios públicos están para ganarse la legitimidad disfrutada antes de los años

setenta, entonces tienen que llegar a ser menos introvertidos y más orientados a satisfacer a sus clientes. Para HOGGETT y HAMBLETON existe entonces la necesidad de *«desarrollar un nuevo tipo de cultura organizativa que sea capaz de ser más abierta, democrática y autocrítica —una cultura organizativa que promueva el ansia de aprender y la impaciencia por evaluar el propio rendimiento. Tal cultura organizativa es muy distinta de la forma de prestación de servicios que hemos llamado paternalismo burocrático»* (1987, pp. 24-25).

Esta nueva orientación se ha hecho evidente a través de varios cambios que tienen como uno de los principales objetivos el que las organizaciones públicas sean más receptivas a las opiniones y necesidades ciudadanas y así vuelvan a ganarse su apoyo en lo que se refiere al concepto de servicio público.

Todos estos cambios van a ser desarrollados con más detalle en los capítulos que siguen; aquí sólo vamos a comentarlos brevemente. Muchas de estas iniciativas se han dedicado a promover la aplicación de los llamados *«principios de la excelencia»* (PETERS y WATERMAN, 1982) a los servicios públicos, como parte del desarrollo de los denominados *«servicios orientados al público»* (STEWART, 1986; CLARKE y STEWART, 1988). Los «principios de la excelencia» se crearon después de un estudio sobre las empresas americanas de más éxito. Tales principios son los siguientes:

- Predisposición por la acción: acción antes que análisis y debates indefinidos.
- Permanecer próximo al cliente: establecer las preferencias de los clientes y escucharlas. Se necesitan respuestas rápidas y no tanto una administración más atenta. Existe un conflicto obvio entre este principio y la exigencia de meticulosos registros impuestos a los funcionarios por su propia legitimidad y responsabilidad ante el Parlamento o ante los ayuntamientos.
- Tener autonomía y ser emprendedores: romper la organización en pequeñas partes cuyos miembros se sientan impulsados a pensar independiente y creativamente. La propuesta de SCHUMACHER (1973) según la cual las grandes organizaciones deberían dividirse en «casi-empresas» fue una propuesta similar para aumentar la creatividad de los miembros de la organización. Se podría decir que el FMI y la creación de las agencias departamentales podrían tener el mismo efecto.
- Conseguir la productividad a través de la gente, o como Sir Harvey JONES (1988) ha indicado: *«enciende a la gente»*. Su propia definición sobre la gestión no puede ser mejorada como expresión de este principio: *«la gestión tiene que ver con la energía, con el valor y la determinación y con la previsión. Requiere el más delicado equilibrio de sensibilidad hacia los sentimientos y reacciones de los demás. La gestión tiene que ver esencialmente con las personas, con la organización de la gente, con la obtención de su compromiso sobre valores y objeti-*

*vos comunes que merecen la pena compartir»*. Este enfoque es un grito de socorro ante la burocracia aniquiladora que ha caracterizado a muchas organizaciones públicas tradicionales.

- «Con las manos en la masa», transmisión de valores: los ejecutivos tienen que estar en contacto con las actividades de la organización y promover una fuerte cultura corporativa. En la administración pública, tal preocupación sobre la gestión de la organización interna ha tendido a quedar en segundo lugar entre los altos funcionarios en la preparación de los informes de opinión para los políticos (SISSON, 1959; FULTON, 1968).
- «Zapatero a tus zapatos»: circunscribir las actividades de la organización a aquello que se hace mejor. Los puntos fuertes y los puntos débiles deberían de ser claramente identificados para aprovechar los primeros y poner remedio, si se puede, a los segundos. No obstante, tal principio puede tener una aplicación limitada en la organización gubernamental puesto que sus tareas están en mayor medida determinadas por la legislación y por sus mandatarios políticos.
- Unos valores de «tira-y-afloja»: estimular un ambiente en el cual los valores de la organización central sean claros y sean un objetivo a conseguir por sus miembros; tolerando, sin embargo, el debate y un margen de discreción en el seno de tales valores generales. Esto puede ser difícil de conseguir, aunque no imposible, en organizaciones jerárquicas dedicadas eficazmente a que los políticos puedan rendir cuentas ante la sociedad (STEWART, 1986; CLARKE y STEWART, 1988; ELCOCK, 1988).

Tales principios de la Excelencia constituyen un verdadero manifiesto general a favor del cambio organizacional. Para ser más específicos, en los últimos años se han desarrollado dos tendencias de cambio en la gestión pública como resultado del reconocimiento por parte de la administración pública de la necesidad de cambiar sus métodos de trabajo para poder recuperar una legitimidad pública perdida. En el gobierno local, se dieron las principales tendencias hacia la *«organización orientada al servicio público»* recomendada por John Stewart y Michael Clarke (STEWART, 1986; CLARKE y STEWART, 1988). Tales rasgos son:

- Escuchar a los clientes: intentar descubrir lo que los clientes quieren y necesitan, investigar las percepciones que tienen sobre los servicios prestados por el ayuntamiento, como un paso preliminar hacia el cambio en los procesos y prestación de los servicios para hacerlos más atrayentes a los ciudadanos. Un número creciente de investigaciones sobre el consumidor de los servicios públicos se están llevando a cabo por o bajo encargo de los ayuntamientos (FENWICK y HARROP, 1988) y de las instituciones sanitarias (POLLITT, 1985).
- Descentralizar o «estar cerca»: la creación de oficinas o unidades de barrios para prestar servicios y facilitar el acceso de los ciudadanos al personal y

a los servicios. Tales unidades pueden proporcionar un cierto control sobre aquellos recursos que tienen que cubrir las demandas y necesidades del barrio. Un número creciente de ayuntamientos han creado una increíble variedad de tales pautas de descentralización (HOGGETT y HAMBLETON, 1987).

Así pues, la crisis a la que los profesionales y estudiosos de la administración pública se han tenido que enfrentar ha estimulado un variado debate y una diversidad de experimentos con nuevas estructuras y enfoques sobre la gestión pública.

## NOTAS

(1) Nota del traductor: hemos de tener presente que el autor escribe desde la experiencia británica.
(2) Nota del traductor: en el original *«the science of muddling through»*.
(3) Nota del traductor: *«polo effect»* en el original.
(4) Nota del traductor: el *Presupuesto Base Cero* consiste en un cambio de prioridades presupuestarias entre las distintas áreas sin un cambio en la suma total del presupuesto de la organización.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BALOGH, T. (1959): «The Apotheosis of Dilettante» en Thomas, H. (ed.), *Crisis in the Civil Service,* Anthony Blond.

BELLAMY, C., y FRANKLIN, R. (1985): «BTEC's Educational Policy and Public Administration», *Teaching Politics,* vol. 14, pp. 160-173.

BLACKSTON, T., y PLOWDEN, W. (1988): *Inside the Think Tank: Advising the Cabinet* 1971-1983, Heinemann.

BRITTAN, S. (1988): *A Restatement of Economic Liberalism*, MacMillan.

BROWN, R. (1975): *The Management of Welfare,* Fontana.

BROWN, R. (1978): *Reorganising the National Health Service*, Basil Blackwell.

BUTLER-SLOSS REPORT (1988): *Report of the Inquiry into Child Abuse in Cleveland,* Cm. 412, Her Majesty's Stationer Office.

CHAPMAN, L. (1978): *Your Disobedient Servant,* Chatto and Windus.

CHAPMAN, L. (1988): *Ethics in the British Civil Service,* Routledge.

CHAPMAN, L. (1988b): «The Next Steps: A Review», *Public Policy and Administration,* vol. 3, pp 3-10.

CHAPMAN, L., y HUNT, M. (eds.)(1986): *Open Government*, Croom Helm.

CLARKE, M., y STEWART, J. (1988): *Managing Tomorrow,* Local Government Training Board.

CLUB DE ROMA (1970): *Limits of Growth*, Penguin Books.

CMND 4506 (1970): *The Reorganisation of Central Government,* Her Majesty's Stationer Office.

CONNOLLY, M., y MCCHESNEY, R. (1987): «Belfast City Council» en Elcock y Jordan (eds.), *Learning from Local Authority Budgeting,* Avebury Press.

DONNISON, D. (1961): *Health, Welfare and Democracy in Greater London,* Greater London Group.

DROR, Y. (1973): *Public Policy-Making Re-Examined,* Leonard Hill.

DUNSIRE, A. (1989): *Holistic Governance,* Frank Stacey Memorial Lecture, Public Policy and Administration.

EDDISON, T. (1973): *Local Government: Management and Corporate Planning,* Hill and INLOGOV.

EFFICIENCY UNIT (1988): *Management in Government: The Next Steps,* HMSO.

ELCOCK, H. (1979): *Strategic Planning Process in Regional and Local Government,* Hull Papers in Politics núm. 5, Department of Politics, University of Hull.

ELCOCK, H. (1981): «Tradition and Change in Labour Politics: The Decline of the City Boss», *Political Studies,* vol. 29, pp. 439-447.

ELCOCK, H. (ed.) (1982): *What Sort of Society? Economic and Social Policy in Modern Britain,* Martin Roberston.

ELCOCK, H. (1986): «Going Local in Humberside: Decentralisation as a Tool for Social Services Management», *Local Government Studies,* julio/agosto, pp. 35-49.

ELCOCK, H., y HAYWOOD, S. (1980): *The Buck Stops Where? Accountability and Control in the National Health Service,* University of Hull.

ELCOCK, H.; FENWICK, J., y HARROP, K. (1988): *Partnerships for Public Services, Local Authority Management Unit,* Discussion Paper núm. 88/2, Newcastle Upon Tyne Polytechnic.

ELCOCK, H.; JORDAN, A., y MIDWINTER, A. (1989): *Budgeting in Local Government: Managing the Margins,* Longman.

FENWICK, J., y HARROP, K. (1988): *Consumer Response to Local Authority Services,* Local Authority Management Unit, Discussion Paper núm. 88/1, Newcastle Upon Tyne Polytechnic.

FRIEDMAN, M., y FRIEDMAN, R. (1980): *Free to Choose,* Penguin Books.

FRIEND, J.; POWER, J., y YEWLETT, C. (1977): *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension,* Tavistock Press.

FRY, G. et al (1988): «Symposion on Improving Management in Government», *Public Administration,* vol. 66, pp. 429-445.

FULTON COMMITTEE (1968): *The Civil Service,* Cmd 3638, HMSO.

GRAY, A., y JENKINS, W. (1985): *Administrative Politics in British Government,* Wheatsheaf Books.

GREENWOD, R. et al (1978): *Patterns of Management in Local Government,* Martin Roberston.

GUNN, L. (1988): «Public Management: A Third Approach?», *Public Money and Management,* vol. 1, pp. 21-26.

HAYEK, F.Von (1944): *The Road of Serfdom,* Routledge and Kegan Paul.

HAYNES, R. (1980): *Organisation Theory and Local Government,* Allen & Unwin.

HAYWARD, J. (1975): «The Politics of Planning in Britain and France», *Comparative Politics,* vol. 7, pp. 285-298.

HECLO, H., y WILDAVSKY, A. (1974): *The Private Government of Public Money,* MacMillan.

HEPWORTH, N. (1984): *The Finance of Local Government,* Allen & Unwin.

HOGGETT, P., y HAMBLETON, R. (1987): *Decentralisation and Democracy, School of Advance Urban Studies,* University of Bristol.

JONES, G. (1987): «The United Kingdom» en Plowden,W. (ed.), *Advising the Rulers,* Basil Blackwell.

JONES, G., y NORTON, A. (1979): *Political Leadership in Local Authorities,* Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.

KINGDOM, J. (1986): «Public Administration: Defining the Discipline», *Teaching Public Administration,* vol. 6, pp. 1-13.

LINDBLOM, C. (1959): «Incrementalism: The Science of Muddling Through», *Public Administration Review,* vol. 39, pp. 517-526.

MALLABY REPORT (1966): *The Staffing of Local Government,* HMSO.

PERRY, J., y KRAEMER, K. (1983): *Public Management: Public and Private Perspectives,* Mayfield Publishing.

PETERS, T., y WATERMAN, R. (1982): *In Search of Excellence,* Harper and Row.

PITT, D., y SMITH, B. (1985): *The Computer Revolution in Public Administration,* Wheatsheaf Books.

POLLITT, C. (1974): «The Central Policy Reviwe Staff 1970-1974», *Public Administration,* vol. 52, pp. 375-392.

POLLITT, C. (1985): «Measuring Performance: A New System for the National Health Service», *Policy and Politics,* vol. 13, núm. 1, pp. 1-15.

POOLE, K. (1978): *The Local Government Service,* Allen & Unwin.

PRENTICE, R. (1987): «Managing the Managers», *Labour Party News,* pp. 11-12.

ROBINSON, D. (1969): «Government Contracting for Academic Research», en Smith L., y Hague, D. (eds.), *The Dilemma of Accountability in Modern Government,* MacMillan.
ROTHSCHILD, V. (1977): *Meditations of a Broomstick,* Collins.
SCHON, D. (1975): *Beyond the Stable State,* Penguin Books.
SCHUMACHER, F. (1973): *Small is Beautiful,* Abacus Books.
SIMON, H. (1945): *Administrative Behaviour,* Free Press of Glencoe.
SISSON, C. (1959): *The Spirit of British Administration,* Faber and Faber.
SOLESBURY, W. (1976): «The Environmental Agenda», *Public Administration,* vol. 54, pp. 379-398.
STACEY, F. (1975): *British Government 1966-1975: Years of Reform,* Oxford University Press.
STEWART, J. (1971): *Management in Local Government,* Charles Knight.
STEWART, J. (1983): *Local Government: The Freedom of Local Choice,* Allen & Unwin.
STEWART, J. (1986): *The New Management of Local Government,* Allen & Unwin.
THORPE-TRACEY, S. (1987): «The Financial Management Iniciative in Practice: Newcastle Central Office», *Public Administration,* vol. 65, pp. 331-338.
WILDAVSKY, A. (1979): *The Politics of the Budgetary Process,* Little Brown.
WILDAVSKY, A. (1980): *The Art and Craft of Policy Analysis,* MacMillan.
WILLETS, D. (1987): «The Role of the Prime Minister's Policy Unit», *Public Administration,* vol. 65, pp. 443-454.
WISEMAN, J. (1963): «Local Government in Leeds», *Public Administration,* vol. 41.
WISTOW, G., y BROOKS, S. (1985): *Joint Planning and Joint Management,* Royal Institute of Public Administration.
WORSWICK, G., y ADY, P. (1961): *The British Economy in the 1950s,* Oxford University Press.
YOUNG, H. (1989): *One of Us: A Life of Margaret Thatcher,* MacMillan.

# 20

# EL FUTURO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

*Norman Flynn*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
Publicado originalmente como «The future of public management», capítulo 9 del libro *Public sector management,* del mismo autor, en Harvester Wheatsheaf, 1990.

# EL FUTURO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

*Norman Flynn*

## INTRODUCCIÓN

Cuando la *Central Policy Review* publicó en 1982 sus propuestas para una transformación radical del Estado del bienestar, el gobierno se puso tan nervioso que mantuvo en secreto sus deliberaciones sobre estas ideas. Y, sin embargo, a principios de los noventa casi cualquier solución radical parece posible. ¿Privatización de los hospitales? Las encuestas muestran que una pequeña mayoría de la población cree que ésa es la intención del gobierno. ¿Pensiones privadas coexistiendo con una red de pensiones públicas residuales? Esto ocurrirá cuando los planes actuales lleguen a aplicarse. ¿Suprimir las ayudas a la vivienda pública? Ya se ha empezado a hacer. ¿Dejar atrás el principio «mismo sueldo por el mismo empleo» en la administración pública? Los salarios flexibles han avanzado ya bastante en esta dirección.

Proyectándolo hacia la próxima década, parece que una intensidad similar en los cambios podría producir diferencias muy sustanciales. No es impensable que pudieran suprimirse todos los gobiernos locales. Los subsidios de desempleo podrían llegar a estar completamente condicionados a la participación en empleos públicos. La construcción de todas las nuevas carreteras importantes podría ser privatizada y cobrarse peaje por su utilización.

Por el contrario, el péndulo podría oscilar en dirección contraria a la derecha radical. Sin duda, la opinión pública no apoya la privatización del sistema de salud pública y el gobierno ha tenido que gastar mucho dinero en convencer al público de que la privatización era una buena solución para el suministro de agua.

En este artículo especularemos sobre el futuro de la gestión pública, dadas diferentes alternativas políticas.

---

Artículo traducido por Joan FONT.

## EL FUTURO DEMOGRÁFICO

Recientemente, a medida que las constataciones demográficas impactan en distintos sectores de la economía, se ha detectado cierta preocupación. Por ejemplo, parece haber una ausencia de graduados escolares para proveer de personal a varios sectores económicos. Se está produciendo un déficit de enfermeras, especialmente en el sudeste de Inglaterra. Las universidades y politécnicos se han dado cuenta de que están en un mercado y han de competir más activamente por conseguir estudiantes, al mismo tiempo que descubren que la educación es algo a lo que la gente debe tener acceso en distintos momentos de su vida y no sólo en su juventud. Es importante diferenciar lo demográfico de lo económico. Por ejemplo, está prevista la disminución del número de personas entre dieciséis y veinticuatro años en el Reino Unido, desde los 8,1 millones en 1988, hasta los 7,96 millones en el 2001, una caída de sólo 140.000 personas. Los déficit de trabajadores previstos en el sector público se producirán probablemente, tanto por la continuación de la caída relativa de los sueldos públicos de la que ya hemos hablado[1], como por esta disminución de la población.

Los servicios de salud están sintiendo el impacto del crecimiento de la población de la tercera edad. En general, la *ratio* de dependencia (el cociente entre la población en edad de trabajar y el conjunto de la población) será menos favorable hacia final de siglo. Las proyecciones hablan de que la población de más de setenta y cinco años crecerá desde los 3,76 millones de 1987, hasta los 4,42 millones en el 2001, un incremento de 660.000 personas. La población en edad de trabajar disminuirá en el conjunto de la población, en la medida que el número de niños crece y que el de las personas en o más allá de la edad de jubilación se mantiene constante. Habrá un número creciente de personas en las categorías dependientes (ver figura 1)[2]. Las consecuencias de estas tendencias son, en primer lugar, que habrá una mayor competencia por la mano de obra, aunque la intensidad de ésta dependerá de en qué parte del país se encuentre uno. Ya ahora, el Departamento de Seguridad Social está trasladando oficinas y personal desde el sudeste hacia otras zonas, donde hay menos competencia por conseguir empleados. Podemos esperar que esta tendencia se amplíe a otros sectores. Partes de agencias como Inland Revenue, Post Office Savings Bank o Vehicle Licensing, ya se han trasladado fuera del sudeste como producto de las políticas anteriores de desarrollo regional.

En segundo lugar, habrá una presión inusual sobre los recursos de la Seguridad Social. Los ancianos exigen mucha atención médica y esta demanda se incrementa con la edad. Los viejos de más edad son los que precisan mayores atenciones.

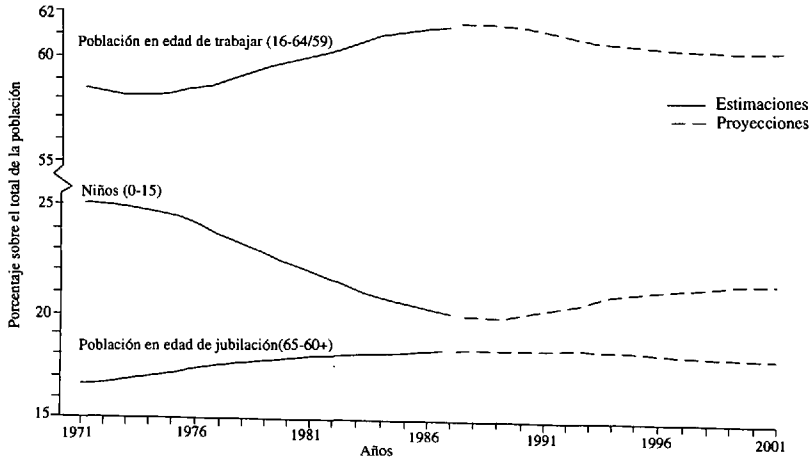



FIG. NÚM. 1. *Proporción de la población dependiente y en edad de trabajar en Inglaterra y Gales*

En tercer lugar, durante la próxima década habrá una mayor demanda de educación para la población en edad escolar. En la mayor parte del país, la época de disminución en el número de matrículas ya ha terminado.

## LOS VALORES Y EL FUTURO

Hemos visto que existen concepciones contrapuestas sobre el sector público. La «nueva derecha» y sus seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las «fuerzas del mercado». Existe también una ética del servicio público, que fue parte del consenso de la postguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determinados servicios, un tratamiento igual a las personas sin distinción de ingresos, y que incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos.

El futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Qué ideas sean dominantes dependerá de quien tenga más poder. Es posible que futuros gobiernos consideren que el enfoque gerencialista e individualista ha ido ya demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a otras ideas, especialmente si la continua reforma y privatización de los servicios públicos no produce nuevos rendimientos electorales.

En otras palabras, si la población prefiere mantener los valores de responsabilidad colectiva, esto puede tener influencia en los gobiernos. Pero «la población» no comparte los mismos intereses. La gente muy rica puede preferir proteger su riqueza contra los impuestos, mientras que la gente sin ingresos será probablemente «colectivista». Dado que las cotas máximas de presión fiscal han sido mundialmente armonizadas, claramente por debajo del 50 por 100 [3], las actitudes hacia los impuestos y los servicios públicos de los muy ricos son probablemente menos importantes que los de la población asalariada. Los muy ricos se asegurarán de que no han de pagar más por el Estado de bienestar y no utilizarán los principales servicios públicos.

El impacto puede ilustrarse con los servicios a la tercera edad. La intención del gobierno es trasladar el coste de las pensiones a empleadores y empleados, y mantener las pensiones estatales como un seguro para aquellos que no cuenten con pensión ocupacional. Si esto se consigue, un componente básico del gasto, seguridad social y atención a los ancianos, será suprimido del sector público. En este caso, para todos aquellos que cuenten con seguros privados, la defensa de la prestación pública se convertirá en una cuestión de altruismo más que de interés propio. Ya vimos anteriormente [4] que una de las razones que dificultaron la reforma de la seguridad social fue precisamente que sus principales beneficiarios eran las clases medias que apoyan al Partido Conservador. Si se rompe esta relación, y las clases medias dejan de ser dependientes y de ser, por tanto, defensoras del Estado del bienestar, un número importante de votantes influyentes van a ser más «individualistas» que «colectivistas». En la actualidad, el 8 por 100 de la población británica cuenta con un seguro médico privado.

Vale la pena considerar una serie de escenarios en los que, por un lado, «los ciudadanos», definidos como asalariados y contribuyentes y, por otro, el gobierno, tienen unos valores predominantemente individualistas o colectivistas. En la figura 2 aparece una matriz con las posibles combinaciones.

## CUATRO ESCENARIOS

### Escenario 1: La residualización del Estado del bienestar

En el cuadrante 1 consideramos tanto a los ciudadanos como a los gobernantes como individualistas. Esta opción significa «si tú puedes pagarlo, lo consigues; si no puedes, no lo consigues». Es decir, se prestarán los servicios según la disposición y capacidad de los consumidores a pagar. Por un lado, esto permite que los consumidores elijan, aunque esta elección está condicionada por el dine-

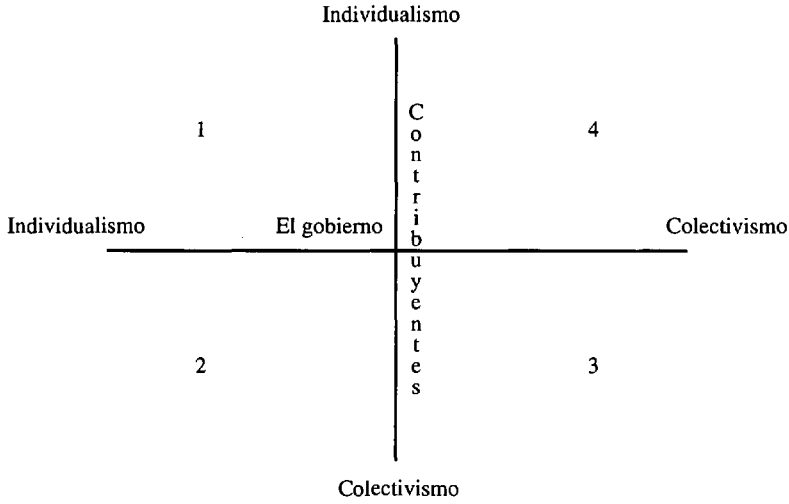



FIG. NÚM. 2. *Colectivismo vs. individualismo*

ro del que se disponga. Ésta es ya la situación en el caso de la escuela pública, donde las personas están haciendo contribuciones «voluntarias» para mantener los servicios intactos. Por supuesto, es mucho más fácil recoger fondos en aquellas escuelas donde los sueldos de los padres son elevados. El incremento de los seguros médicos privados asegurará la existencia de un sistema sanitario con dos (o más) niveles, con un nivel muy básico de prestación estatal. Incluso en el sector de la protección pública, en el que hay un uso creciente de las compañías de protección privadas, habría un acceso diferencial a la seguridad. En efecto, los servicios públicos se convertirían en un servicio residual, a nivel muy básico, para aquellos que no pudieran o no quisieran pagar.

En este escenario se produce una fragmentación, con diferentes mercados para distintos grupos de población. Para la población con más recursos, que pueda y quiera pagar los servicios, éstos tendrán una buena calidad. Para el resto habrá pocos fondos, presupuestos apretados y una actitud minimalista frente a la provisión e inversión en servicios.

¿Qué significa esto para los gestores? En el sector rico se enfatizará la calidad del servicio, el cuidado al cliente y la competencia para atraer clientes. En otras palabras, habrá un enfoque competitivo, que dará prioridad a las mismas cuestiones que se tienen en cuenta en los negocios privados.

Para el resto, para los residuales, la atención se centrará en la gestión y control de expectativas. «Desmarketizar», es decir, suprimir la demanda de servicios,

será más importante que cuidar a los clientes, lo cual sólo serviría para atraer a más usuarios y provocaría probablemente que se superaran los límites presupuestarios. Conseguir financiación sería una función importante de los gestores, dado que la financiación estatal sería restrictiva. Sin embargo, los usuarios no serán probablemente una buena fuente de ingresos y será necesario hacer otros esfuerzos.

En cuanto a otros aspectos del trabajo del sector público, aquellos que no tienen que ver con la prestación de servicios sino con el control y la regulación, tendrían menos trabajo que hacer. Funciones como la planificación o el control local o estatal, y el control de la salud ambiental, precisarán de menor intervención en tanto que serán vistas como violaciones de la libertad individual y del espíritu de empresa.

### Escenario 2: Privatización y uso de la caridad en los servicios

Si el gobierno sigue una línea individualista, pero entre la población predomina el colectivismo, también habrá marginalización del Estado, pero con una utilización mucho mayor de la caridad y el trabajo voluntario. Hasta ahora, los servicios de caridad suponen una proporción muy pequeña de los servicios sociales en Gran Bretaña. Incluso los grandes grupos dedicados a la caridad tienen presupuestos minúsculos comparados con los de las autoridades locales: por ejemplo, la *Spastics Society*, que da educación, residencia y cuidados a la población con parálisis cerebral, tiene un presupuesto de 50 millones de libras anuales, es decir, similar al del departamento de servicios sociales de un solo condado.

Con una menor atención en los servicios estatales, pero existiendo un deseo entre el público y las agencias de voluntariado de encargarse de nuevas responsabilidades del Estado del bienestar, aparecerán nuevas tareas. Habrá gestores que se trasladen del aparato estatal a las grandes agencias de caridad. Aquellos que se queden en el sector público tendrán que dedicar más tiempo a estimular el desarrollo y el crecimiento del sector voluntario. El sector voluntario tratará de mantener su identidad y de aparecer como un simple sustituto del sector público. Los gestores del sector público intentarán conseguir lo contrario, desarrollando contratos más formales con otras agencias. Esta situación es similar a la que Nicholas RIDLEY llamó «autoridades locales habilitadoras» (ver BROOKE, 1989).

La planificación de los servicios dependerá mucho más del azar: en lugar de planificar el uso de recursos razonablemente predecibles, la prestación de servicios dependerá, tanto de la existencia de otras agencias que están desigualmente distribuidas, como de su habilidad para recaudar fondos.

La implementación de las reformas Griffith en los servicios de bienestar supone que habrá suficientes agencias privadas o voluntarias para encargarse de todas las personas vulnerables, sobre las que el Estado acepta su responsabilidad. Esta es una situación improbable, excepto si las autoridades locales y sanitarias promueven el desarrollo de estas organizaciones.

### Escenario 3: Mantenimiento del Estado del bienestar

Aquí, el futuro gobierno responde a aquellas encuestas que muestran que sigue existiendo apoyo para los servicios públicos. También puede decidir que la retórica de recortar el sector público es contraproducente y, en el futuro, convertir la financiación necesaria tanto en retórica como en realidad. Podría ocurrir que se eligiera un gobierno laborista o de coalición, con un programa de preservación de los servicios públicos. Incluso en este escenario, es improbable que hubiera una reversión total de muchos de los cambios en la gestión que han tenido lugar. Por ejemplo, parece difícil imaginar a los nuevos ayuntamientos volviendo a comprar grandes cantidades de ex viviendas municipales a sus nuevos propietarios.

El Estado del bienestar sería preservado en lo que supone acceso universal, con acceso igualitario a toda una serie de servicios educativos, sanitarios y sociales. No significa que todos los cuidados vayan a ser realizados por el Estado: una elevada proporción de enfermos, retrasados mentales o personas ancianas serán atendidas por sus familias.

¿Cuáles son las implicaciones para los gestores? En un principio supondría cierta relajación en la presión a favor de la búsqueda constante de recortes presupuestarios y autojustificaciones. Pero en todos los servicios es preciso que haya una atención constante para obtener el apoyo de los usuarios y de los contribuyentes. Una de las razones por las que el desmantelamiento de los servicios de vivienda pública resultó exitoso fue que, para muchos arrendatarios, este servicio suponía que las burocracias a su cargo tuvieran un control sobre sus vidas que resultaba inaceptable.

### Escenario 4: El Estado del bienestar persuasivo

El resultado de tener un Estado colectivista y una sociedad individualista controlándolo es que la gente necesitará ser persuadida de que los servicios son útiles. Esto supone implicaciones importantes para la gestión del Estado del bienestar. Si la población que paga impuestos y usa los servicios es individualista y consumista, los servicios deberán suministrarse de manera que satisfagan estas preferencias. El énfasis debería encontrarse en una atención al cliente para man-

tener el apoyo. Esto será más verdad a medida que crezca la competencia. Si los pacientes pueden elegir su hospital, entonces los aspectos de atención al cliente en la gestión hospitalaria deberán recibir un cuidado prioritario, en tanto que serán uno de los medios por los que los clientes juzgarán a los hospitales. La respuesta al individualismo puede ser superficial, a través de un mejor trato por parte de recepcionistas y telefonistas, más respeto por el tiempo de las personas a la hora de concertar citas, o elaborando un currículum escolar más individualizado en temas secundarios.

Algunos gobiernos locales perdieron apoyo público durante los ochenta. Los servicios en mal estado fueron aún más castigados por las restriccciones presupuestarias. En algunos casos, la respuesta consistió en mejorar los accesos abriendo oficinas y otras vías de comunicación local. En otros casos, se hicieron mejoras en la presentación y las relaciones públicas. Estos enfoques sólo generan apoyos si van acompañados de mejoras reales de los servicios.

## LOS VALORES DE LOS GESTORES

En el trasfondo de muchas de las recientes reformas hay una visión particular de lo que es la gestión y, especialmente, de cómo puede mejorarse la gestión pública. Muchas de las reformas recientes han sido introducidas por personas del sector privado, en algunos casos contratadas como asesores temporales —a menudo procedentes de las grandes empresas de auditoría— o, en otros, contratados de manera permanente. Por ejemplo, la función de gestor para las Fuerzas Armadas la asumió Peter Levene, alguien completamente ajeno a la administración. Hemos hablado también de algunos de los proyectos en que ha participado Roy Griffiths, rediseñando la gestión de los servicios de salud (NHS) y de los servicios sociales personales. Esta utilización de personas del sector privado se basa en parte en la creencia de que en éste se encuentran los mejores profesionales. Existe también la idea de que la naturaleza de la gestión es más dura en el sector privado, más expuesta a la competencia y consciente del peligro de desaparecer y más orientada a la base.

La ética de la gestión que se ha desarrollado se basa en la perspectiva de que los gestores tienen el «derecho a la gestión», lo que significa que deberían controlar las organizaciones de las que se encargan y que en ellas deberían ser muy activos. En el libro sobre gestión de Harold GENEEN (1985) hay todo un capítulo titulado «Los gestores han de gestionar», por lo que él entiende lo siguiente:

> *«Gestionar significa que una vez que has elaborado tu planificación y tu presupuesto para el año, **debes** alcanzar las ventas, la cuota de mercado, los*

*ingresos y cualquier otro objetivo que te hayas propuesto. Si no consigues estos resultados, no eres un gestor... En el entorno puede haber factores positivos o negativos, pero tú no los estás provocando. Tú no los gestionas. No es que seas un gestor malo o mediocre. Es que no eres un gestor»* (p. 83).

Es esta visión de los gestores como controladores la que subyace en muchas de las reformas en la gestión del sector público. Administrar sistemas que se encuentran en una situación estable, y hacerlo a través de alcanzar el consenso entre diferentes gestores a cargo de los distintos departamentos y los sindicatos, no es considerado verdadera «gestión». Los verdaderos gestores imponen sus deseos a sus subordinados y a los sindicatos.

Parte de esta ideología de la gestión consiste en creer que es lo mismo administrar una fábrica que un hospital, una empresa o un departamento de sanidad. Si hay diferencias, como el hecho de no haber competencia o de no poder medir los beneficios, éstas deben hacerse desaparecer. Si los hospitales son empresas rentables y las escuelas se administran como negocios, entonces la gestión en ambos medios puede ser similar.

Las ideas sobre la gestión incluyen la noción de que los «gestores profesionales», con alguna cualificación académica en gestión, son las personas adecuadas para administrarlo todo, incluyendo los servicios públicos. Títulos como el de *Master* en Administración de Empresas serían apropiados para gestionar cualquier organización, sea en el sector privado o en el público. De aquí se deduciría que cualquier criterio político en la gestión de estos servicios sería inapropiado. Los políticos estarían interfiriendo en el derecho a administrar de los gestores. Así, por ejemplo, los representantes municipales son sustituidos en las responsabilidades sanitarias y los directores de las escuelas provienen del sector privado, porque éstos aseguran que utilizarán el enfoque de gestión apropiado.

Esta visión de la gestión ha penetrado también en amplios sectores de la administración pública que siguen estando en manos de gestores públicos «tradicionales», aunque entra en conflicto con otros valores que mantienen, especialmente relacionados con sus profesiones. Se ha oído decir a los profesores «no me hice profesor para ser un gestor y un contable», cuando se les exige administrar los presupuestos de sus escuelas. Los médicos dicen que quieren quedar libres de responsabilidades presupuestarias y de gestión a la hora de elegir tratamientos para sus pacientes. Esta gente está expresando un tipo de profesionalismo que tiene tres características básicas. La primera, sus practicantes son autónomos respecto a las estructuras de gestión, que les pueden ser impuestas desde fuera de la profesión. En segundo lugar, sus estándares son establecidos por la propia profesión y no están sujetos a revisión externa. Finalmente, los «clientes» saben menos que sus proveedores lo que necesitan. Por supuesto, cuando este tipo de profesio-

nalismo se encuentra con el tipo de gestión citado se producen tensiones, a menudo entre el deseo de prestar un servicio tan bien como sea posible y la voluntad de ahorrar dinero. Estos conflictos se combinan en bastantes casos con el contraste entre una visión interna, que se concentra en sistemas y procedimientos, y una externa que escucha a los usuarios y trata de adaptarse a sus preferencias. Tanto la visión restringida de los gestores, como algunos aspectos del profesionalismo, pueden dar lugar a organizaciones con demasiado énfasis en su visión interna.

Si ponemos estas dos tensiones juntas en la organización del sector público podemos ver el conflicto entre dos conjuntos de valores (ver figura 3). El cuadrante 1, donde dominan los gestores y la mirada es predominantemente interna, da lugar a una organización donde predominan las obsesiones con presupuestos y procedimientos, olvidando a los usuarios. Por ejemplo, aquellas autoridades locales que han realizado importantes reorganizaciones en nombre de la eficiencia, llegando a olvidar su propósito y dedicando todo su tiempo a reunirse entre ellos, más que a buscar maneras de servir mejor a sus usuarios [5]. Los máximos ejecutivos de estas organizaciones pasan su tiempo hablando entre ellos acerca de sus logros respecto de los objetivos, o simplemente de procedimientos, más que preocupándose de que su organización tome en cuenta a sus usuarios. En el cuadrante 2 dominan los profesionales, pero entre ellos predomina aún la mirada interior. En esta categoría podemos encontrar escuelas en las que los profesores controlan el currículum y lo programan teniendo en cuenta sus propios estánda-

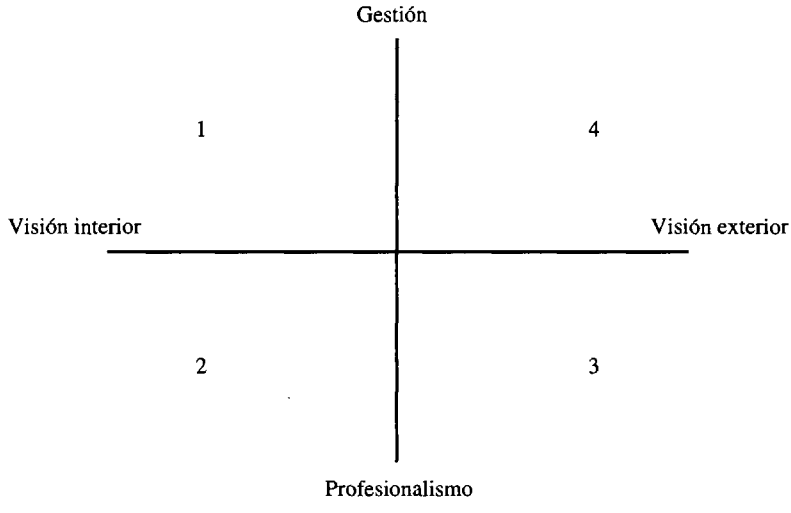



FIG. NÚM. 3. *Gestión, profesionalismo y orientación*

res, más que considerando las habilidades y necesidades de los niños o de sus comunidades. Mecanismos como los *compacts*, que tratan de garantizar puestos de trabajo a las personas de entornos marginales que dejan la escuela, están pensados para dar a las escuelas una visión más exterior, sin dejar de estar bajo control de los profesionales (cuadrante 3).

El cuadrante 4, en el que la organización está controlada por administradores con una visión exterior, es el ideal desde el punto de vista de la ética de gestión. Se asume que las empresas competitivas siempre están pendientes de sus clientes. El trabajo de los gestores es asegurarse de que esto ocurre. Se supone que ahí es adonde deben llevar las reformas del sector público. ¿Pero es eso probable?

Hay una diferencia crucial entre las empresas y el sector público no comercial. Si las empresas tienen una visión exterior y se preocupan por sus clientes, generan ventas que producen ingresos. Vimos anteriormente [6] que es posible conseguir que los servicios públicos tengan más en cuenta a los usuarios a través de un cuidadoso diseño de los servicios. Pero, ¿qué ocurre si este esfuerzo da lugar a mayores expectativas y a mayor demanda de servicios? Entonces ha de producirse un proceso de racionamiento, a no ser que se disponga de un presupuesto abierto. La competencia entre distintas unidades puede dar lugar a que las que tengan mayor éxito produzcan ingresos extraordinarios, pero el presupuesto total siempre estará fijado. Cuando estamos en un escenario en el que hay escasez y responsabilidad política, entonces es preciso tomar decisiones. Los juicios profesionales y políticos sobre quién merece qué, y quién puede beneficiarse de qué, son muy diferentes de pensar qué productos se venderán mejor.

Esta diferencia crucial, el hecho de que no hay una «venta» que conecte a la organización con sus usuarios de la manera como las empresas están conectadas a sus clientes, significa que la importación global de las técnicas de gestión del sector privado y las ideologías que conllevan resultan inapropiadas. Tiene que existir una ética de gestión del sector público, que sea apropiada para la administración del Estado del bienestar. Este conjunto de principios no tiene por qué ser el mismo que existió cuando se establecieron las instituciones, ni tampoco aquellos que han sido dominantes en el proceso de maduración de estas instituciones. ¿Cómo serán entonces?

## LA ÉTICA DE LA GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

### El tipo de intercambio apropiado

Si la gestión de las empresas gira en torno a las ventas, la gestión de los servicios públicos podría organizarse en torno a la relación análoga entre la organiza-

ción y sus usuarios. Como vimos anteriormente [7], hay una gran variedad en esta relación, desde el concepto de consumidor hasta el de recluso. Lo crucial es asegurarse de que el servicio es apropiado para el tipo de relación. Aquellas personas que reciben beneficios no deberían sentirse como criminales. A los arrendatarios no se les debería hacer sentir que no tienen derechos. Esto no es fácil, ya que inevitablemente hay diferentes opiniones acerca de la relación en diferentes partes de la organización. Por ejemplo, los juzgados pueden tener una visión diferente de la relación apropiada con un criminal condenado respecto al servicio de libertad condicional, o el personal que atiende al público en los hospitales puede ver diferente la relación enfermeros/pacientes respecto a los directivos del Departamento de Sanidad.

Los proveedores del servicio pueden tener una visión de la relación diferente a la de los usuarios. Algunos profesores creen que la educación es un privilegio, mientras que muchos niños la sienten como una imposición. Las personas que están en residencias de ancianos pueden sentirse consumidores, mientras que el personal los trata como a receptores de asistencia social.

Una vez que la relación ha sido definida satisfactoriamente y acordada con los usuarios, todo el esfuerzo de los gestores debe ser dirigido a apoyarla con recursos, capacitación y aliento. Éste no es siempre el caso y a veces los gestores parecen intentar destrozar la relación.

**Respeto por el trabajo: respeto por los productores**

Un aspecto importante en la relación de servicio es la manera como la organización trata a su propio personal. Si la organización denigra sus tareas y devalúa al personal, entonces el servicio no puede ser satisfactorio. Una fuerza de trabajo desmotivada difícilmente se esforzará en hacer un buen trabajo. En los últimos años ha habido un proceso de desmoralización progresiva del personal, especialmente en sus categorías profesionales, en muchas partes del sector público. Los sueldos relativos respecto al sector privado han disminuido en muchos sectores como enseñanza, enfermería y otros sectores de la medicina, y el impacto de las medidas de austeridad y los recortes presupuestarios han provocado un crecimiento del *stress* y la desilusión. Ésta es una estrategia de gestión sostenible sólo si existen otra serie de condiciones paralelas. Debe haber un reemplazo rápido de personal, de manera que éste pueda marcharse y ser sustituido antes de que su desilusión se traslade a la propia relación con los usuarios. Las tareas deben definirse y programarse de manera que esta rápida renovación de personal no dé lugar a un servicio inconsistente. Los restaurantes de comida rápida funcionan así. Los trabajadores están generalmente mal pagados, hay una

gran oferta de gente joven sin preparación dispuesta a aceptar esos trabajos por poco tiempo y el trabajo se organiza de manera que exige una preparación mínima. Estas condiciones no sirven cuando el servicio tiene que ser realizado por personas con una formación larga y donde las tareas a realizar exigen un elevado nivel de juicio e iniciativa. Los servicios de educación y salud no son McDonalds. En una situación de competencia creciente por empleados, una característica competitiva que el sector público ha de mantener es la posibilidad de un puesto de trabajo respetado.

Parte del respeto por el personal es el respeto a sus motivaciones. Si el personal está trabajando allí para maximizar sus beneficios, debe tenerse en cuenta cuál ha sido el mecanismo motivacional. Sin embargo, si hay un elemento de «servicio público» o algún componente positivo de profesionalismo, esto también ha de ser respetado. La introducción de los sueldos ligados a la productividad, como si la motivación salarial fuera la única existente, dará lugar a una fuerza de trabajo desmotivada si eran otras sus prioridades. Existen aún importantes componentes de buena voluntad entre amplios sectores del personal de la administración pública que deberían ser reforzados y no derrochados.

## Clarificar derechos

Los consumidores tienen derechos y pueden elegir cómo y dónde gastar su dinero, además de contar con cierta protección legal frente a productores deshonestos. Cuando realizan transacciones tienen claro qué es lo que pueden esperar del vendedor.

En los servicios públicos, esta relación es a menudo menos clara. Exactamente, ¿qué es lo que un alumno puede esperar de la escuela? ¿O un paciente del doctor? ¿Qué puede esperar un candidato al carnet de conducir de su examinador? Y ¿qué servicios puede razonablemente esperar de la administración del Estado cualquier ciudadano? En muchos casos, el intercambio está cargado a favor del productor. El equilibrio puede reestablecerse implantando definiciones de expectativas y derechos. En Canadá los ciudadanos pueden exigir legalmente recibir ciertos servicios estatales, incluida la educación. Ha habido algunos experimentos en este mismo sentido en el Reino Unido.

El establecimiento de un conjunto claro de expectativas es tan beneficioso para la organización como para los usuarios. Si el personal tiene completamente claro qué es lo que el usuario puede esperar, su trabajo se hace mucho más fácil. En muchos casos lo que tiene derecho a exigirse no está nada claro o es impuesto por el Estado del bienestar a sus usuarios. Para ser efectivos, los derechos han de ser el producto de demandas realizadas activamente.

## Los proveedores de servicios no pueden ser automatizados

Todos los servicios institucionalizados son el sustituto de intercambios mutuamente beneficiosos. Todas las sonrisas y los «que tenga un buen día» propios de la industria hotelera o del *catering* (conocidos internamente como industria de la hospitalidad) son realmente sustitutos del intercambio real de saludos que se produce entre amigos y conocidos. La diferencia es que los usuarios están pagando por estos saludos.

Lo mismo es cierto para otros servicios institucionales que están definidos de forma implícita o explícita por el hecho de que el usuario está pagando al proveedor por ellos. Son, por tanto, diferentes de aquellas relaciones que dan lugar a cuidar a otras personas sin que haya intercambio económico de por medio, como las que se producen entre padres e hijos. Establecer contratos para servicios públicos implica que este proceso puede ir mucho más allá. Pero, ¿debería ser así? Si fuera el caso que los proveedores de servicios están motivados por un deseo de suministrar un buen servicio, la definición del servicio como algo que puede ser comprado o vendido (la comodificación del servicio), ¿sería algo deseable?

La especificación y el contrato son sólo deseables como garantías de responsabilidad. Si el contrato no existe, la responsabilidad queda sujeta a la confianza que usuarios y pagadores tengan en los proveedores del servicio. Si los usuarios creen que los médicos lo hacen lo mejor posible y que no roban dinero, entonces sólo hacen falta explicaciones muy generales sobre sus gastos y acciones. En cambio, si no nos fiamos de ellos, querremos tener planes detallados de lo que quieren hacer e informes completos de lo que hicieron y consiguieron. Especificaciones muy completas, como las que imponen las cadenas de comida rápida a sus trabajadores, convierten al personal en parte de una maquinaria, debido a que los empleadores creen que éste es el único mecanismo para garantizar un buen servicio.

## Responsabilidad política

La responsabilidad política de los gestores del sector público provoca que sus trabajos sean diferentes a los de los gestores privados. Por ejemplo, el responsable sanitario de un distrito puede recibir instrucciones de hacer todo lo que pueda para mantener abierto un hospital. El responsable regional o el ministro, por el contrario, pueden tener ideas diferentes y querer que cierre el hospital. Este tipo de responsabilidades ambiguas no tiene paralelo en el sector privado, donde los directivos tienen que rendir cuentas ante los propietarios [8].

Debido a esta misma ambigüedad, buena parte del trabajo de los directivos del sector público consiste en gestionar la relación entre la organización y los procesos políticos. Los modelos simples en los que un gestor asalariado tiene un rol claramente definido y se limita a implementarlo, funcionan pocas veces bien en la práctica. En primer lugar, porque los servicios son dirigidos por gestores que son también profesionales y cuya legitimidad proviene tanto de su posición organizacional como de su *status* profesional. En segundo lugar, porque las políticas son introducidas a menudo en la agenda política por gestores, funcionarios o profesionales. Al mismo tiempo, a los políticos les gusta involucrarse en la gestión, sea un Ministro de Defensa que siente la necesidad de introducirse en el procedimiento de adquisición de los equipos militares, o un concejal que crea que la gestión es una parte importante del proceso político local.

Por tanto, el trabajo de gestión en los servicios públicos supone un encuentro complejo con el proceso político. La ética antes aceptada de que los gestores no trabajan en función de los intereses de un grupo particular, se ha visto erosionada. Los gestores necesitan tener muy claro cuál es su grado de independencia y las fronteras entre política y gestión. Si su trabajo se identifica excesivamente con un partido, pueden tener que aceptar que un cambio en el poder político les suponga un cambio de trabajo.

## El poder de los usuarios

Ser responsable ante los usuarios de los servicios públicos es diferente a la responsabilidad de las empresas ante sus clientes, que se produce tan sólo a través de las operaciones de compra y venta. A menudo, en los servicios públicos, los usuarios no pueden ejercer su poder a través de la relación de intercambio, ya que en estas situaciones no tienen mecanismos de control sobre las instituciones cuyos servicios están utilizando. Paradójicamente, ya que la gente no cede poder fácilmente, las organizaciones deben transferírselo a sus usuarios para que su relación sea más igualitaria. El principio rector debe ser «los usuarios deben tener el control, excepto que haya razones poderosas para que esto no sea así». Desafortunadamente, esto también significa que los gestores deben ceder parte de su poder, algo a lo que son, a veces, reticentes.

## Libertad e igualdad

En la primera parte [9] vimos que la actitud de los gobiernos reformadores ha consistido en defender que la libertad proviene exclusivamente del individualismo y de la capacidad de elección en el mercado. Cualquier restricción de la liber-

tad individual de elegir, incluyendo el pago de impuestos, es un paso en la dirección que conduce a la servidumbre, según HAYEK y sus seguidores.

Por definición, los servicios hacen referencia a decisiones colectivas y, por tanto, limitan la elección individual. Si pagas impuestos para mantener los servicios sanitarios, esto restringe tu libertad para gastar este dinero en cualquier otra cosa. Puedes pagar convencido, porque tienes unas determinadas ideas sobre el valor de la sanidad pública, o puedes no querer pero verte obligado a hacerlo. En cualquier caso, no tienes elección.

Aunque los servicios públicos se enmarcan en una lógica colectivista, es preciso elegir en cualquier caso sobre cómo tomar decisiones, tanto individual como colectivamente. El modelo de planificación y control centralizado, sin intervención de los consumidores, ha perdido ya cualquier vigencia. Pero la provisión colectiva no tiene por qué suponer la erosión de la elección individual [10]. Las decisiones colectivas han de ser genuinamente colectivas y no producto de unos burócratas que ejercen su poder sobre las gentes. Si las decisiones han de ser tomadas colectivamente, entonces el procedimiento ha de ser democrático. Siempre que sea posible, los servicios públicos deben dejar espacios para la elección individual.

El modelo de Estado del bienestar de la posguerra supuso poner a la burocracia bajo control indirecto de los ciudadanos, tanto a nivel nacional como local. El Estado del bienestar del siglo XXI necesita estar de acuerdo con los valores dominantes del momento y funcionar con procedimientos que sean aceptables. Para ello es preciso establecer un nuevo consenso entre la población asalariada y la dependiente y establecer nuevos acuerdos entre proveedores y usuarios de los servicios.

## CONCLUSIÓN

El sector público se encuentra en un momento confuso de su historia. Mientras los defensores del libre mercado proclaman que son necesarias reformas muy profundas, los usuarios de los servicios públicos parecen estar razonablemente satisfechos con los mismos. En todos los servicios públicos existe la percepción de que los recursos son escasos, aunque el gasto global se ha mantenido bastante estable a lo largo de los últimos años. La evidencia física confirma la idea de que los presupuestos son ajustados. El estado de hospitales, escuelas, calles, oficinas de la seguridad social y otros edificos públicos no revelan un sector público orgulloso, seguro de sí mismo y con presupuestos abundantes. El contraste con otros países de Europa es muy claro e incluso

algunos bastiones del libre mercado como Hong Kong o Singapur tienen servicios públicos que, al menos en apariencia, dejan en ridículo a los del Reino Unido.

¿Qué hay que hacer si queremos que haya servicios bien gestionados, con presupuestos suficientes y que reflejen las preferencias y aspiraciones de los usuarios? En primer lugar, el nivel de financiamiento, tanto para el sector público en su conjunto como para cada servicio en particular, debe basarse en el volumen y la calidad de los servicios y no en ideas abstractas sobre reducciones del PIB o sobre cambios porcentuales sobre el presupuesto del año anterior. La distribución actual del presupuesto público es un ejercicio de negociación en torno a trozos de la tarta, de la que el Ministro de Hacienda es el guardián. Obviamente tiene que haber límites definidos, pero el diálogo debe incluir algun tipo de control de calidad de los servicios públicos.

En segundo lugar, los servicios deben ser definidos y diseñados en detalle, contando con los usuarios. La idea de que los profesionales y los gestores están en posesión de la verdad es sólo aplicable a circunstancias muy concretas. Una razón que explica la creciente popularidad del mercado es que en éste el comprador tiene siempre cierto grado de poder sobre el vendedor. Los servicios públicos deben encontrar un mecanismo equivalente para dar poder a sus usuarios. Esto no significa que todos los acuerdos deban ser intercambios financieros [11].

En tercer lugar, sólo podrá alcanzarse la responsabilidad y transparencia necesarias si los servicios pueden demostrar tanto sus logros y resultados, como su uso prudente de los recursos. Los indicadores de éxito deben ser transformados en mecanismos positivos para comunicarse con los usuarios y para demostrar los éxitos, tanto como para exponer y superar las limitaciones. Si la competencia es un mecanismo para mejorar la productividad, sin que ello vaya en detrimento de los usuarios, entonces ésta debe tener una oportunidad. Si la competencia es sólo un mecanismo para recortar el sueldo y las condiciones de los trabajadores de los servicios públicos, entonces no provocará ninguna mejora sino que devaluará los servicios. El personal que atiende al público es la primera línea de la renovación de los servicios públicos. Si ellos no reciben satisfacción y autoestima por su trabajo, no podrán generar satisfacción en los usuarios. Si los servicios públicos deben seguir orientados hacia los usuarios, entonces será preciso darles la vuelta para concentrarse en apoyar la relación servicio/usuario. Algunos aspectos de las recientes reformas abren posibilidades en este sentido, aunque las viejas jerarquías tratarán de reducir su efecto.

Todo esto puede sonar a utópico. Después de todo, la década Thatcher ha producido un clima de autoconfianza y de interés propio que no deja espacio para los servicios públicos. Sin embargo, quizás no ha eliminado la necesidad de subsi-

dios económicos, educación, sanidad, transporte público y el resto de servicios que dan lugar a una sociedad civilizada. Estos servicios deben ser mejorados y desarrollados, al menos tanto como el resto de la economía.

## NOTAS

(1) En el capítulo 1 de la obra donde este artículo fue originalmente publicado.

(2) Fuente: *Population Trends*, 55, Primavera 1989, 46. El gráfico incluye Inglaterra y Gales.

(3) La revisión de los programas que el Partido Laborista realizó en 1989 establece que no subiría los topes impositivos más allá del 50 por 100. En un futuro próximo es impensable que los impuestos máximos sobre los ingresos o las empresas se sitúen en el Reino Unido muy por encima de los de sus competidores. Alemania tiene uno de los topes máximos más elevados, que alcanza el 53 por 100.

(4) Ver el capítulo 1 de la obra donde el artículo fue publicado originalmente.

(5) Incluso en períodos de descentralización el tiempo de los gestores se dedica más a establecer procedimientos que a hacer que los servicios sean más abiertos.

(6) En el capítulo 7 del libro donde el artículo apareció originalmente publicado.

(7) En el capítulo 7 de la obra donde fue originalmente publicado.

(8) Para más detalles sobre las diferentes formas de responsabilidad política en el sector público, ver DAY y KLEIN (1987).

(9) Se refiere a la primera parte del libro donde este artículo fue originalmente publicado.

(10) Para una discusión filosófica de estas proposiciones, ver NORMAN (1987).

(11) LEGRAND y ESTRIN (1989) sugieren que, dado que los compradores tienen cierto poder, todas las relaciones deberían estructurarse en torno a intercambios monetarios. Si esto puede ser apropiado para servicios de lujo, no tiene por qué ser aplicable a todos los servicios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROOKE, R. (1989): *Managing the enabling authority*, Londres, Longman.

DAY, P., y KLEIN, R. (1987): *Accountabilities: five public services*, Londres, Tavistock.

GENEEN, H. (1985): *Managing*, Londres, Granada.

LEGRAND, J., y ESTRIN, S. (1989): *Market socialism*, Oxford, Oxford University Press.

NORMAN, R (1987): *Free and equal: A philosophical examination of political values*, Oxford, Oxford University Press.

21

# RACIONALISMO ECONÓMICO EN LA GESTIÓN PÚBLICA: ¿DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROGRESIVA A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA?

*Christopher Hood*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
Hood, C., «Economic rationalism in public management: from Progressive Public Administration to the New Public Management?», en C. Hood (1994) *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham, Open University Press.

# RACIONALISMO ECONÓMICO EN LA GESTIÓN PÚBLICA: ¿DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROGRESIVA A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA?

*Christopher Hood*

## ¿LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROGRESIVA: EL FIN DE UN ESTILO?

A lo largo de los años ochenta una buena parte de los investigadores han identificado un cambio en el estilo de los estudios sobre la administración pública. Un nuevo y exagerado lenguaje gerencialista y la introducción del racionalismo económico han caracterizado el diseño organizativo de los servicios públicos. Una nueva casta de controladores y consultores gerenciales empezaron a colonizar el sector público de muchos países hasta el punto que «control» empezó a ser jocosamente definido por los escépticos como el hecho de poner a los gerentes al cargo de todo. En algunos casos, además, los puestos directivos de la administración eran ocupados por una nueva generación de «econócratas» que habían sido educados en un enfoque neoclásico mucho más restrictivo y «seco» que sus predecesores (ver PUSEY, 1991).

En muchos de los países de la OCDE, la «era progresista» de la administración pública (APP) parecía caminar claramente hacia la tumba de los «dinosaurios». Su lugar venía a ser ocupado por un grupo de doctrinas nuevas, aparentemente relacionadas entre sí, presentadas como un movimiento para la «racionalización económica» y etiquetado como la «Nueva Gestión Pública» (NGP) (ver AUCOIN, 1990; HOOD, 1991 a; POLLITT, 1993). El superventas de David OSBORNE y Ted GAEBLER (1992), *Reinventing Government*, popularizó la mayoría de estas nuevas ideas, las cuales fueron incluso popularizadas como «revolucionarias».

---

Artículo traducido por Moisés AMORÓS.

La APP viene a caracterizar el conjunto de ideas sobre la administración pública que florecieron en la «era de progreso» de finales del siglo XIX y de principios del XX. El término «progresista» se utiliza generosamente para denotar una amplia corriente de pensamiento sobre el gobierno y los servicios públicos, a caballo de los siglos XIX y XX, más que para referirse específicamente a las fuerzas políticas que han utilizado dicha denominación. Las doctrinas de la APP, sin embargo, tienen raíces anteriores, por ejemplo en la tradición alemana del Cameralismo que data del siglo XVI (ver CREEL 1964: 162, fn. 46). Aunque este enfoque fue en ocasiones cuestionado, esta aproximación a la gestión pública está históricamente muy implantada y es recurrente.

Para la APP, el tema central de la gestión pública radica en cómo limitar la corrupción, el derroche y la incompetencia asociadas a ella. Como expone Barry KARL (1963: 18) «...parece bastante claro que el coste del gobierno es directamente proporcional a la deshonestidad de los políticos». Implícitamente, las asunciones básicas del progresismo de finales del XIX y principios del XX son:

— Los políticos son inherentemente venales: usarán su cargo en la administración siempre que sea posible en beneficio propio, de sus amigos y sus familiares.

— Las empresas privadas son monopolios u oligopolios; es decir, los mercados están dominados por una o unas pocas corporaciones, mientras que la «competencia perfecta» de los manuales de introducción a la economía es la excepción, no la regla general.

— Uno de los grandes negocios en economía —si no el más grande— es el delito organizado. Y el delito está, por definición, fuera de la ley.

En estas circunstancias, ¿cuál es la mejor estrategia para promocionar la honestidad? ¿Deben las organizaciones públicas copiar de los negocios privados? ¿Deben ser los servicios públicos prestados por la vía de contratos con las empresas privadas? El argumento «progresista» es que, en estas circunstancias, tales prácticas conducirán a servicios altamente costosos y de baja calidad. Los resultados serán funcionamiento pobre y despilfarro, porque o bien el sistema estará guiado por el favoritismo corrupto, o bien porque el mercado de los contratos públicos estará sometido a corruptelas, o por ambas razones a la vez.

Desde esta espantosa visión del mundo, los defensores del modelo progresista ponían el énfasis en dos doctrinas básicas para el diseño organizativo. Primero, sostenían que el sector público debía ser distinto del sector privado en términos de continuidad, ética, métodos operativos, diseño organizativo, tipo de personal reclutado y estructura retributiva y de promoción. El objetivo era poner la administración pública en las manos de «corporaciones jesuíticas» (una metáfora recurrente usada por Beatrice WEBB y otros (ver BARKER, 1984: 34) aisladas lo más posible del mundo corrompido. Los funcionarios públicos debían «amar el Esta-

do como los párrocos aman a la iglesia» (como Sir Arthur Helps dijo una vez, ver SCHAFFER, 1973: 39) y no como los agentes de bolsa aman a la bolsa.

El otro pilar básico de la APP es que los políticos y los altos cargos públicos deben ceñirse a unos procedimientos estrictos para limitar el daño que pueden hacer. Es decir, su habilidad para ejercer el poder discrecional necesita ser limitada por una estructura elaborada de instituciones casi-independientes y por reglas procedimentales generales. Estas reglas incluían el control popular y el referéndum para poder despedir o limitar el comportamiento incorrecto de los funcionarios (cf. WALKER, 1987; CASHMAN, 1988: 52-3), así como «estatutos» de los servicios públicos y reglas generales de procedimiento, particularmente en la gestión de recursos económicos, del personal y de los contratos. Las instituciones y reglas están diseñadas para prevenir el favoritismo, la persecución, la corrupción y para mantener unas relaciones adecuadas entre políticos y «monopolios» públicos, como bancos centrales independientes o comisiones de investigación anticorrupción.

No todos los países de la OCDE adoptaron las doctrinas de la APP en la misma medida. Quizás la tradición alemana fue la que llegó más lejos en este enfoque, en tanto que combina una perspectiva muy limitada por las reglas del servicio público con una tradición de cuerpos políticos independientes del control directo de los ejecutivos políticos (particularmente, el Bundesbank). Ahora bien, un movimiento en esa misma dirección tuvo lugar en muchos otros países. Un ejemplo es la tradición «progresista» australiana, ejemplarizada en unos órganos públicos con poderes independientes respecto del ejecutivo: como las Juntas de Servicios Públicos, que intentaban separar el servicio público de la presión y la intriga política (ver HALLIGAN y WETTENHAL, 1990). La adopción del «contrato por méritos» en los EE UU (es decir, la selección apolítica de la mayoría del funcionariado público federal después que el Presidente Garfiel fuera asesinado por un pretendiente a funcionario en 1881) y el desarrollo de comisiones reguladoras federales como órganos públicos independientes también es recogida por la agenda de la APP.

## EXPLICACIONES DEL RELIEVE ADQUIRIDO POR EL MODELO «PROGRESISTA» DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Existen dos tipos de interpretaciones convencionales sobre el desarrollo a largo plazo de las estructuras de gestión pública. Quizás la aproximación más común fue ver la adopción del estilo de la APP como una parte del proceso histórico hacia la «modernización» social: el equivalente institucional del desarrollo real del Estado. Desde esta perspectiva, la historia administrativa es vista como

una marcha inexorable hacia la modernidad. Historiadores como Benjamín de WITT (1968) interpretaban el progresismo de los EE UU como un asalto exitoso a los privilegios anticuados de los empresarios y los políticos por parte de los defensores de la democracia moderna (cf. OLSON, 1979: 7).

En términos más generales, a principios del siglo XX, Max WEBER fue el decano de esta aproximación. En un ensayo clásico escrito en 1911, WEBER caracterizaba la «democracia moderna» en términos muy parecidos a los del modelo de la APP (incluyendo una carrera para toda la vida, pagas fijas y no fluctuantes en función de la actividad, y un énfasis en las reglas procedimentales). Un pasaje famoso del ensayo describe esta estructura como superior a cualquier otro método de organización, de la misma manera que la producción mecanizada es superior a la artesanal (GERTH y MILLS, 1948: 214). Quizás fuera lógico considerar la APP como una parte de esa ola de la historia.

En una posición similar, se encuentra la tradición de la «administración pública fabiana», sintetizada por SYDNEY y Beatrice WEBB, fundadores de la *London School of Economics and Political Science* en 1895. Desde esta perspectiva, el punto álgido de la evolución administrativa implica una distribución colectiva y no a través del mercado, así como una dirección por parte de un cuerpo de elite ascético y no por gerentes contratados en un mercado abierto (ver BARKER, 1984). Esta aproximación a la administración pública ya estaba pasada de moda en los sesenta (incluso en la LSE). Pero la tradición weberiana de entender el cambio administrativo como modernización permaneció fuertemente atrincherada, y la APP era frecuentemente observada como la marca de la modernidad en la administración pública.

La principal alternativa a la APP como reflejo de la ola histórica conocida como «modernización» es la de interpretarla, críticamente, como el producto de unos intereses particulares. Aunque hay muchas interpretaciones sobre lo que es el movimiento progresista, quizá la más frecuente sea entenderlo como el reflejo de la emergencia de una «nueva clase media» de prósperos profesionales cuyo poder se basaba en el conocimiento especializado y no en una riqueza heredada (OLSON, 1979: 8-9). La nueva clase media defendía la regulación pública para frenar la corrupción de los grandes negocios y defendía una administración pública profesional basada en una dicotomía entre «política» y «administración» para oponerse al poder de patronazgo de las «maquinarias políticas», es decir, políticos ofreciendo puestos de trabajo en los servicios públicos y beneficios a las nuevas clases de rentas bajas emancipadas a cambio de sus votos (ver CASHMAN, 1988: 45-8). Para los marxistas, esta famosa y recurrente dicotomía entre política y administración refleja el poder de los intereses mercantiles que intentan distanciar el sistema administrativo de la exposición directa al poder electoral de la clase trabajadora y sus representantes (ver DEARLOVE, 1979).

A principios de los ochenta, la alternativa más potente a la interpretación weberiana/fabiana de la APP, como el último paso en la modernización funcional, fue la aproximación de la «economía de la burocracia», de la que el trabajo más representativo fue el famoso *Bureaucracy and Representative Government* (1971) de Wiliam NISKANEN. Esta aproximación sugiere que las estructuras de la administración pública se entienden mejor como un reflejo de la consecución exitosa de «rentas» políticas que como una adaptación funcional a las «necesidades de modernización». Visto de esta manera, la APP es simplemente la historia de los intereses de los «productores» (*producerist*), de los funcionarios públicos y sus grupos de interés aliados durante una legislatura. Las prácticas de la APP —un empleo de por vida, salarios regulares pagados independientemente del trabajo realizado, mercados cautivos y un poder público independiente— pueden interpretarse como una forma en que los burócratas y los profesionales esquivaban los rigores de la competencia mercantil y la subordinación real a los controles políticos. Pero si la APP realmente sirvió tan bien a aquellos intereses atrincherados, ¿cómo podemos explicar la emergencia de la «Nueva Gestión Pública»?

## EL «MATA DINOSAURIOS»: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las explicaciones sobre el desarrollo de la administración pública recibieron una sacudida cuando muchos países de la OCDE empezaron a moverse hacia lo que llegó a conocerse como la «Nueva Gestión Pública» (NGP). La terminología NGP se acuñó para etiquetar un cambio en los estilos de gestión pública. Se intentaba que fuera un término común en el lenguaje particular con el que los consultores definían las reformas del sector público en cada país (como el «*Projet de Service*» de Francia, el «*Next Steps*» de Gran Bretaña o el «*Public Service 2000*» de Canadá) y subrayar, de este modo, sus rasgos compartidos. Se pueden establecer analogías con los términos «nueva política» o «nueva derecha» y «nuevo Estado industrial», que fueron inventados por razones similares.

El modelo de la NGP golpea ostensiblemente en el núcleo de las dos doctrinas básicas de la APP descritas anteriormente. Una de sus proposiciones es la disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el sector público, con el fin de reducir la evitable ineficiencia del sector público. La nueva doctrina establece que los métodos de funcionamiento del sector público deben ser cambiados, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo el acento en los resultados.

Las doctrinas particulares que se han desarrollado bajo la NGP han sido descritas por diferentes autores (como AUCOIN, 1990, HOOD, 1991 a, POLLITT, 1993). Christopher POLLITT (1993) identifica dos fases en el desarrollo de la NGP. Distingue entre un «Neo-Taylorismo» temprano, preocupado por el reforzamiento de la disciplina y por reducir los costes midiendo el *output*, a la manera preconizada por Frederick Winslow TAYLOR en 1890; y la fase posterior de la «calidad», preocupada por frenar el declive percibido en los estándares de los servicios públicos mediante la especificación y el control de los objetivos de funcionamiento.

A pesar de que las interpretaciones de los autores difieren en los detalles, hay muchas similitudes en sus descripciones de lo que implica la NGP. Los temas comunes son la idea de un cambio en el énfasis de la elaboración de políticas a las habilidades de gestión en los núcleos superiores de las organizaciones del sector público, un cambio de las jerarquías ordenadas a una base más competitiva para prestar los servicios públicos, de un mecanismo fijo a un sistema variable en las retribuciones por el trabajo, y de un servicio público uniforme e inclusivo a una estructura variable con un mayor énfasis en la provisión por contratos.

En la tabla 1 se muestran las seis dimensiones que resumen el cambio de la APP a la NGP. Los tres primeros enunciados suponen la reducción del grado de aislamiento del sector público respecto del privado (que tal como el lector recordará es uno de los puntos principales de la APP como diseño de la gestión pública). Las otras tres doctrinas implican la disminución del énfasis en el otro punto cardinal de la APP, la doctrina del funcionamiento de la gestión pública según un sistema amplio de reglas operativas. Las proposiciones son:

— Mayor énfasis en la *desagregación* de las organizaciones públicas en unidades separadas y autonómas. La doctrina de la NGP sostiene que una gestión mejor requiere, en vez de estructuras grandes y uniformes, establecer unidades separadas de gestión para cada «producto». El objetivo es dividir el sector público en unidades «corporativizadas» o gestionadas separadamente con sus identidades corporativas y logros propios, operando a través de presupuestos *on-line*, misiones establecidas, planes de negocio y autonomía gerencial. Las nuevas estructuras desagregadas sustituyen el estilo prestacional de la APP, basado en la provisión de bastantes servicios a través de organizaciones «semianónimas», unitariamente agregadas y con reglas generales de servicio; una provisión común en un número de áreas claves, con negociación centralizada de las retribuciones y de los niveles de trabajo.

— Más énfasis en la competición formal, tanto en organizaciones del sector público como las escuelas, los hospitales o las universidades como entre organi-

zaciones públicas y privadas (incluso en organizaciones independientes como asociaciones de voluntarios), a través del «test del mercado» y las franquicias. Esta competencia ha sido visible en el proceso de gestión de las políticas públicas: más en áreas de servicios sociales y de bienestar que en áreas que implican una fuerte coerción o en el campo de la recaudación de impuestos, y más en organizaciones locales y nacionales que en internacionales. Esta competencia sustituye la estructura tradicional de la APP, donde las organizaciones del sector público tienen mercados cautivos en interés de la continuidad profesional y de evitar prácticas corruptas en la contratación pública.

— Mayor énfasis en la adopción de prácticas del sector privado en el sector público. Algunos ejemplos incluirían: un estilo de gestión que combinaría la confidencialidad comercial y el uso extensivo de PR, proyectando imágenes difusas y lemas en vez de informes precisos de hechos; el abandono de las aspiraciones tradicionales del sector público a ser un «contratador modélico» dando ejemplo al sector privado —en vez de tomar ejemplo de— en temas como las retribuciones y las condiciones de trabajo (especialmente las normas antidiscriminación); y un alejamiento del «doble desequilibrio» tradicional de la estructura de retribuciones de la administración pública, en la cual los trabajadores inferiores estaban relativamente mejor pagados en comparación con el sector privado, y los trabajadores de niveles superiores estaban relativamente mal pagados (ver SJÖLUND, 1989). En materia financiera, las ideas de la NGP están pensadas para hacer los costes de los productos transparentes y los costes de personal (como salarios y formas especiales de gastos discrecionales) opacos, áreas en las que las ideas contables de la APP preconizaban lo contrario: haciendo transparentes los costes del personal y de otros *input*, pero a costa de convertir el coste de los productos en algo extremadamente opaco.

— Más énfasis en la *gestión directa (hands-on management)*. Se trata de alejarse del estilo tradicional de la era progresista de gestión a distancia (*hands-off*), con burócratas relativamente anónimos en la cúspide de las organizaciones del sector público y protegidos por unas reglas de gestión de los recursos humanos diseñadas para prevenir el favoritismo de los gerentes. En su lugar se establece un nuevo estilo en el que los gerentes superiores son más visibles y buscan mayor publicidad, se cultiva una imagen de control activo y disfrutan de mayor poder discrecional.

— Más énfasis en establecer estándares de funcionamiento *explícitos y medibles* (o al menos controlables) para las organizaciones públicas en términos de alcance, nivel y contenido de los servicios a ser provistos. En esta idea hay implícito un alejamiento de la tradición de las relaciones de «intensa confianza» en las organizaciones públicas, y un acercamiento a una relación de «baja confianza» con organizaciones semiautónomas (FOX, 1974: 72-84, 102-119; SAKO,

1991). Implícitamente, la metáfora contable subyacente en la APP es la de administrador y beneficiario (la metáfora de John LOCKE para el gobierno), en la que el administrador tiene deberes fideicomisarios ineludibles hacia los beneficiarios y el beneficiario no establece los objetivos del administrador directamente. Pero la metáfora de control subyacente en la NGP es la de un director con un agente potencial no fidedigno: el director intenta establecer objetivos con la máxima precisión posible, estableciendo esquemas de control y de incentivos para inducir al agente a seguir los deseos del director. Este cambio a un estilo de gestión de baja confianza es paradójico si tenemos en cuenta la admiración profesada por bastantes países de la OCDE durante los ochenta por la ideología japonesa de la gestión corporativa de alta confianza, al mismo tiempo que las ideas de la NGP se difundían en el sector público de estos mismos países. Ha llegado a ser un tópico hablar de la dimensión «cadena de mando» de las organizaciones del sector público —según el lenguaje legal/económico de «directores» y «agentes»—, así como concebir a las diferentes unidades de la burocracia pública como «empresas» y no como partes del mismo servicio público que esperan cooperar entre ellas en base a una alta confianza informal.

— Más énfasis en el control de las organizaciones públicas mediante un conjunto preestablecido de *medidas de output* en vez del tradicional estilo *ad hoc* de «órdenes del día» provenientes de la cúspide organizativa, o mediante el equilibrio sutil de deseos incompatibles, propio del tipo de control en *«collibration»* (interacción). Conjuntamente con esta tendencia se da un desplazamiento hacia un sector público con retribuciones basadas en el rendimiento individual evaluado por los superiores. Este cambio está en oposición a la doctrina de la APP, que clasifica los servicios públicos en una matriz común y uniforme de pagos basada en un *ranking* general o en cualificaciones educativas.

**TABLA 1**
**Los seis componentes de la NGP. Adaptado de HOOD (1991 a: 4-5)**

| Núm. | Concepto | Conexión con el rendimiento | Sustituye | Significado organizativo |
|---|---|---|---|---|
| 1 | «Desenmarañar» el servicio público en unidades corporativas organizadas por productos. | Crear unidades «gestionables»; centrar la responsabilidad; crear *lobbyies* antidespilfarro mediante la separación entre provisión y producción. | Creer que el servicio público debe ser uniforme e inclusivo para ser controlable, sin que el control se quede corto ni sea redundante. | Erosión del uso de una única función pública, tratos de tipo *«arms-length»*, presupuestos descentralizados. |

| Núm. | Concepto | Conexión con el rendimiento | Sustituye | Significado organizativo |
|---|---|---|---|---|
| 2 | Provisión competitiva basada en contratos, con mercados internos y contratos a plazo. | La rivalidad reducirá costes y mejorará los estándares, los contratos harán los estándares de funcionamiento explícitos. | Flexibilidad, independencia y transacciones de bajo coste requieren contratos de personal poco especificados y provisión ilimitada *(open-ended).* | Distinción de la fuerza de trabajo de los servicios públicos en los roles de comprador y vendedor. |
| 3 | Énfasis en los estilos de gestión y prácticas del sector privado. | Necesidad de aplicar en el sector público herramientas de gestión ya «probadas» en el sector privado. | Énfasis en la «ética» del sector público, contratación y pagas fijas, modelo de empresario fijo, estructura de recursos humanos fija, puestos de trabajo de por vida. | Alejamiento de un desequilibrio doble de pago, carrera de servicio, recompensas no monetarias, derechos del empleado por servicios debidos. |
| 4 | Más énfasis en una gestión directa visible en los puestos superiores. | El control requiere asignaciones claras de responsabilidad y no una difusión de poder. | Énfasis enorme en las habilidades para las políticas y las reglas, y no en la gestión activa. | Más «libertad para gestionar» con poder discrecional. |
| 5 | Explicitar los estándares y las medidas de manera formal y medible. | Control significa objetivos claramente establecidos, la eficiencia requiere una observancia estricta de los objetivos. | Normas y estándares cualitativos e implícitos. | Erosión de la autogestión por profesionales. |
| 6 | Más énfasis en el control de los *outputs.* | Necesidad de un mayor énfasis en los resultados. | Énfasis en el procedimiento y el control. | Recursos y pagos basados en los resultados, fusión de fondos para la retribución. |

El movimiento de la APP a la NGP no estuvo confinado a países con gobiernos conservadores (y algunos países con gobiernos conservadores como Japón no se movieron hacia la NGP), ni tampoco fue simplemente un fenómeno de la era Reagan/Thatcher. En algunos países de las antípodas como Sudáfrica o Hong Kong, también se desarrolló la NGP (ver, por ejemplo, NETHERCOTE, 1989; STURGESS, 1989; SCOTT *et al.*, 1990). La NGP tampoco estuvo confinada a los países de habla inglesa. Por ejemplo, Suecia se preocupó de desplegar algunos aspectos de la NGP; mientras países como Dinamarca, los Países Bajos y Francia también colocaron algunos temas de la NGP en lugares destacados de su agenda, como por ejemplo el desarrollo de sistemas de retribuciones variables (HEGESWISCH, 1991).

Sin embargo, la NGP no triunfó en todas partes (ver DERLIEN, 1992). En el caso de la privatización, por ejemplo, hay variaciones interesantes en el grado en que el modelo de la APP se «extinguió» en los países de la OCDE. Es de subrayar cómo algunas de las economías ejemplares de la OCDE (Japón, Alemania y Suiza) parece que hayan puesto menos interés en adoptar las reformas típicas de la NGP (las seis indicadas en la tabla 1) que países como Suecia, Alemania, Nueva Zelanda o el Reino Unido. Otro ejemplo, la tendencia de la NGP hacia la descentralización de la gestión del personal (contratación, descripción de los puestos de trabajo, etc.) desde las unidades centrales a las unidades operativas no fue una tendencia muy marcada en Japón, donde la Autoridad Nacional de Personal retuvo sus poderes sobre los exámenes de entrada, la disciplina y la matriz de pagos (aunque los Ministerios siempre controlaron la promoción y el reclutamiento específico de quienes pasaron los exámenes). Así, mientras las doctrinas de «pagar según el trabajo» tomaron fuerza en países como Suecia, Dinamarca, Nueva Zelanda o el Reino Unido, no hubo un movimiento equivalente en Alemania o Japón.

## LA EXTINCIÓN DE LA APP Y LA EMERGENCIA DE LA NGP: ¿CUÁNTO HAY DE SORPRESA?

Dada la falta de datos sistemáticos, cualquier «cuantificación» de las variaciones debe ser de tipo impresionista. Ahora bien, el «grupo avanzado de NGP» dentro de la OCDE incluiría Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, con Francia, Dinamarca, Noruega e Irlanda mostrando algunos cambios significativos en la misma dirección. En el otro extremo, el «grupo retrasado de NGP» incluiría Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía.

Sin embargo, el debilitamiento de la APP y el crecimiento de la NGP parece estar lo suficientemente expandido para poderse considerar como un caso de posi-

ble «extinción de una política» (*«policy extinction»*). Algunos autores —como OSBORNE y GAEBLER (1992)— consideran el surgimiento de la NGP como un cambio que marcará toda una época, definida por la extinción del viejo orden de la APP. ¿Cómo podemos explicar este cambio y cuán sorpresivo es para las formas tradicionales de comprensión del desarrollo de la administración pública?

A primera vista, parece que haya diversas sorpresas. Para la tradición fabiana, el fallecimiento parcial del modelo de la APP aparece como un paso evolutivo no anticipado (y no bienvenido). Pero, tal como hemos mencionado anteriormente, la tradición estaba virtualmente muerta en la academia antes de que la NGP apareciera en escena, aunque realmente persistente en el mundo de la práctica. Para la comprensión tradicional del desarrollo de la administración pública era mucho más serio el aparente abandono de algunas de las características de la burocracia «moderna» weberiana, especialmente el énfasis en una administración sometida a las reglas, la noción de puestos de trabajo de por vida y con retribuciones fijas. A primera vista, la NGP parece ser un alejamiento del guión modernizador de WEBER. Y, quizás más importante si cabe, el fallecimiento de la APP parece amenazar la idea económica del desarrollo burocrático en el modo como formalmente se ha expuesto. Si los burócratas son realmente tan poderosos como asume el modelo económico de la política, y si la APP encaja tan bien en sus intereses de «búsqueda de rentas», ¿cómo puede ser que la APP colapsara en tantos países con una aparente falta de resistencia por parte de estos mismos burócratas?

## ¿UNA REVOLUCIÓN INTELECTUALMENTE DIRIGIDA?

Parece ser que algo distorsionó el camino «previsto» para el cambio administrativo; tanto si el camino esperado era una constante aproximación al cielo fabiano o a la modernización weberiana, en cuyo final se hallaba la burocracia prusiana de finales del siglo XIX o la visión económico-política del poder de los productores. ¿Qué es exactamente este «algo»? ¿Fue un poder intelectual lo que posibilitó a la NGP desafiar el viejo estilo de la APP?

Las ideas prescriptivas de la NGP parecen provenir de dos fuentes diferentes y potencialmente conflictivas. Un primer elemento fue «la nueva economía institucional». Ideas alternativas para la gestión pública se dedujeron del desarrollo de la elección racional, de la teoría sobre los costes de transacciones y de la teoría de la agencia: desde los trabajos iniciales de Duncan BLACK (1958) y Kenneth ARROW (1963) hasta las teorías de la discrecionalidad gerencial que se desarrollaron durante los años sesenta y los setenta (cf., LEIBENSTEIN, 1976) y a las ideas asociadas al comportamiento estratégico en las organizaciones.

De las nuevas teorías de la economía institucional se desprende un conjunto de doctrinas sobre la gestión pública que se basan en las ideas de *competencia* y no monopolio; *opciones al usuario* y no estilos de provisión de «productores»; intensa atención en los aspectos materiales de las *estructuras de incentivos* y no confiar en la *nobleza obliga* burocrática generalizada de los individuos, los cuales, supuestamente, tienen una vocación casi religiosa (los «cuerpos jesuíticos» que la APP quería impulsar). Estas ideas ofrecen una concepción de la «buena gestión pública» diferente de aquellas que propugnaba la APP.

La otra fuente de la NGP fueron las sucesivas olas de gerencialismo basadas en el modelo empresarial que han barrido sucesivamente el sector público (ver MERKLE, 1980; HUME, 1981; POLLITT, 1993). De hecho, parece que se han mezclado muchas tendencias gerencialistas diferentes, incluso contradictorias entre ellas. Cabría destacar especialmente la corriente del control de gestión y la corriente de la «cultura corporativa», epitomizada en el superventas de Tom PETERS y Robert WATERMAN *In Search of Excellence* (1982). Desde la perspectiva gerencialista, los nuevos principios de la buena gestión estaban pensados para ser transportados a cualquier tipo de organización, a arenas políticas y a la división público/privado (MARTIN, 1983). La gestión es observada como una función de importancia capital, por encima de los conocimientos especializados o técnicos del sector público y donde los gerentes necesitan poderes discrecionales para conseguir resultados («libertad para la gestión»). También fue concebida como indispensable para mejorar el funcionamiento institucional, a través de los roles heroicos de los gerentes a la hora de conformar la cultura corporativa (PETERS y WATERMAN, 1982) y de una medición de los *outputs* institucionales.

Como en el caso de otros cambios considerados anteriormente, aquellos que lideraron la causa de la NGP se apuntaron la victoria de estas ideas. Desde esta perspectiva, la NGP es simplemente un producto técnicamente mejor que el diseño imperfecto de la APP a la que sustituyó y descansa sobre una base lógica y argumentativa más fuerte. Para OSBORNE y GAEBLER (1992: 322-30) el enfoque renovado de la gestión pública representa un nuevo «paradigma global», y la transición a este nuevo paradigma es inevitable «de la misma manera que la transición al modelo progresista de administración pública fue inevitable» (*ibid.*: 325).

De todas formas, hay un mínimo de tres problemas en la interpretación del desmoronamiento de la APP y la emergencia de la NGP. Primero, como en el caso de la privatización, no hay «experimentos cruciales» en los que la NGP venza a la APP por KO en condiciones claramente controladas. Un enfoque «experimental» ha sido invariablemente rehusado por los partidarios de la NGP. A nivel retórico, los defensores de la NGP han usado repetidamente una colección de anécdotas para defender una «clonización» del nuevo enfoque, puesto que las necesidades eran claras y no había tiempo para perderse en experimentos.

Segundo, las nuevas doctrinas no son de hecho nada nuevas. Los enfoques analíticos de la economía institucional de la Segunda pos-Guerra Mundial fueron sin duda novedosos y, en este sentido, ofrecieron una visión fresca de los temas tradicionales. Pero los temas básicos de la NGP añadieron, de hecho, poca sustancia a las doctrinas utilitarias de la gestión pública desarrolladas por Jeremy BENTHAM y sus seguidores hace unos ciento cincuenta años y que estaban basadas en los mismos principios de competencia, transparencia, atención a los consumidores e «incentivación» (cf., HUME, 1981). Conceptos como los de indicadores de gestión, provisión competitiva, provisión en franquicia o retribuciones según resultados no aparecieron por primera vez en los años ochenta. Era más novedoso el envoltorio que las ideas contenidas en el interior del paquete.

Tercero, la NGP permite ser interpretada plausiblemente como un nuevo brillo de un viejo tema más que como un nuevo paradigma. Es fácil mostrar, por ejemplo, que las ideas «gerencialistas» han sido un tema recurrente en la administración pública estadounidense a lo largo de un extenso período de tiempo (LAWRENCE, 1964; WORSLEY, 1968). De hecho, en vez de «sorpresas» que conducen a un cambio de enfoque, las *mismas* creencias son las que reemergen. En el ámbito de la gestión pública, como en el caso de las repetidas bodas de estrellas del cine, estas creencias tienen la esperanza de triunfar a pesar de la experiencia pasada.

La seductora idea de que todos los problemas de la administración pública pueden ser solventados a través de un ritual que se supone típico del sector privado es algo recurrente desde hace un siglo en los Estados Unidos, a pesar de sus repetidos fracasos y decepciones. De hecho, George DOWNS y Philip LARKEY (1986) describen un ciclo recurrente de euforia y desilusión en la emergencia de recetas simplistas y estereotipadas para mejorar la administración pública en los Estados Unidos. A pesar de que la NGP involucró presentaciones muy hábiles, su emergencia no descansa sobre la prueba lógica o la evidencia experimental y, realmente, como en el caso de las privatizaciones, parece haber sido intensamente conducida más por la práctica que por la teoría.

## ¿LA NGP COMO PRODUCTO DE INTERESES Y LA AUTODESTRUCCIÓN DE LA APP?

Como en el caso del enfoque progresista, también se puede pensar que los partidarios de la NGP han interpretado su éxito como parte del «curso de la historia». Como en el caso de la APP, también se ha interpretado en términos de cambio de intereses, por ejemplo, como un movimiento conducido por los producto-

res para cambiar la política democrática por lo que se ha denominado un «estilo de democracia empresarial sudamericana» (PUSEY, 1991: 11).

Para los marxistas es fácil (quizás demasiado fácil) interpretar cualquier cambio en las políticas como un producto de los intereses empresariales. Pero el cambio de la APP a la NGP no parece que sea tan fácil de explicar desde el punto de vista de la teoría económica de la burocracia. De hecho, parece negar la explicación de NISKANEN (1971) sobre el crecimiento y poder burocrático. ¿Por qué deben los altos cargos burocráticos hacer la vista gorda a las medidas de reforma que pueden desenmarañar sus bases de poder expresadas como monopolio de conocimiento (denegado a los políticos) sobre la verdadera estructura de coste de la provisión de servicios públicos? ¿Eran las reformas de la NGP un signo que indicaba que los políticos eran más poderosos respecto a los funcionarios que lo que predecía el modelo de NISKANEN?

Patrick DUNLEAVY (1985, 1991: 174-209), en un argumento bien conocido, afirma que la aparente paradoja es debida al hecho de que el modelo de NISKANEN no estaba bien especificado y tenía dificultades para mantener su propia lógica económica de la burocracia. En lo que DUNLEAVY llama el modelo de «conformación del buró» (*bureau shaping*), dicho autor argumenta que los burócratas de alto rango (quienes supuestamente son más relevantes desde la perspectiva económica de la burocracia) no están necesariamente interesados en expandir el volumen de sus presupuestos o el personal a su cargo. Al contrario, argumenta que esta expansión conllevará sólo trabajo extra (y quizás tediosos conflictos con los trabajadores) para la gente que está en la cúspide de la organización y ningún beneficio personal, puesto que el salario de todo funcionario está controlado mediante una base uniforme.

Lo que cuenta para el alto funcionario es lo que DUNLEAVY llama el presupuesto «núcleo» (*«core» budget*); es decir, lo que la agencia o departamento gasta en sí mismo y no aquellas parcelas del presupuesto que se destinan a otros departamentos o agencias, o bien a los clientes. DUNLEAVY argumenta que el verdadero interés (*self interest*) de los altos burócratas está en buscar tareas de elevado *status* en unidades de elite colegiadas. De esta manera, ellos mismos se distanciarían de la supervisión de primera línea a favor de una posición de «supercontrol», la cual permitiría una satisfacción mayor en el trabajo y huir de la rutina tediosa. Una vez que los burócratas adoptan estas preferencias, no contradice sus intereses el hecho de reducir los presupuestos de las unidades prestadoras de servicios ni el desmantelar la esfera de los técnicos de base, puesto que el poder y el *status* de los núcleos centrales se mantiene o se aumenta. Al contrario, este movimiento servirá a los intereses propios del personal directivo, de los núcleos centrales, «por ejemplo, a través de reducir las problemáticas responsabilidades directas de gestión y de ganar recursos humanos y tiempo para actividades intelectualmente

más atractivas, como la planificación y el diseño de políticas» (DUNLEAVY, 1991: 207). En resumen, de la misma manera que evitar la tarea de patrullar es una característica común de todas las policías, evitar la gestión será un tema fundamental para entender el comportamiento de los altos funcionarios. La teoría de la conformación del buró es una teoría relativa a evitar la gestión o esquivar la responsabilidad de la supervisión de primera línea.

La lógica de DUNLEAVY es convincente y, una vez que la perspectiva económica de la política ha sido reespecificada de esta forma, algunos aspectos de la ascendencia de la NGP (especialmente en el desenmarañar las burocracias públicas y reforzar la competitividad a nivel de prestación de servicios y a nivel de la rutina del trabajo de oficina) son menos sorprendentes. De hecho, esto es lo que se ha producido y el «evitar» la gestión será, desde este punto de vista, un objetivo acumulativo (una vez que las unidades de gestión corporativa han sido separadas de las unidades de elaboración de políticas, las unidades ejecutivas se dividirán en unidades de prestación y unidades de supervisión y así sucesivamente). Sin embargo, la noción de que el movimiento de la NGP emerge de un cambio en las curvas de utilidad de los burócratas plantea tantas preguntas como respuestas aporta. Por ejemplo, algunas burocracias (especialmente la burocracia de la *Australian Commonwealth* de los ochenta) han plantado cara a la separación de las agencias de prestación respecto de las unidades de elaboración de las políticas que tuvo lugar en el Reino Unido y Nueva Zelanda, planteándose la cuestión de si la teoría de la conformación del buró es «britocéntrica». Incluso en el Reino Unido, el desarrollo de la NGP en el área de los intereses de los altos funcionarios (por ejemplo «testar» en el mercado las funciones del gobierno central y la contratación de ciertos puestos estratégicos sobre una base de competencia abierta) iría más lejos de lo predicho por la teoría de la conformación del buró. Y, ¿cómo podemos explicar por qué los altos funcionarios de muchos países de la OCDE aparentemente actuaron tan «irracionalmente» (o altruísticamente) durante tanto tiempo, es decir, en el desarrollo del viejo estilo de la APP que, de acuerdo con la lógica de DUNLEAVY, beneficia más a los trabajadores de niveles inferiores que a los de niveles superiores? ¿Por qué tardaron tanto en ver la luz? ¿Por qué el viejo modelo de la APP no se extinguió mucho antes?

Al responder a estas cuestiones nos dirigimos directamente a la conclusión de que o bien algo debe haber cambiado históricamente en los grupos de interés involucrados en la alta burocracia o bien que la APP se autodestruyó a sí misma. Hay exponentes de ambas posiciones. Algunos investigadores afirman que los cargos directivos de la administración pública han sido ocupados por una «nueva clase», la cual percibiría sus intereses de forma diferente a como lo hacían sus predecesores. Dos investigadores australianos, Anna YEATMAN (1987: 350-51) y Michael PUSEY (1991), han desarrollado este enfoque siguiendo la tradición de

los análisis de James BURNHAM (1942) sobre los gerentes como una «nueva clase», o según la famosa «nueva clase» del antiguo régimen comunista yugoslavo de Milovan DJILAS (1957). PUSEY afirma que los escalafones superiores de los servicios públicos australianos están ocupados por una «nueva clase» de econócratas. Forjados en las escuelas elitistas y en la gran afluencia de ideas «consumeristas» durante el largo *boom* de después de la Segunda Guerra Mundial, difieren profundamente de sus predecesores, quienes en muchos casos desarrollaron los ideales del servicio público a partir de los rigores de la vida cotidiana de la depresión de los años treinta o de la II Guerra Mundial. Su educación, basada en la estricta observancia de la economía neoclásica (no contaminada por las ciencias humanas o incluso por otras ciencias sociales) en universidades de elite, les hace candidatos naturales a simpatizar con las ideas de la Nueva Derecha. También puede ser que esta educación les equipase mejor para ver con mayor claridad dónde residía su interés que a sus predecesores educados en el liberalismo.

Este cambio histórico nos ayudaría a comprender por qué la APP se extinguió cuando se extinguió, y por qué la teoría particular de la conformación del buró de DUNLEAVY empezó a desarrollarse en el período particular en que lo hizo. Pero no está claro que el cambio en los niveles superiores hacia unos burócratas con antecedentes sociales aún más privilegiados y con más bagaje en economía neoclásica se aplique en todos los casos. Por ejemplo, en el Reino Unido y en Francia es dudoso que la tendencia fuese tan fuerte como en Australia o en Nueva Zelanda, y que significara que los privilegiados que trabajan como funcionarios proviniesen desproporcionadamente de aquellos círculos con una educación de elite. Si una interpretación del tipo «nueva clase» se puede aplicar, entonces debería referirse tanto a aquellos que colonizaron la gestión pública desde fuera de la organización como desde dentro: el complejo privatizador, los consultores en gestión y los especialistas en tecnologías de la información forman el equivalente contemporáneo de «los expertos en eficiencia» que apoyaron la APP ochenta años atrás.

La otra explicación posible postula que la APP de alguna forma se autodestruyó. No hay un desarrollo de esta explicación en la literatura de la NGP, pero la idea de que la APP se autodestruyó está implícita en muchos comentarios. Quizás el más explícito de ellos es la idea de Martin PAINTER (1990) sobre el rejuvenecimiento y la decadencia. PAINTER argumenta que el «mérito» y la «eficiencia», las palabras paradigmáticas de la APP de finales del XIX y a principios del XX, reflejan las ideas contemporáneas de disciplina y progreso social, las cuales fueron englobadas en instituciones que llegaron a ser dominadas por intereses particulares como, por ejemplo, los sindicatos de los servicios públicos. Pero durante los años setenta, las medidas adoptadas en nombre del «mérito» y de la «eficiencia» eran percibidas como *contrarias* a aquellos valores, especialmente por aquellos que evaluaron la proliferación de una carrera funcionarial protegida como injusta

y discriminatoria para las mujeres, y por aquellos que vieron las medidas de finales del siglo pasado y de principios de éste como causantes de desviaciones, corrupción y fraude que obstaculizarían la realización de la eficiencia en la gestión. Esta interpretación de la emergencia de la NGP parece ser un híbrido, incorporando elementos de autodestrucción, expectativas crecientes y cambios en el hábitat que ayudarían a la formación de la nueva coalición.

## ¿WEBERIANISMO EN UN NUEVO HÁBITAT?

Si la extinción de la APP y la emergencia de la NGP no es una sorpresa para la reconstruida aproximación económica a la burocracia (quizás aliada con una interpretación de la «nueva clase»), ¿deberíamos concluir, entonces, que la emergencia de la NGP supone un golpe mortal a las visiones weberianas convencionales sobre el camino de la «modernización» administrativa?

De alguna forma —especialmente en la preferencia por pagar según el rendimiento y por una gestión directa— la NGP parece estar en contra de la noción weberiana de «modernización» administrativa. Pero, por otro lado, la NGP se puede concebir como el modelo que marca una nueva frontera en el desarrollo de la burocracia weberiana. Un aspecto importante sería el énfasis de la NGP en la medida y el cálculo, lo que Michael POWER y Richard LAUGHLIN (1992) llaman la «contabilización» (*accountingization*) de la administración pública. La extensión de la medida y el cálculo (los indicadores de gestión de la NGP) en el lugar de los criterios no escritos o tomados acríticamente va en la misma dirección que el espíritu de la modernización weberiana. Y lo mismo podría decirse de los contratos formales (o casi-contratos) como la base de actuación en la gestión pública, sustituyendo la vieja tradición de los acuerdos informales y no especificados. De hecho, la «contratización» (*contractorization*) de la administración bajo las siglas de la NGP, en vez de significar un alejamiento, puede ser visto como un desarrollo más de la burocracia weberiana.

Así pues, otra forma de interpretar el paso de la APP a la NGP es que el nuevo orden socioeconómico que se ha desarrollado durante la larga era de paz en los países avanzados (con la aparición del «posindustrialismo» o el «posfordismo») ha creado un nuevo hábitat para la administración pública que ha permitido a la visión weberiana clásica de la burocracia romper los constreñimientos tecnológicos a los que había estado sometida anteriormente.

Específicamente, se podría afirmar que la «informatización» (un término que se ha acuñado para denotar la difusión de las conexiones de los ordenadores a través de redes de telecomunicaciones como parte del núcleo de la tecnología de la

administración pública) ha creado nuevas posibilidades para realizar la visión weberiana del cálculo, la medida y el seguimiento de la norma, el núcleo de la actividad burocrática. El alcance limitado de estas actividades —típicas de la era en que WEBER escribió sus ideas sobre la burocracia— ha sido transformado por los desarrollos de la tecnología de la información.

Es decir, los burócratas de despacho de los días de WEBER se han ido transformando en microchips. WEBER escribió sobre burócratas individuales usando una metáfora fordista: «como un diente más en un mecanismo siempre en movimiento» (cf. GERTH y MILLS, 1948: 228). Hoy en día nosotros usaríamos una metáfora electrónica de nodos en una red, e incluso para muchos ámbitos de la administración pública no se puede encontrar todavía una metáfora adecuada. El desmoronamiento de las barreras tradicionales entre «trabajo del sector público» y «trabajo del sector privado» apunta en la misma dirección. Se podría argumentar que nos movemos más cerca, y no más lejos, de la idea weberiana de que burocracia pública y burocracia privada tienen similitudes esenciales en la forma de procesar el trabajo.

Estos progresos eliminaron la necesidad de realizar las tareas para tratar la información rutinariamente en un mismo espacio físico, o incluso en la misma organización, así como el disponer de personal generalista en los niveles de planificación de políticas; ahora bien, las caracterizaciones weberianas de burocracia no excluyen estos desarrollos. Por último, la informatización facilita un mayor desarrollo de los indicadores de gestión y de los centros de coste, a través del control y la evaluación de las disposiciones, los cuales hubiesen sido mucho más costosos y laboriosos de poner en práctica en la época anterior al desarrollo de la tecnología de la información. Pero todos estos desarrollos son exactamente el espíritu de la burocracia weberiana y, por tanto, no son contrarios a este espíritu. Cuando John TAYLOR y Howard WILLIAMS (1991: 172) argumentan que, como resultado de la informatización, «una nueva administración pública se está forjando y nuevos flujos comunicativos —así como la red de ordenadores que los facilitan y los mediatizan— son fundamentales en este proceso de innovación»; nosotros podríamos sostener que la informatización nos mueve más cerca y no más lejos de la visión weberiana del tratamiento impersonal (e inflexible), basado en las reglas, en los casos y con sistemas de control minuciosos. Según este argumento, el cambio de hábitat está transformando la moderna administración pública en un modelo «WEBER post-WEBER».

## SÍNTESIS Y CONCLUSIÓN

En comparación con buena parte de la literatura discutida en capítulos anteriores, los trabajos sobre el desmoronamiento de la APP y la emergencia de la

NGP están menos desarrollados y más dispersos. Nosotros todavía carecemos de criterios para medir y comparar ambos estilos de gestión pública, es más, la distinción entre cambio superficial y cambio profundo siempre ha sido difícil en las organizaciones públicas. Además, el modelo de gestión publica de la APP no ha desaparecido en la misma medida en todas partes, si un «dinosaurio» político se está extinguiendo, el proceso todavía está en curso. Además, hoy en día todavía muchos investigadores ven estos cambios como una rápida sucesión de modas efímeras que tienen sus breves momentos de gloria antes de caer en el olvido, y no como una tendencia de fondo de la gestión pública. Por ejemplo, Dick SPANN (1981) concibió la ideas de la gestión pública como una rueda de la moda, donde todo resulta ser fenómenos de corto plazo, tan duraderos como la moda del calzado con plataforma o las corbatas anchas; cada moda por muy extraña que sea, volverá algún día. Además, se podría argumentar que los cambios y variantes en la NGP —desde la *macho management* hasta las preocupaciones por la «calidad», desde poner énfasis en equipar a los políticos con la gestión hasta intentar separar la «gestión» de las «políticas», desde la defensa del sector privado hasta un simple reflejo privatista de la ideología de la «Nueva Derecha»— serían consistentes con la interpretación de SPANN.

Pero si la interpretación ofrecida anteriormente es correcta, no *todo* en la NGP son simples modas propagandísticas. Ciertamente, lemas particulares y glosas de la NGP han variado en la forma que SPANN esperaría. Pero el movimiento general de alejamiento de las doctrinas fundamentales de la APP (la creencia en la distintividad y el énfasis en las reglas procedimentales que limitan la discrecionalidad gerencial) parece ser mucho más una tendencia importante que sugerida por la «rueda de la moda». Además, esta interpretación no nos ayudaría a entender por qué la NGP se desarrolló en el momento particular que lo hizo. Sólo nos dice que las modas cambian, no por qué la moda de este año son los fracs en vez de las americanas o al revés. De hecho, no sería una sorpresa que el modelo tradicional de la APP se acercase al estadio de «especie en peligro», puesto que (aparte de las políticas macroeconómicas keynesianas) la mayoría de las extinciones recientes o actuales de políticas públicas son productos del mismo pensamiento progresista que produjo el modelo de administración pública, posteriormente cuestionado por la NGP.

Es difícil concluir que la extinción de la APP fuera debida a un poder meteórico de nuevas ideas o de evidencias. Muchas de las ideas han sido versiones recicladas de viejas doctrinas. Como en el caso de la privatización, en muchos casos la práctica parece haber precedido a la articulación formal de la doctrina. Antes del libro de OSBORNE y GAEBLER, *Reinventing Government* (1992), la literatura sobre el gerencialismo en los servicios públicos consistió en listas de comentarios de académicos escépticos. Como conjunto de ideas, hay elementos para argumentar

que la NGP parece más un conjunto de reflexiones derivadas de la práctica, especialmente en los países anglosajones, que el producto irrefutablemente lógico de un experimento baconiano. El cambio cultural (según WILDAWSKY crucial para el crecimiento gubernamental) y el poder retórico pueden ser importantes, pero pertenecen a un área donde las ideas no se pueden distinguir de los intereses.

Los dos conjuntos más desarrollados de explicaciones del cambio a la NGP, en la literatura de la ciencia política y la administración pública, se centran en el cambio de «hábitat» (la idea de OSBORNE y GAEBLER que las demandas cambian en el «pos-industrialismo» y la idea de TAYLOR y WILLIAMS de la informatización como la fuerza central conformadora de la NGP) y en los cambios de intereses (la idea de DUNLEAVY de la «conformación del buró» y la idea de YEATMAN y PUSEY sobre la nueva clase en la cúspide de la organización). La tesis de la autodestrucción, que tentativamente ha sido discutida por PAINTER, parece estar relacionada con el desarrollo de la NGP como una nueva coalición de intereses, ya que uno de los mayores rompecabezas sobre el cambio se encuentra en saber por qué las viejas estructuras de la APP se desmoronaron tan fácilmente al enfrentarse con una alternativa relativamente deslavazada. [...]

Incluso es discutible hasta qué punto la extinción de la APP realmente representa una sorpresa para las formas convencionales de entender la gestión a largo plazo. Como hemos visto, para la tradición fabiana la emergencia de la NGP es ciertamente una sorpresa (no bienvenida); pero esta tradición no es importante en el desarrollo de la administración pública «moderna». La NGP simplemente representa un desarrollo de «contabilización» más allá de lo que WEBER pudo imaginar y la automatización de muchos procedimientos de encajar casos en categorías que en tiempos de WEBER se hacían manualmente. Y a pesar de que la NGP sea una sorpresa para el estándar propuesto por el modelo de NISKANEN, hemos visto anteriormente que DUNLEAVY mostró cómo este modelo se puede desarrollar siguiendo su propia lógica para hacer que desarrollos como la corporatización y la contratación externa (*contracting out*) sean predecibles. De hecho, el rompecabezas actual debería ser por qué el modelo de la APP duró tanto tiempo y no por qué la NGP se desarrolló para cuestionarlo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROW, K. (1963): *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.
AUCOIN, P. (1990): «Administrative Reform in Public Management», *Governance*, vol. 3, pp. 115-137.
BARKER, R. (1984): «The Fabian State» en Pimlott (ed.) *Fabian Essays in Socialist Thought*, Londres, Heinemann.
BLACK, D. (1958): *Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
BURNHAM, J. (1942): *The Managerial Revolution*, Londres, Putnam.

CASHMAN, S. (1988): *America in the Age of the Titans: The Progressive Era and World War I*, Nueva York, New York University Press.

CREEL, H. (1964): «The Beginnings of Bureaucracy in China», *Journal of Asian Studies*, vol. 23, núm. 2, pp. 155-183.

DEARLOVE, J. (1979): *The Reorganization of British Local Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

DERLIEN, H. (1992): «Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe: Rather Comparable than Comparative», *Governance*, vol. 5, núm. 3, pp. 279-311.

DJILAS, M. (1957): *The New Class*, Nueva York, Praeger.

DOWNS, G., y LARKEY, P. (1986). *The Search for Government Efficiency*, Philadelphia, Temple University Press.

DUNLEAVY, P. (1985): «Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State», *British Journal of Political Science*, vol. 15, pp. 299-328.

DUNLEAVY, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.

FOX, A. (1974): *Beyond Contract*, Londres, Faber and Faber.

GERTH, H, y MILLS, C. (1948): *From Max Weber: Essays in Sociology*, Stanford, Stanford University Press.

HALLIGAN, J., y WETTENHALL, R. (1990): «Major Changes in the Structure of Government Institutions» en Power, J. (ed.) *Public Administration in Australia: A Watershed*, Sidney, RAIPA.

HEGESWISCH, A. (1991): «Public and Private Sector Trends in Remuneration Policies and Contract Flexibility in Europe». Presentado en el seminario internacional *Comparisons of Public Sector Pay in 10 Countries: 1190 Results form the Price Waterhouse/Cranfield Survey*. London, Public Finance Foundation.

HOOD, C. (1991): «Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, vol. 69, núm. 3, pp. 32-35.

HUME, L. (1981): *Bentham and Bureaucracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

KARL, B. (1963): *Executive Reorganization and Reform in The New Deal*, Cambridge, Harvard University Press.

LAWRENCE, P. (1964): *Road Belong Cargo*, Manchester, Manchester University Press.

LEIBENSTEIN, H. (1976): *Beyond Economic Man*, Cambridge, Harvard University Press.

MARTIN, S. (1983): *Managing Without Managers*, Beverly Hills, Sage.

MERKLE, J. (1980): *Management and Ideology*, Berkeley, University of California Press.

NETHERCOTE, J. R. (1989): «Public Service Reform: Commonwealth Experience». Presentado en la *Academy of Social Sciences of Australia*, 25 de febrero, University House, Australian National University.

NISKANEN, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.

OLSON, K. (1979): *Biography of a Progressive: Franklin K. Lane*, Westport, Greenwood Press.

OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.

PAINTER, M. (1990): «Values in the History of Public Administration» en Power, J. (ed.), *Public Administration in Australia: A Watershed*, Sidney, RAIPA.

PETERS, T., y WATERMAN, R. (1982): *In Search of Excellence*, Nueva York, Harper and Row.

POLLITT, C. (1993): *Managerialism and Public Service*, Oxford, Blackwell.

POWER, M., y LAUGHLIN, R. (1992): «Critical Theory and Accounting» en Alveson, N., y Willmott, H. (eds.), *Critical Management Studies*, Londres, Sage.

PUSEY, M. (1991): *Economic Rationalism in Canberra*, Cambridge, Cambridge University Press.

SAKO, M. (1991): «The Role of Trust in Japanese Buyer-Seller Relationship», *Ricerche Economiche*, vol. 45, pp. 449-474.

SCHAFFER, B. (1973): *The Administrative Factor*, Londres, Frank Cass.

SCOTT, G.; BUSHNELL, P., y SALLEE, N. (1990): «Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience», *Governance*, vol. 3, pp. 138-167.

SJÖLUND, M. (1989): *Statends Lönepolitik*, Stockholm, Allmänna Förlaget.

SPANN, R. (1981): «Fashions and Fantasies in Public Administration», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 40, pp. 12-25.

STURGESS, G. (1989): «First Keynote Adress» en Carey, B., y Ryan, P. (eds.), *In Transition: NSW and the Corporatisation Agenda*, Sydney, Association for Management Education and Research.
TAYLOR, J., y WILLIAMS, H. (1991): «Public Administration and the Information Polity», *Public Administration*, vol. 69, núm. 2, pp. 171-190.
WALKER, G. (1987): *Initiative and Referendum*, Sydney, Centre for Independent Studies.
WITT DE, B. (1968): *The Progressive Movement*, Seattle, Washington University Press.
WORSLEY, P. (1968): *The Trumpet Shall Sound*, Londres, MacGibbon and Kee.
YEATMAN, A. (1987): «The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980s», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 46, pp. 339-353.

22

# REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: PARADIGMAS, PRINCIPIOS, PARADOJAS Y PÉNDULOS

*Peter Aucoin*

FUENTE ORIGINAL TRADUCIDA
AUCOIN, P. (1990), «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, n.° 2, pp. 115-137.

# REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: PARADIGMAS, PRINCIPIOS, PARADOJAS Y PÉNDULOS

*Peter Aucoin*

El proceso generalizado de reforma de la gestión pública que ha protagonizado la administración pública durante las dos últimas décadas (...), ha sido promovido principalmente por la necesidad gubernamental de responder a una situación de crisis fiscal: fruto, por un lado, de los cambios en el sistema económico internacional y, por otro lado, de la creciente demanda de servicios y de regulaciones que reciben los sistemas políticos nacionales. Esto ha provocado tensiones que han conducido a elaborar respuestas políticas de gran envergadura, enfocadas al control presupuestario y a la reducción de los servicios públicos, así como a una serie de medidas encaminadas a privatizar las operaciones gubernamentales y a desregular las actividades de las empresas privadas.

En el contexto de estas tensiones, dos conjuntos de ideas han venido a influir sobre el diseño de los sistemas de gobierno (*governance*) y de gestión. Estos dos conjuntos no están totalmente desvinculados de las respuestas políticas denominadas *neoconservadoras*, aunque son dos grupos con identidades diferentes. El primer conjunto de ideas emana de la escuela de pensamiento conocida como la «Teoría de la Elección Pública» (*Public Choice Theory*), la cual se centra en la necesidad de reestablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. El segundo conjunto de ideas, conocido actualmente como la Escuela de Pensamiento Gerencial, se centra en la necesidad de reestablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia. Tomados conjuntamente, estos dos grupos de ideas han tenido un profundo impacto en la forma en que los gobiernos se han estructurado para llevar a cabo su propósito de administrar y gobernar los asuntos públicos.

---

Artículo traducido por Moisés AMORÓS.

Aunque los cambios que han sido presentados —o propuestos— como resultado de estas ideas pueden también ser considerados como un retorno a los fundamentos del gobierno representativo y de la administración pública, ya que se puede identificar un sentido primario a partir del cual las prescripciones fundamentales derivadas de estos dos conjuntos básicos difieren acerca de lo que constituye la esencia de la gestión pública. La suma de estas dos concepciones debe, por tanto, conllevar tensiones —si no contradicciones— en la implementación de sus ideas. Al mismo tiempo, debe señalarse que estas tensiones y contradicciones son claramente inherentes a la *gobernación* de los Estados modernos (WALDO, 1984). No es ilógico pensar, por lo tanto, que los gobiernos intenten perseguir las dos concepciones simultáneamente. De este modo, la cuestión central es saber si los diseños organizativos para la reforma del gobierno representativo y de la administración pública promueven el acomodo entre estas tensiones y contradicciones. Esta es la cuestión examinada en este artículo.

## PARADIGMAS GUBERNAMENTALES Y GERENCIALES

Las ideas que ascienden en círculos políticos son descritas como *paradigmas*, por la simple razón de que combinan una dimensión intelectual y una dimensión ideológica. Son modelos atractivos porque parecen describir la realidad y ofrecen una explicación de ella, y prescriben caminos para el cambio en la dirección deseada. En este sentido, los paradigmas tienen seguidores más allá de círculos partidistas explícitos. Al mismo tiempo, son presentados de una forma simple y fácil de manejar. Por lo tanto, son ideas que pueden ser comunicadas a políticos y burócratas bajo fórmulas que no presupongan que ni unos ni otros tengan que leer las fuentes originales de las mismas.

### Teoría de la elección pública

Recientemente, uno de los paradigmas ascendentes es el de la teoría de la elección pública (*theory of public choice*). Aunque se pueden encontrar diversas variantes bajo este mismo nombre, es quizás el trabajo de William NISKANEN, *Representative Government and Bureaucracy* (1971), el que mejor representa el espíritu de este conjunto de ideas. Lo es precisamente por confrontar el gobierno representativo con la burocracia en la lucha por uno de los recursos fundamentales del Estado; es decir, las finanzas (*public purse*). A través de esta confrontación se pretende demostrar por qué los burócratas tienen la capacidad de perseguir sus propios intereses (o sus propias percepciones de lo que es el interés público) en sus relaciones con los representantes electos, quienes, en el mejor de

los casos, poseen sólo unas capacidades mínimas para dirigir a los burócratas. De este modo, no es del todo sorprendente que las ideas recogidas en este argumento fueran recibidas con agrado por aquellos representantes electos involucrados en la gestión de las finanzas públicas, ya que podían verse identificados como *burócratas maximizadores de presupuestos.*

Las propuestas de la teoría de la elección pública han penetrado en la arena política y, además, han sido especialmente influyentes en tiempos en que las restricciones presupuestarias han llegado a ser una preocupación generalizada. El hecho de que estas ideas se desarrollasen para ser aplicadas en el sistema norteamericano no ha impedido su aplicación en otras formas de gobierno, especialmente en el sistema de gobierno de gabinete tipo Westminster. De hecho, la popularidad de la serie televisiva *Sí, Ministro* ha dado a estas ideas una audiencia más allá de los confines de los círculos políticos e intelectuales (BORINS, 1988). En un sistema de gobierno de gabinete, el centro de atención se traslada de las relaciones entre burócratas y legisladores a las relaciones entre burócratas y ministros (...) (SULEIMAN, 1986). Pero la dinámica esencial continúa siendo la misma: se deben hallar mecanismos para reafirmar la primacía de los políticos electos sobre los burócratas en relación tanto a los presupuestos como a las políticas.

El atractivo de los dogmas básicos de la teoría de la elección pública se extiende más allá de los confines de los arreglos institucionales propios del sistema político norteamericano por dos razones fundamentales. En primer lugar, estos dogmas parecen ofrecer una explicación más adecuada a la crisis del gobierno representativo en el contexto del Estado moderno. Desde esta perspectiva, se postula que los administradores profesionales que nutren las burocracias del Estado han asumido demasiado poder. En segundo lugar, las prescripciones de este paradigma son atrayentes porque constituyen una reformulación contemporánea del principio básico del gobierno representativo, es decir, la gobernación a través de representantes electos.

A este respecto, es importante subrayar que este mismo principio se halla en la base de la reforma del gobierno parlamentario del siglo pasado. El desarrollo de lo que hoy conocemos como el *gobierno de gabinete* y su dinámica informal —el gobierno de partidos— tuvo lugar para asegurar que los políticos electos pudieran ejercer autoridad sobre los aparatos del Estado, las finanzas públicas y las oficinas del ejecutivo. El posterior desarrollo de lo que hoy conocemos como Estado administrativo (caracterizado por la emergencia del concepto de permanencia en la carrera funcionarial y por procesos de creciente especialización, tamaño y complejidad de las tareas gubernamentales) nos ha vuelto a traer, aunque bajo una forma diferente, el interrogante sobre la capacidad de los políticos electos para controlar los instrumentos de gobierno. Desde esta perspectiva, la cuestión fundamental es el diseño institucional: la misma cuestión que persiguieron los reformistas democráticos liberales del siglo XIX.

## Gerencialismo

El segundo conjunto de ideas concerniente a la reforma administrativa emana de fuentes externas a la propia gestión pública: la literatura sobre el sector privado y la gestión empresarial. El libro de Thomas PETERS y Robert WATERMAN, *In Search of Excellence* (1982), es quizás el mejor y más influyente ejemplo de este género. La premisa que se encuentra en la base de este segundo paradigma se refiere a que las capacidades de las complejas organizaciones actuales para llevar a cabo sus objetivos pueden ser potenciadas mediante estructuras gerenciales y prácticas que desburocraticen la organización. Mediante estas estructuras y prácticas se pueden aligerar unas burocracias excesivamente hinchadas y convertirlas en sistemas que usan sus recursos organizativos de forma económica; que mejoran su productividad a través de un funcionamiento más creativo y, por tanto, más eficiente; y que incrementan su eficacia prestando una atención especial a los objetivos —las misiones— de la organización, de su personal y de sus clientes.

El atractivo de este paradigma se manifiesta en una doble dimensión. En primer lugar, el paradigma representa una crítica a la burocracia como diseño organizativo y como mecanismo de gestión. Aunque su principal, pero no exclusivo, foco de atención son las organizaciones privadas, la comparación entre los sectores público y privado es adecuada por la simple razón de que las organizaciones privadas estudiadas son también grandes y complejas. Políticos electos y burócratas se pueden identificar con muchos de los análisis y de los diagnósticos elaborados por esta escuela de pensamiento. A pesar de que muchas de las ideas contenidas en este tipo de estudios se pueden encontrar también en la literatura de la teoría de la administración pública, su atractivo reside en que los temas se plantean desde la perspectiva de los gestores y no desde la de los teóricos. Además, estas cuestiones se han presentado en fórums mucho más sensibles a las necesidades de los implicados, en revistas especializadas que se pueden adquirir fácilmente en las librerías de los aeropuertos, en publicaciones de los llamados *think tanks* o en seminarios para gerentes profesionales. Por ejemplo, *In Search of Excellence* se ha popularizado mediante vías que han dado a sus ideas básicas un perfil casi tan popular como la serie «*Sí, Ministro*» (METCALFE y RICHARDS, 1987a).

La segunda razón del atractivo de este paradigma reside en el hecho de que la gestión en el sector privado ha sido presentada, especialmente entre políticos neoconservadores, como superior a la gestión en el sector público. La propia palabra «*gestión*» se deriva de la experiencia privada; se trata de un concepto que denota un interés por cómo usamos los recursos para conseguir resultados y que, por lo tanto, contrasta con el supuesto foco procedimental y formalista de la «*administración*». A partir de esta comparación, los burócratas del sector público

son percibidos esencialmente como administradores y, consecuentemente, son considerados inferiores a sus equivalentes en el sector privado.

Respecto a este segundo punto, debe señalarse que las ideas ahora tan de moda en los círculos gerenciales son una reformulación de los modelos tradicionales de la teoría de la gestión: el clásico de Chester BERNARD —*The Functions of the Executive* (1938)— y los trabajos de Mary PARKER FOLLET serían las obras seminales de esta corriente (HARMON y MAYER, 1986: 340-347). Esto no es ninguna sorpresa, ya que la gestión de organizaciones complejas —tanto en el sector público como en el privado— siempre ha estado y siempre estará sometida a la competencia de ideas sobre el ejercicio del poder. Hemos de contraponer el paradigma actual a esas teorías y principios gerenciales anteriores que enfatizan la jerarquía, el control, y los sistemas de administración formales —como es el caso de la *Escuela de la Gestión Científica*—. Al igual que ocurría en el caso de las teorías de la elección pública, estos modelos presuponen que el conflicto impregna la vida de la organización y que, por lo tanto, debe contenerse y gestionarse dentro de las relaciones de autoridad establecidas por la organización y por sus reglas oficiales.

## PRINCIPIOS GUBERNAMENTALES Y GERENCIALES

La reafirmación de la dimensión política del gobierno representativo y el ascenso de la escuela gerencial han provocado un amplio acuerdo sobre la necesidad de diseñar una reforma administrativa de la gestión pública. Estos esfuerzos se han basado en una serie de principios que se derivan, explícita o implícitamente, de los dos paradigmas anteriores. Sería completamente erróneo suponer que las reformas administrativas se han introducido de forma universal y a través de una estrategia bien definida y coherente. Al mismo tiempo, y a pesar de algunas variaciones entre sistemas políticos (...), se ha producido un reforzamiento mutuo entre los diferentes sistemas políticos avanzados, así como una considerable difusión de estas ideas hacia sistemas políticos menos desarrollados. Las ideas fundamentales de estos fenómenos son examinadas en las siguientes dos secciones.

### Estructuras ejecutivas

La teoría de la elección pública asume que en el diseño organizativo del Estado administrativo moderno, los líderes políticos representativos han perdido demasiado poder en favor de las estructuras burocráticas, las cuales simplemente deberían asistirles en el gobierno de los sistemas políticos. Aunque en la teo-

ría de la elección pública existe una clara preferencia por mecanismos que faciliten, a través del retorno a los políticos, una reducción del poder de las burocracias que permita acercarse a un modelo de democracia más directa que representativa, la lección principal que la mayoría de los líderes políticos han extraído de este paradigma ha sido que el poder de los representantes, especialmente de las autoridades ejecutivas, debe reforzarse frente a la burocracia. Esta concentración de poder reclama una atención especial hacia la centralización, la coordinación y el control.

*Centralización*

La centralización ha aparecido como un rasgo típico de la reforma administrativa, ya que las autoridades ejecutivas (presidentes, ministros, etc.) han buscado un estilo de liderazgo político que les permitiera mantener el control directo y que, consecuentemente, les convirtiera en gestores de sus organizaciones. El liderazgo político personal se ha reconocido como un elemento crucial para la dominación efectiva del proceso estratégico de decisión. Esta dominación se concibe como necesaria para poder imponer nuevas direcciones políticas a las burocracias, las cuales se han mostrado escépticas o en clara oposición a los cambios en la agenda política y en las prioridades que nacieron tras la Segunda Guerra Mundial.

La centralización pretende reforzar los poderes de las autoridades ejecutivas en dos direcciones. La primera ha consistido en reforzar el poder de los jefes de gobierno en contra de los otros miembros del ejecutivo (HALLIGAN, 1987). Esta primera dirección se puede observar en los intentos, no siempre exitosos, de los primeros ministros para restructurar o gestionar sus gabinetes con el objetivo de disminuir el modo colegial de decisión (WELLER, 1985). Los gabinetes reducidos, los gabinetes internos, los comités ejecutivos dentro de los mismos gabinetes o el incremento de las iniciativas del jefe del gobierno son algunos ejemplos de esta primera dirección. Todos estos mecanismos pretenden lo mismo: dar una mayor coherencia a la dirección estratégica del gobierno mediante la reducción de las capacidades de los ministros —ya sea a nivel individual o colectivo— para desmarcarse de las líneas estratégicas marcadas desde la cúpula (MACKIE y HOGWOOD, 1985).

La segunda estrategia para reforzar a las autoridades ejecutivas consiste en potenciar la capacidad de control de los ministros sobre sus burocracias departamentales (METCALFE y RICHARDS, 1987b: 56-76). En este sentido, el objetivo principal es conseguir que los ministros sean realmente los jefes burocráticos de sus departamentos o ministerios, tal como marcan los principios constitucionales. La dicotomía política/administración se reinterpreta de forma que el ministro sea el gestor de las políticas y de la administración. Hay dos dimensiones de esta reformulación del rol de los ministros que son significativas. La primera se refiere a

que los sistemas de gestión de la información se desarrollan para servir al ministro como gestor. La segunda se refiere a que los ministros se relacionan directamente con funcionarios o burócratas de rango inferior al jefe jerárquico de la administración (secretario permanente, diputado permanente, jefe de departamento, etc.). Estas dos dimensiones intentan reducir la dependencia de los ministros respecto de los altos funcionarios y, por extensión, de la burocracia departamental.

*Coordinación*

Íntimamente relacionada con la concentración de poder asociada a la centralización, se han desarrollado diversos intentos para aumentar la coordinación entre los diversos componentes del entramado ejecutivo-burocracia. La coordinación significa que el *departamentalismo* (y la *interdependencia entre órganos* dentro de los mismos departamentos o ministerios), la fragmentación de las políticas y la desestructuración del proceso de elaboración del presupuesto (con la consiguiente dispersión del poder), han sido amenazados por diversos mecanismos de gestión corporativa (*corporate authorities*), mecanismos que se han entendido como una extensión del rol estratégico de los funcionarios asesores de gobiernos. Estos intentos pueden identificarse especialmente en el proceso de elaboración de los presupuestos, puesto que las restricciones presupuestarias han requerido una mayor coordinación. Pero esta creciente necesidad de coordinación también se puede identificar en otras áreas donde se ha producido, a lo largo de las dos últimas décadas, una expansión de los departamentos centrales o de agencias de naturaleza semipública (CAMPBELL, 1983).

Estos intentos se han caracterizado por un reforzamiento de los poderes de las autoridades corporativas ya existentes (particularmente en los ámbitos de finanzas, hacienda y presupuestos), por la creación de nuevas carteras corporativas (por ejemplo, en áreas de reforma de los mecanismos regulativos como las privatizaciones, las relaciones intergubernamentales, el medio ambiente o el comercio) y por el uso de mecanismos corporativos como gabinetes específicos para políticas horizontales o de carácter transversal. Además, debe mencionarse la expansión del personal de apoyo a los núcleos centrales —los *superburócratas*— que trabajan o bien para el ejecutivo en su conjunto o bien para los jefes de los ministerios.

La coordinación se ha mostrado escurridiza en bastantes áreas de la arena ejecutiva-burocrática (CAMPBELL, 1988a). Sin embargo, se ha cosechado algún éxito cuando se ha integrado con la centralización y se ha centrado en un conjunto limitado de prioridades estratégicas. En este caso el factor clave ha sido las estructuras institucionales, mientras que las tan valoradas *técnicas* del análisis de las políticas o de los sistemas presupuestarios han mostrado sus carencias (PETERS, 1989).

*Control*

La concentración de poder en las estructuras ejecutivas de los gobiernos ha incluido también un número importante de iniciativas destinadas a controlar las burocracias y, así, a asegurar que las políticas son implementadas como estaba previsto. Estas iniciativas incluyen una creciente atención al personal, la dotación de puestos vía contratación de cargos públicos y diversos intentos de reducir el poder de las burocracias.

Entre los diversos mecanismos de control de las burocracias, destaca la creciente *politización* de los cargos que sirven al ejecutivo tanto individual como colectivamente (ABERBACH y ROCKMAN, 1988; DERLIEN, 1987). En algunos casos, esta circunstancia se ha traducido en la proliferación de cargos de confianza política destinados a reforzar al ejecutivo tanto desde puestos de responsabilidad como desde puestos de base (INGRAHAM, 1987); mientras que en otros casos ha supuesto la promoción de funcionarios públicos que habían demostrado su adhesión partidista a la élite política gobernante o que habían mostrado simpatías por sus políticas o sus enfoques políticos (BOURGAULT y DION, 1989). En el primer caso, la expansión del número de externos, introducidos explícitamente para asesorar en el control de las burocracias, ha sido un proceso evidente; en los casos restantes, por el contrario, nos encontramos con un proceso frecuentemente encubierto. Sin embargo, en cualquier caso, los procesos emanan de una desconfianza permanente hacia la burocracia.

En relación con este fenómeno, se han producido también iniciativas destinadas a reducir el tamaño global de las burocracias gubernamentales. Estos intentos se han llevado a cabo fundamentalmente por motivos de contención y eficiencia, pero también se han iniciado con la expectativa de reducir el poder y la autonomía de los funcionarios a través de una reducción de la complejidad de los departamentos ministeriales y de otros entes administrativos. No es sorprendente, pues, que estas iniciativas estén asociadas con programas de privatización de algunos servicios, con la desregulación de otros o con la contratación de actividades diversas al sector privado o a otros niveles de la administración. Todas estas iniciativas tienen la ventaja de disminuir la necesidad de funcionarios o, al menos, de empleados públicos.

## Estructuras de gestión

La emergencia de la escuela de pensamiento *gerencialista* ha relanzado una serie de principios organizativos que pretenden reforzar las capacidades de los gestores para actuar, para clarificar sus misiones y objetivos, y para ser responsa-

bles tanto ante sus clientes/usuarios como ante sus subordinados. Consideran que la desconcentración del poder es esencial para una buena gestión, ya que representa la antítesis del ideal burocrático. Los principios de diseño organizativo apuntados por esta escuela de pensamiento se caracterizarían por su adhesión a una descentralización extensiva, a la desregulación y a la delegación.

*Descentralización*

El principio de la descentralización es crucial para la desconcentración de poder, ya que pone el énfasis en la necesidad de que los gestores tomen la iniciativa para conseguir que se realicen las cosas y que se obtengan resultados (AUCOIN, 1988a). Las estructuras descentralizadas son el mecanismo que reclaman estos principios, pues suponen que los gestores en puestos periféricos decidan qué es lo que debe hacerse. En otras palabras, estos principios fuerzan a los gestores a dedicarse a gestionar las operaciones y al personal que administra procesos y sistemas. Esto no significa eliminar el control centralizado sobre la fijación de las prioridades o políticas estratégicas; sino que supone que el núcleo central se limite a actuar en los aspectos más fundamentales, evitando que la implementación de las líneas estratégicas lo sobrecargue con múltiples conflictos.

Esta tendencia a la acción (el *«bias for action»* de PETERS y WATERMAN, 1982) se deduce de una percepción: las organizaciones centralizadas se autoproducen una enfermedad que, debido al exceso de análisis y al síndrome de prepararse-para-estar-preparado, les paraliza. Para sobreponerse a estas tendencias típicas de las organizaciones grandes y complejas, la descentralización es esencial. Estas afirmaciones son especialmente relevantes en el caso de las grandes burocracias gubernamentales, por la simple razón que los principios constitucionales y las dinámicas políticas frecuentemente inciden en favor de la centralización (...)

Los intentos para establecer una aproximación descentralizada se han sustentado sobre la dispersión de la autoridad y de la responsabilidad por las políticas y el gasto hacia niveles periféricos. Algunos ejemplos de estos intentos se pueden encontrar en la Iniciativa de Gestión Financiera (*Financial Management Initiative*) británica (FRY, 1988), en el Programa para el Incremento de la Autoridad y el Control (*Increased Ministerial Authority and Accountability*) (VEILLEUX y SAVOIE, 1988) de Canadá, y en el Programa Australiano para la Mejora de la Gestión Financera (*Australian Financial Management Improvement Program*) (HALLIGAN, 1988). En todos estos casos, al igual que en otros similares, el objetivo ha sido detectar las rigideces institucionales consideradas como inherentes a la gestión pública. En cada caso, encontramos un reconocimiento de que la simple expansión del control central no puede controlar efectivamente las complejidades y el volumen de la gestión gubernamental.

La descentralización de la autoridad ha supuesto dotar de poder a aquellos gerentes en escalafones inferiores, es decir, a aquellos que se encuentran apartados del núcleo ejecutivo de los diversos departamentos. A menudo estas iniciativas han dispersado la autoridad hasta los técnicos de base (...). La desconcentración no siempre significa que exista una descentralización de la autoridad, aunque ésta es una circunstancia cada vez más frecuente (AUCOIN y BAVKIS, 1988).

Se ha argumentado que la descentralización sólo es efectiva si los niveles jerárquicos de la organización se reducen. La razón es que se necesitan gestores con poder que estén en contacto directo y en permanente comunicación con sus superiores. La gestión descentralizada requiere, por una parte, una notable discrecionalidad en los escalafones inferiores y, por otra, la posibilidad de que los gestores superiores puedan tratar rápidamente y con efectividad los casos excepcionales respecto a las rutinas diarias. Para poder manejar esta dualidad debe facilitarse una reducción de niveles jerárquicos, ya que una jerarquía numerosa va en contra de este principio. Así pues, los niveles de gestión deben ser disminuidos.

*Desregulación*

Uno de los puntos principales en el paradigma *gerencial* es la afirmación de que los gerentes operativos deben tener autoridad sobre los recursos y el personal para conseguir sus misiones. No deben ser controlados centralizadamente por autoridades funcionales con la capacidad de imponer reglas y directrices respecto a la gestión financiera y la gestión del personal. El personal de la estructura funcional central, lo que MINTZBERG llama la *tecnoestructura corporativa* (MINTZBERG, 1979), debe ser reducido para, así, poder asegurar que su capacidad para interferir en la gestión operativa sea mínima. Por la misma razón, los gestores operativos no deben escudarse detrás de mecanismos protectores como reglas o normas, sino que han de ser responsables por sus acciones. Deben ser capaces de gestionar según sus criterios y no mediante un *libro de instrucciones* (HANSEN y LEVINE, 1988).

La desregulación administrativa encaja perfectamente con la descentralización de la autoridad, ya que reafirma la primacía de los gestores operativos. Mediante esta acción no sólo se libera a los gestores de condicionantes excesivos sobre su actuación, sino que también les permite gestionar en función de su intuición en vez de seguir el procedimiento. La «productividad a través de la gente» (el *productivity through people* de PETERS y WATERMAN, 1982) puede adoptarse como norma en la gestión operativa, ya que estos gestores operativos se hallan en disposición de poder delegar en aquel personal que esté en mejor situación para desarrollar las tareas correspondientes (...).

*Delegación*

Una de las críticas persistentes al diseño institucional de los gobiernos ha sido la tendencia a sobrecargar las organizaciones operativas con múltiples e incluso inconsistentes objetivos. Como consecuencia, lo que se crea son organizaciones *conglomerado* que frecuentemente avanzan en diversas direcciones al mismo tiempo. El enfoque *gerencial* considera que este planteamiento es una receta para un funcionamiento ineficaz. Se argumenta, entonces, que es necesario desarrollar organizaciones entrelazadas (el *stick to the knitting* de PETERS y WATERMAN, 1982); es decir, organizaciones que persigan misiones claramente definidas y coherentes. La necesidad de mantener relacionadas la autoridad, la responsabilidad y la estructura de control con sus recursos, productos y resultados es básica en el diseño organizativo. Se sugiere, entonces, que solamente de esta forma se puede controlar el funcionamiento de una organización, evaluar su gestión y que el núcleo corporativo ejecutivo pueda hacer los ajustes necesarios.

El diseño inicial y las subsiguientes modificaciones de la distribución de autoridad son funciones típicas del núcleo ejecutivo corporativo. Consecuentemente, la clave del éxito reside en el grado en que este ejecutivo corporativo (el presidente, el primer ministro o el gabinete) sea capaz de especificar las misiones primarias de las organizaciones operativas y sea capaz de controlar la incorporación de nuevos objetivos que, a pesar de ser deseados, enturbian los objetivos primarios. En este sentido, el mismo mecanismo de delegación puede ser una ayuda; es decir, puede clarificar las misiones de las organizaciones operativas. Pero esto no es suficiente. Además, el diseño de la delegación de autoridad debe permitir despojarse de todo aquello que no sean los objetivos esenciales en la implementación de las misiones.

Aparte de usar el mecanismo de la privatización de servicios gubernamentales (un mecanismo que tiende a permitir a la agencia contratante deshacerse de todo aquello no esencial para la implementación de sus objetivos), la implantación del mecanismo de delegación de autoridad puede observarse en las recientes reformas de algunos sistemas políticos. En algunos países, estas reformas en la organización de las empresas públicas o estatales no ha supuesto privatizarlas, sino que han sido simplemente reorganizadas (...) (FRY, 1988; JENKINS, CAIRNES y JACKSON, 1988). En este caso, el objetivo consiste en conseguir organizaciones con misiones que, una vez establecidas, puedan ser gestionadas sin temor a ser sobrecargadas por nuevos objetivos impuestos desde el exterior. Las estructuras matriciales complejas deben ser evitadas a toda costa.

En relación con esta idea de delegación se encuentra la necesidad de que las organizaciones sean gestionadas de modo que estén *cerca* de sus consumidores o, en términos propios de la gestión pública, de forma que sean más sensibles a las

demandas de sus ciudadanos y/o clientes. Las organizaciones con misiones claramente definidas pueden ser más sensibles a sus clientes, puesto que sus responsabilidades de proveer servicios públicos no se hallan minadas por la necesidad de perseguir otros objetivos que, eventualmente, pudieran desviar la atención de sus misiones fundamentales. Esto requiere indudablemente una autonomía considerable de los gestores operativos.

## PARADIGMAS Y PARADOJAS

Los dos paradigmas dominantes de gobierno y de gestión, así como los principios que de ellos se desprenden, introducen ciertas tensiones, incluso contradicciones. Respecto a las relaciones que se establecen entre políticos y burócratas en la gestión y en el gobierno, los dos paradigmas proceden de diferentes puntos de partida. Y de aquí emergen tres paradojas: las diferentes formas en que el *problema burocrático* es diagnosticado y las soluciones prescritas; las diferentes aproximaciones a la dicotomía políticas/administración; y las diferentes maneras de recomponer el rompecabezas representatividad/responsabilidad.

### El problema burocrático

La tensión más explícita emana del problema percibido a través del desarrollo del *ideal burocrático* como una forma de organización de la administración del gobierno. La teoría de la Elección Pública funciona a través de la percepción del poder de los burócratas como un problema. Consecuentemente, en un sistema de gobierno representativo, los políticos han de intentar *domar* a la burocracia a través de la concentración del poder en sus manos. Disponer de asesores políticos, de cargos de confianza en puestos operativos o, más en general, prestar atención a los aspectos políticos de los propios funcionarios son elementos que pueden ayudar en esta doma de la burocracia.

Por otro lado, el paradigma gerencial entiende que el problema burocrático es debido al excesivo control sobre los burócratas o, por lo menos, sobre los gestores operativos. El problema no es el poder de los burócratas *per se*, sino el diseño de unas burocracias excesivamente cargadas de sistemas de control formal en la cúspide de la organización. Esto produce incentivos para una administración guiada por reglas y normas, y no por los resultados. El principal problema es la inacción, el letargo que produce la separación entre la autoridad y aquellos que deben actuar directamente. Consecuentemente, para solventar este problema hace falta que los burócratas en los puestos operativos sean *liberados* de este tipo de estructura burocrática.

Estas dos percepciones y prescripciones existen la una al lado de la otra, generando una paradoja de importancia considerable. Debemos perdonar a los burócratas cuando no saben como actuar en un régimen político en el que ambos paradigmas se han consolidado. Están atrapados entre la espada y la pared y son, al mismo tiempo, la causa y la solución de un mismo problema. Así pues, cierta esquizofrenia organizativa ha penetrado en la mayoría de las burocracias, las cuales protagonizan o bien un entusiasmo desmesurado por algunas propuestas de reforma administrativa o bien una grave pérdida de moral. Aunque en muchos casos las diversas medidas restrictivas introducidas son las responsables de la pérdida de moral, también es cierto que el personal no puede mantener la moral alta en condiciones de presiones múltiples como las que se introducen con esta paradoja.

## La dicotomía políticas/administración

La segunda paradoja que se deriva de los dos paradigmas se circunscribe a las diferentes aproximaciones del *continuum* políticas-administración. La teoría de la Elección Pública subraya el papel de las autoridades políticas como representantes electos en el proceso de gobierno. Esta teoría en ningún caso admite una dicotomía política/administración que genera esferas de responsabilidad separadas para los políticos y para los burócratas. Esta teoría concibe la dimensión política del proceso de toma de decisiones como dominante tanto en el ámbito de la administración como en el de las políticas. Así pues, los políticos —especialmente aquellos con autoridad ejecutiva— pasan a ser *gestores*. Esta prescripción no puede borrar las distinciones entre políticas y administración. También significa que aquellas personas que sirven a los políticos en funciones de gestión —sean éstos nombrados por razones políticas o sean funcionarios de carrera— deben actuar como agentes de los políticos. No están en sus puestos para ser *expertos* independientes y con autonomía interpretar la voluntad política de sus jefes.

El paradigma *gerencial*, por su parte, observa la dicotomía políticas/administración como una amenaza. Este paradigma no niega que la gestión abarca tanto las políticas como la administración, pero insiste en una relación de tira y afloja entre ambas (*tight/loose*); es decir, las políticas están delimitadas por unos pocos valores centrales, gozando los gestores operativos de autonomía para decidir sobre cualquier otro aspecto (PETERS y WATERMAN, 1982). Desde esta perspectiva, los gerentes superiores —es decir, los políticos con responsabilidades ejecutivas— deben contenerse para que los gestores operativos puedan disfrutar de la autonomía necesaria para la implementación de las políticas.

Esta paradoja introduce un nuevo giro a uno de los dilemas más persistentes en la administración pública (CAMPBELL y PETERS, 1988). Y este nuevo giro se

produce en virtud de que los dos paradigmas parten de concepciones radicalmente diferentes de la *política* que está en la base del ejercicio de la gestión. El paradigma del *public choice* concibe la política como gestión exhaustiva; es decir, la política se halla presente en la formulación y en la implementación de las políticas. El paradigma gerencial, por otro lado, concibe la política como la base para la determinación de los valores, las misiones y, por lo tanto, las políticas de una organización. Desde esta perspectiva se asume que la implementación de los valores puede realizarse sin la intervención directa de aquellas personas que los han definido. Esta visión presupone que los valores básicos, enunciados como políticas, serán pocos y, por lo tanto, gestionables y explícitos. Es decir, podrán constituirse como guías de acción susceptibles de ser comunicadas a través de la línea de mando sin distorsiones. La coexistencia de estas dos concepciones no puede dar lugar sino a la confusión y la incertidumbre en la gestión pública.

## El rompecabezas representatividad/responsabilidad

Aunque la teoría del *public choice* ha estado principalmente preocupada por los mecanismos que permiten a los ciudadanos ostentar una mayor influencia sobre la determinación de las políticas públicas, este paradigma ha servido también para promover la primacía de los representantes electos en las decisiones públicas. En este sentido, la principal preocupación de los políticos se ha centrado en asegurar que los intereses generales de las políticas públicas se vean reflejados en lo que se decida. Para este fin, los representantes electos han intentado disminuir las capacidades de los grupos con intereses particulares para, así, poder dominar el proceso de elaboración de las políticas públicas. Consecuentemente, se percibe como una necesidad la intención de eliminar la llamada *captura* de órganos burocráticos por parte de grupos que persiguen sus intereses particulares. Únicamente de este modo los representantes electos serán capaces de *representar* al *interés público*. Esto requiere que se deshagan todas aquellas relaciones simbióticas entre los burócratas y los grupos de interés, tan típicas del Estado administrativo tradicional. Así pues, el corporativismo no es un enfoque adecuado para potenciar una buena gestión de las políticas públicas (OLSEN, 1988).

Por otro lado, el paradigma *gerencial* da máxima prioridad a la capacidad de respuesta (responsabilidad) de los burócratas frente a su público o sus usuarios. Se recomienda a los gerentes que estén cerca de sus clientes (el *stay close to the customer* de PETERS y WATERMAN, 1982) para, así, poder reconocer el valor de las ideas y las sugerencias que emanan de los propios clientes. Las consultas y las comunicaciones con el exterior son fundamentales para la gestión del entorno organizativo, especialmente cuando éste es turbulento. Los gestores deben aplicar el sentido común en el trato con sus clientes; no deben esconderse detrás de

las reglas y las normas de la propia organización. El cumplimiento ciego de las normas no es una buena fórmula para fomentar la responsabilidad.

No debería sorprendernos que los burócratas se sientan presionados por la conjunción de estas dos prescripciones. Aunque la mayoría de los burócratas trabajan en departamentos o agencias con comunidades políticas bien definidas (*organizational constituencies or policy communities*), las presiones que provienen de ellas —externas— suelen ser tan intensas como las que provienen del ejecutivo político o del legislativo (WALKER, 1989; PROSS, 1986). Estos burócratas, sin embargo, no tienen la opción de simplemente servir a sus comunidades políticas, ya que deben tomar la dirección marcada por las autoridades políticas. Sus relaciones organizativas deben dar expresión a ambas presiones. Además, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, no están en posición de poder decidir cómo va a ser el *producto final* y, por lo tanto, de decidir quiénes van a ser sus *clientes*. En el caso de las organizaciones gubernamentales, los clientes vienen determinados por las políticas públicas y, frecuentemente, por la política y las relaciones con la administración en forma de derechos constitucionalmente establecidos y legalizados. Los gestores públicos no tienen la discrecionalidad suficiente para decidir qué tipos de clientes dejarán de ser tomados en consideración debido a cambios en la forma de prestación de los servicios. Por lo tanto, los burócratas gubernamentales están condenados a ser calificados como insensibles a las necesidades de sus clientes. Dado que es virtualmente imposible verificar empíricamente cuál de las dos situaciones es la dominante, ambas partes —clientes y políticos— pueden reclamar a los burócratas que se adecuen a sus propósitos. En cualquier caso, los perdedores en esta lucha no pueden ser otros que los burócratas.

## PRINCIPIOS Y PÉNDULOS

Las paradojas generadas por los dos paradigmas producen, obviamente, múltiples presiones. Además, los principios para el diseño institucional y los estilos de gestión van en direcciones opuestas. Esto ya ha sido apuntado anteriormente, cuando se ha mencionado que la teoría de la elección pública promueve la centralización, la coordinación y el control; mientras que el *gerencialismo* aboga por la descentralización, la desregulación y la delegación. Sin embargo, la cuestión central es saber hasta qué punto la organización de la acción de gobierno permite que este gobierno se mueva hacia un extremo u otro del *continuum* definido por los tres factores cruciales en el diseño institucional: centralización/ descentralización, coordinación/desregulación y control/ delegación. Según cual sea el sistema político que estemos analizando, el péndulo pude moverse en diferentes direc-

ciones. Sin embargo, lo que sucede hoy en día es que estos dos conjuntos de principios se deducen de dos paradigmas diferentes, los cuales producen prescripciones distintas y, a su vez, promueven simultáneamente el movimiento pendular en las dos direcciones.

## Centralización/Descentralización

Una organización se puede mover en las dos direcciones simultáneamente si existen indicadores claramente definidos para una centralización y para una descentralización selectivas. La capacidad y la voluntad del núcleo estratégico para delimitar claramente qué funciones deben ser centralizadas, cuáles deben ser descentralizadas y, al mismo tiempo, mantener una continuidad en estas decisiones es un elemento crucial para conseguir el doble movimiento simultáneo en la gestión pública.

Las políticas de control del gasto público y las consecuentes prioridades para ajustar la administración han dado lugar a una clarificación de algunas funciones que han permitido formas selectivas y compatibles de centralización y de descentralización. Por ejemplo, una centralización del presupuesto de gastos y una descentralización de la gestión presupuestaria pueden coexistir sin suponer una disminución de la capacidad de los gobiernos para gestionar sus recursos (SCHICK, 1986 y 1988) (...).

Sin embargo, cuando no existen políticas o prioridades claramente definidas, los gobiernos se han mostrado menos exitosos en la búsqueda del enfoque selectivo. En este caso, el péndulo se mueve adelante y atrás al mismo ritmo que los temas políticos aparecen y desaparecen de la agenda política. En estas circunstancias, la incertidumbre tiende a caracterizar la gestión pública. Burócratas, e incluso políticos con responsabilidades ejecutivas, deben estar constantemente juzgando y analizando —para cada tema particular— las señales que les permitan determinar si van a trabajar en un contexto centralizado o en otro descentralizado.

De todas maneras, se puede afirmar con alguna certeza que la centralización sólo debe desplegarse cuando el gobierno disponga de un número limitado de objetivos estratégicos específicos; es decir, de un volumen que puedan ser gestionados personalmente por el presidente, el primer ministro o los ministros clave en el gabinete; o, en el caso de los departamentos operativos, por el secretario, el ministro correspondiente o sus jefes de departamento. Cuando los objetivos no están claramente definidos y se usa un sistema centralizado, entonces el núcleo ejecutivo central se ve frecuentemente obligado al uso de la autoridad formal en vez de las directrices políticas. Esto puede llevar a retrasos en el proceso de toma de decisiones, así como a confusiones a la hora de asignar responsabilidades por las decisiones tomadas.

La descentralización debería ser la norma allí donde estas dos condiciones no se den pero se mantengan igual las restantes variables. La clave para seguir esta recomendación con éxito reside en la capacidad de los gobiernos para distinguir entre las presiones políticas y las prioridades políticas específicas. En el primer caso, se puede plantear un sistema de gestión centralizado, mientras que en el segundo se requiere más bien uno descentralizado. La búsqueda de estrategias para poder afrontar los problemas de las políticas requiere que la información respecto a las políticas —los *datos blandos* diseminados por toda la organización (desde la línea operativa hasta los puestos más estratégicos)— sea recogida y tratada para poder solucionar el problema. Frecuentemente, esta forma de recolección desafía la estricta adhesión a las estructuras formales de la autoridad.

A pesar de que no es posible definir criterios efectivos para el diseño de una organización que solvente plenamente los problemas anteriormente enunciados, se desprende de la argumentación anterior que una estructura organizativa determinada debe acompañar a la centralización —con un número reducido de funciones— y a la descentralización —abarcando el resto de las funciones—. En cualquier momento debe ser relativamente fácil identificar qué asuntos pertenecen a la categoría de materias centralizadas. Cuando esto no sea así, entonces uno debe pensar que, presumiblemente, haya deficiencias en el diseño o en la gestión (...).

## Coordinación/Desregulación

El *continuum* coordinación/desregulación, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, se ha mostrado como uno de los desafíos más difíciles para la gestión pública, ya que las interdependencias entre políticas públicas no pueden ser siempre eliminadas. En el sector privado se pueden mitigar los problemas de una organización *conglomerado* simplemente decidiendo separar partes interrelacionadas pero distintas de la organización. En términos gerenciales, los inconvenientes y los problemas de esta acción pueden ser asumidos, puesto que los costes de no alterar esta nueva situación son aún más elevados. Sin embargo, los gobiernos están atrapados por el hecho de que muchas de sus actividades se hallan altamente interconectadas, especialmente desde que en tiempos recientes las actividades gubernamentales han proliferado. El dogma gerencial que se expresa en una mayor atención al funcionamiento (*close to the knitting*) conlleva un dilema a los gobiernos por dos motivos. En primer lugar, se ven forzados a tomar parte en actividades que suponen alejarse de aquellas funciones que sí son consideradas como propias de la gestión pública. En segundo lugar, la propia naturaleza de los bienes públicos provoca una inevitable interdependencia en la actividad estatal, incluso en aquellos casos en que el gobierno ha intentado desprenderse de algunas de sus actividades.

A pesar de ello, los intentos gubernamentales destinados a potenciar la coordinación frente a las interdependencias ha mostrado su artificiosidad. Los gobiernos han mostrado un alto grado de diferenciación tanto en el nivel de la autoridad ejecutiva, tal como se ha demostrado a través del incremento del número de los puestos en el gabinete, como en el nivel operativo, como se puede apreciar en el aumento del número de departamentos y agencias que están bajo la supervisión directa de los ministros. Los diversos intentos destinados a contener esta creciente diferenciación —mediante la organización de superdepartamentos o superministerios, de comités coordinadores del gabinete o de entes centrales coordinadores de políticas— han tenido un éxito escaso. Al menos, siempre que han funcionado sin mecanismos de apoyo como una autoridad centralizada, unas estrategias políticas bien definidas y una agenda manejable.

Recientemente, en la mayoría de los gobiernos occidentales el péndulo parece moverse hacia una mayor coordinación en la gestión del gasto —a causa de la presión de los recortes—, hacia las relaciones intergubernamentales —debido a los esfuerzos de los gobiernos por reubicar la autoridad y la responsabilidad entre los gobiernos centrales y locales— y hacia las políticas económicas —dadas las mayores interdependencias entre las economías nacionales y las internacionales—. Sin embargo, muchos gobiernos han renunciado a desarrollar una coordinación sistemática entre los diversos departamentos o entre las políticas más importantes. Como resultado, los diseños organizativos y las técnicas de gestión que pretendían impulsar la coordinación han tenido un carácter selectivo y *ad hoc*.

Simultáneamente, muchos gobiernos han intentado cambiar las filosofías gerenciales de sus burocracias, así como introducir nuevos enfoques que fomenten una disminución de la coordinación centralizada de la gestión. De este modo, las agencias administrativas centrales se han visto desprovistas de un futuro claro en importantes áreas. Los puestos centrales de asesoramiento político se han visto cada vez más poblados por personal externo que ha sido colocado allí por motivos políticos o por funcionarios públicos *comprometidos*, y los puestos operativos se han visto liberados de muchas regulaciones y de procedimientos formales y estándares a los que, previamente, habían estado sujetos. Aunque se pueden observar diferencias importantes entre sistemas políticos, la dirección general ha sido en favor de liberar de impedimentos a la gestión productiva (CANADÁ, 1983). Este movimiento de huida de la coordinación centralizada empezó impulsando medidas en favor de una mayor autonomía de los gestores operativos sobre los recursos financieros, pero ahora ha pasado a fomentar la autonomía en la gestión de los recursos humanos. Las primeras medidas se sustentaban en intentar conseguir una mayor eficiencia y economía en las acciones gubernamentales, mientras que las medidas más recientes se basan en ideales de promoción de una mayor productividad o eficacia en el gobierno (CANADÁ, 1988, capítulo 4).

En estos momentos, el péndulo parece estar más cerca del extremo desregulador que del de la coordinación. El movimiento desregulacionista todavía debe enfrentarse al problema de la responsabilidad. La lógica de la desregulación se basa en asumir que los gestores operativos están en una mejor posición para asegurar la eficiencia, la economía y la efectividad de la gestión pública, y, por lo tanto, liberarlos de las trabas ocasionadas por las normas facilitará la obtención de resultados. En muchos casos todavía debe determinarse si los resultados se obtienen de forma aceptable o no según los políticos, incluyendo las autoridades ejecutivas específicas y el cuerpo político en general. La mayoría de los sindicatos de la función pública no suelen mostrarse muy entusiasmados con este tipo de cambios, aunque esto no es del todo sorprendente si tenemos en cuenta que han sido los políticos neoconservadores quienes los han defendido. La prueba crucial radica en si los políticos, especialmente aquellos con responsabilidades ejecutivas, se autocensuran y buscan nuevas regulaciones —o re-regulaciones— cuando los inevitables errores administrativos, y las consecuentes turbaciones de los políticos, ocurran o cuando se descubran desviaciones peligrosas en la igualdad laboral fruto de la implantación de las nuevas normas.

## Control/Delegación

El movimiento pendular ha sido más evidente en el *continuum* control/delegación. En parte, esta circunstancia se explica porque los dos paradigmas han sido aceptados por sistemas políticos que intentaban cambiar las direcciones de las políticas y de las pautas de gestión de las operaciones gubernamentales. De este modo, en muchos sistemas políticos se ha asistido a un incremento variable del grado de politización, destinado al control de la burocracia y a la introducción de nuevas propuestas para la delegación de autoridad a otro tipo de entes. Este segundo tipo de cambios se han producido porque los gobiernos se han asegurado el control de la burocracia y disponen de funcionarios comprometidos en puestos clave.

Consecuentemente, como ya se ha mencionado anteriormente, aparece un interés creciente por la delegación de autoridad. El objetivo es determinar qué funciones específicas pueden ser desempeñadas por sí mismas y dotadas de misiones particulares. La ironía de este enfoque es que incrementa la flexibilidad de los gestores para conseguir resultados y los hace más responsables, lo cual va en contra de las preocupaciones anteriormente expuestas. Esto supondría un aumento de las consecuencias negativas asociadas al *departamentalismo*: un alejamiento de los objetivos y un incremento de la autonomía que caracteriza a los entes semiindependientes. No deja de ser paradójico que algunos gobiernos estén emulando el modelo sueco de delegación de autoridad, al mismo tiempo que el

gobierno sueco está intentando asegurarse un mejor control sobre el sistema administrativo (FRY *et al.*, 1988).

En el enfoque gerencialista existe, desde luego, una relación muy estrecha entre delegación y descentralización. Los valores de este paradigma otorgan gran importancia a la autonomía, la flexibilidad y, en cierta medida, al caos organizativo. El atractivo por las agencias semiindependientes reside en que quizás sea lo más próximo que pueden los gobiernos acercarse al modelo de autonomía organizativa, dado que los gobiernos, por definición, son organizaciones conglomerado. En este sentido, el enfoque gerencial representa un volver hacia enfoques gerencialistas previos que promovieron el establecimiento de agencias como agentes ejecutores del gobierno (*arms length*). El hecho de que muchas de estas corporaciones o agencias del período anterior se están desmantelando o privatizando verifica la lógica de una aproximación contingente a la organización del gobierno. Las recientes reformas de las corporaciones públicas neozelandesas constituyen un excelente ejemplo de este fenómeno (BOSTON, 1987).

Si algo se ha aprendido de estas experiencias es que el control es eficaz cuando existe la voluntad política de sobrepasar las consecuencias disfuncionales de la fragmentación; así como cuando existe un marco para la elaboración de las políticas que facilite la integración de los especialistas en la prestación de los diversos servicios. La necesidad de que se den estas dos condiciones significa que el control será ejercido efectivamente en unas pocas áreas políticas en un momento dado. Donde no se den estas condiciones la delegación es la alternativa más apropiada. Esta alternativa permite que se aunen simultáneamente las ventajas de la especialización, suministrando la autonomía necesaria para la gestión y, al mismo tiempo, permitiendo la evaluación específica de resultados. Además, también puede potenciar, aunque sea en un grado mínimo, los intentos de coordinación en los niveles más bajos de la organización, donde las redes interorganizativas operan mediante el ajuste mutuo y no a través de la intervención directa de los niveles superiores.

## CONCLUSIONES

El repaso a las reformas administrativas que ha experimentado la gestión pública, aunque planteado de modo muy general, constituye el volver a explicar una historia ya familiar. Esto no debe sorprender. Sin embargo, el hecho de que este repaso haya sido tan general es de por sí significativo. Lo que está ocurriendo en la mayoría de gobiernos occidentales, dotados de un sistema administrativo altamente institucionalizado, es un cambio de énfasis en los diseños organizativos para la gestión pública. Esta internacionalización de la gestión pública se

desarrolla en paralelo a la internacionalización de las economías públicas y privadas. Consecuentemente, no es del todo inesperado que los gobiernos hayan buscado aprender no sólo de otros gobiernos, sino también de las experiencias en la gestión privada. Si las experiencias de los Estados Unidos y Canadá son comparables con las de otros sistemas políticos, son igualmente interesantes los intentos de los ejecutivos del sector privado en asesorar a sus homólogos en el sector público, como se ha evidenciado por la Comisión Volcker para el Servicio Público en los Estados Unidos (*Volcker Commission on the Public Service in the United States*) o el Fórum de Políticas Públicas (*Public Policy Forum*) en Canadá.

Las tensiones entre gobierno representativo y administración pública no son, desde luego, nada nuevo. Pero lo que es fascinante es que las reformas administrativas actuales pretenden abarcar simultáneamente ambas dimensiones. Todavía hay importantes temas que deben ser planteados adecuadamente, en parte porque los cambios aún no han terminado y en parte porque todavía algunos asuntos no se han probado. El tema de la responsabilidad pública es, quizás, el más importante a resolver. Pero la evidencia de que la experimentación está operando simultáneamente en diversos sistemas políticos, debería mejorar nuestro conocimiento de los procesos de reforma y del proceso de cambio administrativo en sí mismo. En general, los estudios previos de estos fenómenos han quedado limitados a un solo sistema político, donde las reformas no tenían un carácter universal y con las limitaciones de la metodología del estudio de caso (SEIDMAN y GILMOUR, 1986).

Una agenda para el estudio comparativo —base esencial para el conocimiento administrativo y político— constituye una posibilidad realista, como lo demuestra el reciente interés de los gobiernos por la gestión pública comparada (OECD, 1989). Es necesario, por lo tanto, encontrar marcos conceptuales que permitan determinar qué factores en el diseño institucional y en la gestión merecen ser analizados. Este artículo ha intentado clarificar algunos elementos en esta dirección.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, J., y ROCKMAN, B. (1988): «Political and Bureaucratic Roles in Public Service Organizations», en Colin Campbell y B. Guy Peters, *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

AUCOIN, P. (1988a): «Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government», *Governance* 1, pp. 144-161.

AUCOIN, P. (1988b): «The Mulroney Government, 1984-88: Priorities, Positional Policy and Power», en *Canada under Mulroney; An End-of-Term Report*, Andrew Gollner y Daniel Salee. Montreal: Vehicule Press.

AUCOIN, P., y BAVKIS, H. (1988): *The Centralization-Decentralization Conundrum*, Halifax: Institute for Research on Public Policy.

BERNARD, Ch. (1938): *The Functions of the Executive*, Cambridge: Harvard University Press.

BOSTON, J. (1987): «Transforming New Zealand's Public Sector: Labour's Quest for Efficiency and Accountability», *Public Administration* 65, pp. 423-442.

BOSTON, J. (1988): «Politicians and Public servants: New Zealand Developments Since 1984». Actas del SSRFC Symposium on Constitutional Transformations: Intended and Unintended. Institute of Policy Studies, Victoria University of Wellington, 12 Agosto.

BORINS, S. (1988): «Public Choice: 'Yes, Minister' Made it Popular, But Does Winning the Nobel Prize Make it True?», *Canadian Public Administration* 31, pp. 12-26.

BOURGAULT, J., y DION, S. (1989): «Governments Come and Go, But What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power (1867-1987)», *Governance* 2, pp. 214-151.

CAMPBELL, C. (1983): *Governments Under Stress*, Toronto: University of Toronto Press.

CAMPBELL, C. (1988a) «The Search for Coordination and Control», en Campbell y Peters (eds).

CAMPBELL, C. (1988b): «Conclusion», en Campbell y Peters (eds.).

CAMPBELL, C. (1988c): «Mulroney's Broker Politics: The Ultimate in Politicized Incompetence», en *Canada Under Mulroney*, eds. Gollner y Sallee.

CAMPBELL, C., y PETERS, B. G. (1988): «The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?», *Governance* 1, pp. 79-99.

CANADÁ. Office of the Auditor General. (1983): *Report to the House of Commons for the Fiscal Year Ending 31 March 1983*, Ottawa: Minister of Supply and Services.

CANADÁ. Office of the Auditor General. (1988): *Report to the House of Commons for the Fiscal Year Ending 31 March 1988*, Ottawa, Minister of Supply and Services.

DERLIEN, H. U. (1987): «Public Managers and Politics», *Managing Public Organizations*, eds. Jan Kooiman y Kjell Eliassen. Londres, Sage.

FRY, G. (1988): «The Thatcher Government, the Financial Management Initiative and the 'New Civil Service'», *Public Administration* 66, pp. 1-20.

FRY, G.; FLYNN, A.; GRAY, A.; JENKINS, W., y RUTHERFORD, B. (1988): «Simposio sobre Improving Management in Government», *Public Administration* 66, pp. 429-445.

HALLIGAN, J. (1988): «The Australian Public Service Reform Program», en *Hawke's Second Government: Australian Commonwealth Administration 1984-87*, eds. R. Wettenhall y J. Nethercote. Canberra, RAIPA/CCAE.

HALLIGAN, J. (1987): «Reorganizing Australian Government Departments, 1987», *Canberra Bulletin of Public Administration*, 52, pp. 40-27.

HANSEN, M., y LEVINE, C. (1988): *The Centralization-Decentralization Tug-of-War in the New Executive Branch* en eds. Campbell y Peters.

HARMON, MICHAEL, y MAYER., R. (1986): *Organization Theory for Public Administration,* Boston: Little Brown and Company.

INGRAHAM, P. W. (1987): «Building Bridges or Burning Them? The President, the Appointtees, and the Bureaucracy», *Public Administration Review* 47, pp. 425-435.

JENKINS, K.; CAIRNES, K., y JACKSON, A. (1988): *Improving Management in Government*, London: HMSO.

MACKIE, T., y HOGWOOD, B. (eds.) (1985): *Unlocking the Cabinet*, Londres, Sage.

METCALFE, L., y RICHARDS, S. (1987a): «Evolving Public Management Cultures», en Kooiman y Eliassen (eds), *Managing Public Organizations*, Londres, Sage.

METCALFE, L., y RICHARDS, S. (1987b): *Improving Public Management*, Londres, Sage.

MINTZBERG, H. (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall.

NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE (1989): *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*. Washington.

NISKANEN, W. (1971): *Representative Government and Bureaucracy*, Chicago: Aldine.

OECD (1989): *Survey of Public Management Developments: 1988,* Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

OLSEN, J. (1988): «Administrative Reform and Theories of Organization», en eds. Campbell y Peters.

PETERS, B. G. (1989): *The politics of Bureaucracy,* 3.ª edición. Nueva York: Longman.

PETERS, Th., y WATERMAN, R. Jr. (1982): *In search of excellence*, Nueva York, Harper and Row.

PROSS, A. P. (1986): *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press.

SCHICK, A. (1986): «Macro-Budgeting Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies», *Public Administration Review*. 46, pp. 124-134.

SCHICK, A. (1988): «Micro-Budgeting Adaptations to Fiscal Stress in Industrial Democracies», *Public Administration Review* 48, pp. 523-533.

SEIDMAN, H., y GILMOUR, R. (1986): *Politics, Position and Power* 4.ª edición. Nueva York, Oxford University Press.

SULEIMAN, E. N. (1986): *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, Nueva York, Holmes and Meier.

VEILLEUX, G., y SAVOIE, D. (1988): «Kafka's Castle: The Treasury Board of Canada Revisited», *Canadian Public Administration* 31, pp. 517-538.

WALDO, D. (1984): *The Administrative State*, 2.ª ed. Nueva York, Holmes and Meier.

WALKER (1989): «Introduction: Policy Communities as Global Phenomena», *Governance* 2, pp. 1-4.

WELLER, P. (1985): *First Among Equals*, Londres, George Allen and Unwin.

ISBN 84-340-0907-2

Ministerio de Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública

P.V.P. 3.150 Ptas.
(IVA incluido)