

PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

17. L. Emmerij, *El enfrentamiento norte-sur. Un polvorín en el mundo moderno*
18. J. Lacouture, *Jesuitas, 2. Los continuadores*
19. J. L. Gordillo, *La objeción de conciencia*
20. S. P. Huntington, *La tercera ola*
21. K. R. Popper, *En busca de un mundo mejor*
22. D. Osborne y T. Gaebler, *La reinención del gobierno*
23. J. Riechmann y F. Fernández Buey, *Redes que dan libertad*
24. F. Calderón y M. R. dos Santos, *Sociedades sin atajos*
25. J. M. Guéhenno, *El fin de la democracia*
26. S. G. Payne, *La primera democracia española*
27. E. Resta, *La certeza y la esperanza*
28. M. Howard Ross, *La cultura del conflicto*
29. S. P. Huntington, *El choque de las civilizaciones*
30. G. Kepel, *Al oeste de Alá*
31. K. R. Popper, *La responsabilidad de vivir*
32. R. Bergalli y E. Resta (comps.), *Soberanía: un principio que se derrumba*
33. E. Gellner, *Condiciones de la libertad*
34. G. Bosetti (comp.), *Izquierda punto cero*
35. C. Lasch, *La rebelión de las elites*
36. J. P. Fitoussi, *El debate prohibido*
37. R. L. Heilbroner, *Visiones de futuro*
38. L. V. Gerstner, *Reinventando la educación*
39. B. Barry, *La justicia como imparcialidad*
40. N. Bobbio, *La duda y la elección*
41. W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*
42. J. Rifkin, *El fin del trabajo*
43. C. Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*
44. M. H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*
45. P. Van Parijs, *La libertad real para todos*
46. P. Kelly, *Por un futuro alternativo*
47. P. O. Costa, J. M. Pérez Tornero y F. Tropea, *Tribus urbanas*
48. M. Randle, *Resistencia civil*
49. A. Dobson, *Pensamiento político verde*
50. A. Margalit, *La sociedad decente*
51. D. Held, *La democracia y el orden global*
52. A. Giddens, *Política, sociología y teoría social*
53. D. Miller, *Sobre la nacionalidad*
55. R. A. Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*
56. D. Osborne y P. Plastrik, *La reducción de la burocracia*
57. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*
58. U. Beck, *¿Qué es la globalización?*
59. R. Heilbroner y W. Milberg, *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*
60. P. Kotler y otros, *El marketing de las naciones*
61. R. Jáuregui y otros, *El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo*
62. A. Gorz, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*
63. Z. Brzezinski, *El gran tablero*
64. M. Walzer, *Tratado sobre la tolerancia*

Mark H. Moore

Gestión estratégica y creación de valor en el sector público

6758

IMAGINACIÓN GERENCIAL

La directora de la biblioteca estaba preocupada.¹ Cada día, hacia las tres de la tarde, un torbellino de escolares entraba en las salas de lectura de la biblioteca municipal. Sobre las cinco, el tumulto de niños empezaba a menguar, y a las seis, la biblioteca volvía a estar en calma. Un estudio informal reveló lo que estaba ocurriendo: las madres trabajadoras utilizaban la biblioteca municipal como guardería para los niños. ¿Qué tenía que hacer la directora?

LA DIRECTORA DE LA BIBLIOTECA Y LOS NIÑOS CUYAS MADRES TRABAJAN

Su primera intención fue acabar con aquella nueva práctica. Después de todo, los niños perturbaban el silencio de la biblioteca. Las salas de lectura, tranquilas y espaciosas durante la mayor parte del día, quedaban abarrotadas y había mucho ruido. Los libros, apilados sin cuidado en las mesas de la biblioteca, caían y se abrían los lomos, especialmente los de las ediciones de bolsillo, que eran más frágiles. Los ayudantes, fatigados, tenían que recolocar en las estanterías verdaderas montañas de libros antes de dar por terminada la jornada de trabajo. El tráfico constante hacia los lavabos mantenía ocupadísimo al conserje, que se esforzaba por mantenerlos limpios y en condiciones.

No era tarea de la biblioteca municipal ocuparse de los niños cuyas madres estaban trabajando. Era cosa de sus padres, o quizá de otras personas, como los *canguros*, pero no de la biblioteca. Tal vez una carta en un periódico local recordando a los ciudadanos cuál era el uso adecuado que debía hacerse de la biblioteca pondría las cosas en su sitio. Y si eso no era suficiente, tendrían que establecerse unas normas que restringiesen el acceso de los niños a la biblioteca.

Entonces, se le ocurrió una idea más innovadora. Quizá la avalancha de niños de madres trabajadoras podría servir de excusa para solicitar más fondos al ayuntamiento.² Podía argumentar que la presencia de aquellos niños requería más recursos. Se necesitaba más personal

para evitar que interfiriesen en otras actividades de la biblioteca. Habría que pagar horas extraordinarias a los ayudantes y conserjes para que dejaran limpia la biblioteca al terminar la jornada. Quizá hubiera que hacer reformas y acondicionar salas de lectura para alumnos de enseñanza primaria y secundaria. De hecho, pensándolo mejor, las reformas podrían justificar que se pintara el interior de toda la biblioteca, un objetivo que perseguía desde hacía muchos años. Pero todo esto costaría dinero, y una revolución fiscal a nivel estatal había dejado al ayuntamiento con muy pocos fondos.

Cuando la directora comprendió que no podría obtener fondos del Comité Presupuestario Municipal tuvo otra idea: quizás el programa para los niños cuyas madres trabajaban podrían financiarlo los padres.³ Sin embargo, había algunos problemas prácticos, como por ejemplo, ¿qué cobraría por el servicio?⁴ Podía calcular con bastante facilidad los costes directos relacionados con el programa y concretar un precio que los cubriese. Pero no estaba segura sobre cómo contabilizar los costes indirectos, tales como los costes de gestión derivados de la organización de la actividad, la amortización del edificio, etc. Si incluía pocos costes indirectos en el precio del programa, el resto de la gente estaría financiando, sin darse cuenta, a los padres trabajadores, y si incluía demasiados, el municipio se aprovecharía involuntariamente de los padres trabajadores para ayudar a financiar la biblioteca.

Tampoco sabía lo que los ciudadanos y sus representantes opinaban sobre el uso de las instalaciones de la biblioteca para llevar a cabo un programa de este tipo, y no podía estar segura de si estarían o no de acuerdo. Si ponía en marcha un programa que implicara el pago de tasas por unos servicios, ¿apreciarían los ciudadanos su energía emprendedora o empezarían a pensar que estaba actuando de manera demasiado independiente?⁵ ¿Considerarían que favorecer a los niños cuyas madres trabajan es una causa que merece la pena o que sólo es un servicio para un grupo muy reducido y sin ningún mérito especial? Era obvio que tendría que consultar a los ciudadanos para pedirles consejo.⁶

Dado que cobrar a los clientes por el servicio presentaba ciertas dificultades, la directora tuvo otra idea: tal vez el nuevo servicio podría financiarse gracias a la colaboración de voluntarios.⁷ Quizás los padres de los niños podrían organizarse para asumir algunas de las responsabilidades de supervisión y limpieza. Incluso podía animarlos a proponer cambios en la configuración física de la biblioteca, para que se adaptara mejor al nuevo uso, manteniendo una separación adecuada

entre los adultos, que utilizaban la biblioteca para leer y como lugar de encuentro, y los niños, que la usaban para lo mismo, pero de una forma más activa y ruidosa. El espíritu comunitario, evidente en estas actividades, podía ser más importante que la preocupación de la gente sobre si era adecuado utilizar la biblioteca para atender a los niños de madres trabajadoras, y que las quejas de algunos que pensaban que los recursos públicos se estaban utilizando para satisfacer los intereses de grupos relativamente reducidos y poco importantes.

Sin embargo, movilizar a los voluntarios iba a ser una tarea compleja. La directora de la biblioteca no estaba familiarizada con iniciativas de este tipo. De hecho, todas las alternativas que había considerado hasta entonces parecían difíciles e inusuales, ya que la obligaban a ejercer una función política orientada al exterior. Presentar un presupuesto ante el Comité Presupuestario Municipal y escribir una carta hablando de este problema para su publicación en el periódico era una cosa, y crear un programa que se autofinanciase, movilizándolo un gran número de voluntarios era otra muy distinta.

Entonces, se le ocurrió una última idea: quizás encontraría una respuesta al problema dentro de su propia organización. Con una pequeña reorganización se podría garantizar que hubiese personal adecuado para vigilar a los niños, e incluso para impartir programas de comprensión de las lecturas. Se podrían hacer modificaciones en la biblioteca para crear una sala especial para el programa, donde se podrían proyectar películas como parte del programa educativo.

Cuanto más pensaba en ello, más le parecía que atender a estos niños en la biblioteca formaba parte de la misión actual de la organización. Podría suponer, tanto para ella como para sus colaboradores, una oportunidad para fomentar la lectura y el amor a los libros entre los niños para toda la vida. Además, le parecía que las demandas que estos niños y sus padres hacían a la biblioteca eran tan pertinentes como las que hacían muchos otros que utilizaban la biblioteca de forma diferente: los estudiantes de instituto que llegaban por la noche para terminar sus proyectos de investigación e intercambiar ideas, los adultos que acudían a leer periódicos y revistas durante el día y a conversar con sus amigos, incluso los autodidactas que venían para intentar acabar el proyecto en el que se habían embarcado sin tener un plan concreto.

Al empezar a pensar sobre cómo dar respuesta a las nuevas demandas planteadas por los niños de madres trabajadoras, también empezó a concebir su organización de manera distinta.⁸ Tanto su formación

profesional como la de su personal les había preparado para considerar la biblioteca como un lugar donde se conservan los libros y donde el público puede acceder a ellos. Para llevar a cabo esta función, se había desarrollado un sistema complejo de catalogación y de registro para localizar los libros. También se había implantado un sistema igualmente complejo para controlar los libros que cada ciudadano tomaba prestados y para imponer sanciones a los que se demoraban en la devolución. Ésta era la función primordial de la biblioteca y la tarea con la que el personal profesional se identificaba mejor.

Sin embargo, con el tiempo, las funciones de la biblioteca parecían ampliarse para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y a las capacidades de la propia biblioteca. Una vez establecido el sistema de catalogación de los libros, también pareció adecuado utilizarlo para gestionar la colección de discos analógicos, compactos y cintas de vídeo. (Por supuesto, el sistema de préstamos de vídeo debía modificarse un poco para evitar la competencia con algunas empresas comerciales locales.) Las instalaciones físicas en que se guardaban los libros se habían ampliado y acondicionado, para fomentar la lectura tanto en la biblioteca como en casa. Había calefacción en invierno y aire acondicionado en verano, para mayor comodidad del personal y de los usuarios de la biblioteca. Se habían construido cabinas para los estudiantes. Se había creado una sala para niños con libros y juguetes infantiles. Cada vez más, la biblioteca se estaba utilizando para celebrar conciertos *amateur* de música de cámara y reuniones tanto de asociaciones de artesanos como de clubs de lectura.

Como consecuencia, la biblioteca se había convertido en algo más que un lugar donde se guardaban libros. Ahora, era una especie de parque interior utilizado por muchos ciudadanos para distintos propósitos. ¿Quién diría que la atención de niños de madres trabajadoras no era una función adecuada o valiosa para la biblioteca si la directora podía pensar en una manera económica, eficaz y honesta de hacerlo y sin afectar a otras funciones tradicionales de la biblioteca?

DIRECTIVOS PÚBLICOS Y GESTIÓN PÚBLICA

La directora de la biblioteca municipal es una directiva pública. Lo es porque dispone de un conjunto de recursos públicos que le han sido confiados para su administración. Es responsable del uso de estos recursos en beneficio del municipio y de sus ciudadanos. Se supone que una

de sus tareas como directiva consiste en encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de estos recursos.⁹ La cuestión concreta que se le plantea es si es pertinente satisfacer las nuevas demandas para atender a los niños de madres trabajadoras y, si es así, cómo hacerlo.

Una doctrina importante

En Estados Unidos, los administradores públicos se han formado en la doctrina tradicional, que describe cómo deben entender y llevar a cabo su trabajo.¹⁰ Esta doctrina se ha diseñado básicamente para reducir la posibilidad de que los burócratas interesados en sí mismos se envanezcan o conduzcan la sociedad hacia una concepción idiosincrásica o errónea del interés público, manteniendo así a los directivos del sector público bajo un estrecho control democrático.¹¹

En esta doctrina, se supone que los propósitos de una organización pública como una biblioteca han sido establecidos claramente mediante normas promulgadas por entes legislativos o declaraciones políticas formales, firmadas por cargos electos.¹² Como resultado de los arduos debates democráticos, estos mandatos formales legitiman a las organizaciones públicas: declaran solemnemente que han sido creadas para el interés público y que, por tanto, pueden reclamar recursos públicos.¹³ También ofrecen cierta orientación a los directivos indicándoles qué propósitos particulares deben perseguir las organizaciones públicas y qué medios se pueden utilizar.¹⁴ En su conjunto, los propósitos y los medios establecidos por los mandatos definen los términos en que los directivos serán responsables y deberán rendir cuentas de su gestión.¹⁵

Por su parte, se espera que los directivos públicos sean fieles cumplidores de estos mandatos. Su deber es cumplir los propósitos establecidos en los mandatos con la máxima eficacia y eficiencia.¹⁶ Se supone que los directivos son grandes conocedores del campo en el que trabajan, es decir, que dominan los principales programas operativos que se pueden utilizar para conseguir los resultados deseados y que saben cuándo su actuación es de calidad y eficacia.¹⁷ También se espera de ellos que sean administrativamente competentes, que sean capaces de diseñar estructuras organizativas y realizar mejoras para que la organización tenga un rendimiento más eficaz y eficiente, y que administren los recursos financieros y humanos que les han confiado, para demostrar que no ha existido menoscabo, derroche o uso indebido de los recursos públicos.¹⁸

Esta doctrina genera una forma de pensar característica entre los directivos del sector público: la forma de pensar de administradores o burócratas y no de emprendedores, líderes o directivos.¹⁹ Su orientación es *descendente*, hacia el control fiable de las operaciones organizativas más que hacia afuera, hacia el logro de resultados; o *ascendente*, hacia la renegociación del mandato político. En lugar de contemplar su tarea como la iniciación o el impulso del cambio, la suelen concebir como el mantenimiento de una misión institucionalizada frente a los constantes cambios políticos. Su principal objetivo de gestión es perfeccionar las operaciones de sus organizaciones en su función tradicional, en lugar de innovar para cambiar dicha función o aumentar su valor para el Estado.

Esta visión de la gestión del sector público plantea la primera respuesta instintiva de la directora de la biblioteca respecto a la demanda que suponen los niños de madres trabajadoras: un rotundo y burocrático no. De hecho, si se considera desde la perspectiva tradicional, su deber no consiste en satisfacer esta nueva demanda, sino todo lo contrario, es decir, hacer lo que pueda para oponerse al nuevo uso no autorizado de la biblioteca pública.

Además, muchos de los miembros de su plantilla, que influidos por su formación profesional tenían su propia concepción de las bibliotecas, estarían de acuerdo con esta conclusión. Lo mismo ocurriría con muchos ciudadanos, que verían la biblioteca a través de las mismas lentes tradicionales y llegarían rápidamente a la conclusión de que la biblioteca debe ser un espacio de silencio y no una guardería de niños de padres negligentes.

Un modesto desafío a la doctrina predominante

Sin embargo, lo que resulta interesante e importante del comportamiento de esta directora de biblioteca municipal es que va más allá de su reacción instintiva. Su segunda reacción —utilizar la cuestión de los niños cuyos padres trabajan para obtener financiación adicional para la biblioteca— refleja una respuesta común, aunque a menudo secreta, de los directivos públicos.²⁰ (De hecho, es precisamente esta respuesta la que hace que los contribuyentes tengan tanto interés en mantener a los directivos bajo un estrecho control.)

Reflejando los vientos de cambio en el pensamiento directivo que ahora invaden tanto el sector público como el privado, la imagina-

ción directiva de la directora va más allá de su mandato tradicional y de su instinto, poniendo de manifiesto un espíritu emprendedor.²¹ Abandona las restricciones convencionales de su trabajo para imaginar qué puede hacer al respecto. En lugar de ver las nuevas demandas sobre la biblioteca como un problema, las considera como una oportunidad. Tiene la sensación de que se puede crear algún valor para, al menos, algunos de los ciudadanos si se permite, o incluso se fomenta, que los niños de madres trabajadoras utilicen la biblioteca. Empieza a pensar en cómo podría financiarse y producir este nuevo valor.

En este sentido, la directora empieza a pensar tal y como la sociedad espera que piense un ejecutivo del sector privado, o sea, centrándose en la cuestión de si el conjunto de activos y capacidades de la biblioteca se puede utilizar para crear un valor añadido para la ciudad. No da por supuesto que sus recursos sean fijos, o que su misión esté restringida y sea inmutable, o que su organización sólo sea capaz de producir lo que está produciendo actualmente, sino que utiliza su imaginación para pensar cómo podría reposicionar y adaptar su organización para satisfacer las nuevas necesidades de los niños en cuestión. En resumen, está pensando como un líder emprendedor.

Muchos creen que esta forma de pensar de los directivos públicos es problemática y que no se debería fomentar, especialmente si, como en este caso, el directivo es un funcionario técnico en lugar de un directivo político nombrado o elegido.²² Los ciudadanos desaprueban las iniciativas emprendidas por burócratas porque sospechan que los funcionarios velarán por sus propios intereses o sus propias ideas del interés público.²³ También les enoja que los sistemas de la función pública aislen, hasta cierto punto, a los burócratas de la responsabilidad pública directa. Dado que los ciudadanos pueden ser nombrados o elegidos como responsables públicos en las urnas, normalmente les otorgan una mayor libertad de acción para iniciar nuevas actividades públicas. Pero los ciudadanos ven con malos ojos las iniciativas, incluso las de los responsables elegidos o designados por los políticos, ya que su espíritu emprendedor a menudo parece orientado hacia la obtención de votos, satisfaciendo intereses especiales, en vez de encontrar y producir algo valioso para la colectividad.²⁴

En la medida en que estas observaciones son ciertas, subrayan un hecho social obvio, pero a menudo olvidado: la sociedad tiene expectativas diferentes para sus directivos públicos y privados. Tendemos a considerar la imaginación y la iniciativa entre los directivos del sec-

tor público (no elegidos) como peligrosas y contrarias al interés público, mientras que percibimos estas mismas cualidades entre los ejecutivos del sector privado no sólo como tolerables, sino como motrices del bienestar económico de la sociedad.

Sin duda, hay muchas razones que explican estas expectativas opuestas. Debido a que los mecanismos políticos que supervisan las organizaciones públicas son mucho más vulnerables a la influencia y a la manipulación directiva que los mecanismos financieros que controlan las empresas del sector privado, los directivos públicos se deben controlar más estrechamente que los del sector privado.²⁵ Debido a que las decisiones de los directivos públicos atañen a todos los ciudadanos, sus iniciativas se deben seguir más de cerca que las decisiones de los directivos del sector privado, que sólo se toman en beneficio de unos pocos superiores.²⁶ Dado que los resultados de las decisiones directivas son más subjetivos y (a menudo) emergen con más lentitud en el sector público que en el privado, en el sector público no se puede confiar tanto como en el privado en que la rendición de cuentas de los directivos esté basada en su rendimiento.²⁷ Y así sucesivamente.

Pero estas distintas expectativas tienen una consecuencia importante que ha sido escasamente reconocida o comentada. Al no fomentar formas de pensar como la de la directora de la biblioteca, ni las acciones que podrían derivarse de sus ideas, la sociedad niega al sector público el ingrediente clave sobre el que se apoya el sector privado para crear valor satisfaciendo las demandas cambiantes; es decir, la adaptabilidad y eficiencia que procede de la imaginación de personas llamadas directivos, que usan los recursos y el control sobre la capacidad operativa para llevar a cabo las demandas públicas que perciben con el fin de generar valor.

Por supuesto, la sociedad aprovecha la imaginación y la diligencia de aquellos directivos públicos que ya han perdido la paciencia entre tantas restricciones y han encontrado maneras de sortearlas en beneficio de la sociedad.²⁸ Pero la cuestión es que la sociedad se ha beneficiado de ellos sin merecerlo: no ha organizado su relación con los directivos públicos para exigir, esperar, recompensar o valorar estos esfuerzos. Inevitablemente, la sociedad obtiene menos de lo que podría obtener si se organizase para exigir o, simplemente, permitir la innovación pública.

Gestión estratégica en el sector público

Hay una forma diferente y más útil de pensar sobre el papel de los directivos públicos: una más próxima (pero de ningún modo idéntica) a la imagen que la sociedad tiene de los directivos del sector privado. Desde este punto de vista, los directivos públicos se consideran como exploradores que, junto a otros, intentan descubrir, definir y crear valor público. En lugar de limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos, se convierten en actores importantes al ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso. En lugar de ser responsables sólo de garantizar la continuidad de sus organizaciones, se convierten en innovadores al cambiar lo que hacen y cómo lo hacen.

En resumen, desde este punto de vista, los directivos públicos se convierten en estrategias en lugar de técnicos.²⁹ Miran hacia fuera, intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y también hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones, y anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones en lugar de esperar un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales.³⁰ En un mundo como éste, las reflexiones de la directora de la biblioteca sobre cómo utilizar la biblioteca para satisfacer las necesidades de los niños de madres trabajadoras se considerarían potencialmente valiosas, y no como las ideas peligrosas de una burócrata con ganas de erigir su propio imperio.

El principal motivo de preocupación en esta concepción alternativa, por supuesto, consiste en que precisamente pone en peligro lo que la concepción común y tradicional siempre ha querido evitar, es decir, burócratas mal encaminados o que velan por sus propios intereses, que dominan el proceso político democrático.³¹ No obstante, el punto de vista tradicional tiene el problema de que no sólo impide que los directivos públicos realicen contribuciones potencialmente útiles, sino que ni siquiera consigue cumplir su promesa de proteger el proceso político de la influencia burocrática.

En realidad, casi tan pronto como se desarrolló, la doctrina tradicional empezó a verse socavada por una determinada bibliografía que demostraba que mantener una distinción rigurosa entre política y administración era teórica y prácticamente imposible.³² En teoría, el punto

de vista ortodoxo desincentivaba a los burócratas respecto a dedicar demasiado tiempo a reflexionar sobre los propósitos del gobierno, evitando que tuviesen responsabilidad en su definición. En la práctica, las doctrinas no podían evitar que los directivos públicos no elegidos hiciesen ambas cosas. Funcionarios con muchos recursos y con agendas propias siempre encontraban formas encubiertas para moldear las concepciones del gobierno sobre el interés público.³³ Además, la naturaleza encubierta de su influencia resultó ser especialmente perniciosa, ya que los hacía irresponsables y los convertía en cínicos corruptos.³⁴

Un enfoque alternativo para controlar la influencia directiva consistiría en reconocer su utilidad potencial y su inevitabilidad, y proporcionar más canales formales a través de los que se pudieran expresar adecuadamente las propuestas para crear valor público. También sería importante enseñar a los directivos públicos a buscar y definir el valor público de una manera más adecuada y eficaz de la que tienen ahora. Esfuerzos como éstos ayudarían a la sociedad a convertir la necesidad en virtud. Le permitirían beneficiarse de la experiencia y la imaginación de los directivos públicos sin tener que aceptar sus concepciones particulares sobre el interés público. Y, precisamente, éste es el trabajo que todavía no se ha hecho. Hemos socavado para siempre la doctrina tradicional de la administración pública, sin haber construido cuidadosamente una alternativa acerca de cómo deberían pensar y actuar los directivos públicos.

UN ENFOQUE ALTERNATIVO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Éste es el propósito fundamental de este libro: desarrollar una concepción sobre el modo en que directivos públicos, como la directora de la biblioteca municipal, puedan ser más útiles a la sociedad, buscando y aprovechando nuevas oportunidades para crear valor público. Este propósito se basa en el hecho de que la sociedad necesita imaginación generadora de valor (y las técnicas asociadas) tanto de los directivos públicos como de los privados.³⁵ Desarrollaré esta concepción del modo que explico a continuación.

En el capítulo 2, analizo la finalidad del trabajo directivo en el sector público, argumentando que los directivos deberían intentar producir valor público. Dado que éste es un concepto abstracto, apporto algunas ideas sobre el modo en que los directivos podrían medir el valor público de las organizaciones que lideran.

Es evidente que ésta no es una tarea fácil. Existen diferentes maneras de medir el valor público, y ninguna de ellas nos sirve. Por ejemplo, la teoría de la democracia y su aplicación centrarían la atención en conocer el grado de satisfacción de los políticos con los resultados de la organización. Alternativamente, utilizando las técnicas de la evaluación de programas, un directivo puede determinar si su organización ha conseguido los propósitos sustantivos (políticamente establecidos, pero analíticamente definidos).³⁶ O, utilizando las técnicas del análisis de coste-beneficio, podríamos estimar el valor que obtienen los beneficiarios individuales en relación al precio que aquellos que apoyan la iniciativa han pagado.³⁷ Finalmente, basándonos en algunas analogías con la gestión privada, y compartiendo el entusiasmo actual sobre el gobierno orientado al cliente, podríamos estimar el valor de la organización midiendo la satisfacción de sus clientes.³⁸

Ciertamente, cada uno de estos métodos puede ayudar, en cierta medida, a los directivos (y al resto de los ciudadanos) a determinar el valor de las empresas públicas. Pero estos métodos no son necesariamente coherentes entre sí y cada uno de ellos tiene sus propios puntos débiles.

A pesar de las dificultades, se pueden hacer algunas observaciones para orientar a los directivos públicos a la hora de realizar su tarea. La primera, no por ello la menos importante, es que siempre es útil cuestionárselo. De hecho, cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas puede ayudar a los directivos a ser proactivos y creativos en su trabajo, en el beneficio de todos.

Ya que los directivos públicos deben actuar según una teoría del valor público, el capítulo 3 desarrolla un método práctico para determinar dicho valor en determinadas circunstancias. El método adapta el concepto de la estrategia corporativa del sector privado a las circunstancias especiales del sector público.³⁹ Partiendo de la base de que los directivos públicos pueden desarrollar una concepción útil del valor público si integran: a) la reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz; b) un diagnóstico de las expectativas políticas; y c) análisis detallados de lo que es viable operativamente.⁴⁰ En resumen, al concebir el valor público, los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa.

Un triángulo estratégico puede ayudarnos a conceptualizar este argumento fundamental. Esta imagen centra la atención directiva en tres cuestiones clave a las cuales los directivos deben dar respuesta

cuando analizan si su concepción del propósito organizativo es apropiada: en qué medida el propósito genera valor público, en qué medida recibirá el apoyo político y legal, y en qué medida es viable administrativa y operativamente.

El triángulo también sirve de recordatorio a los directivos de las funciones y tareas clave que deben llevar a cabo para definir y realizar su visión. Destaca especialmente tres aspectos diferentes de su trabajo: a) el análisis del valor de su propósito ideado; b) la gestión hacia arriba, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyo suficientes para su propósito; y c) la gestión hacia abajo, intentando mejorar las capacidades de la organización para conseguir los propósitos deseados. Éstos, a su vez, se convierten en el núcleo de los siguientes capítulos del libro.

Los capítulos 4 y 5 exploran la función y las técnicas de la gestión política, la parte de la gestión estratégica que se preocupa de gestionar hacia arriba, es decir, el entorno político. En el capítulo 4, explico por qué la gestión política es una parte importante de la tarea del directivo público y cómo puede diagnosticar el entorno político. Los directivos deben movilizar apoyo y recursos para sus organizaciones mientras obtienen la ayuda de actores externos a la organización que pueden contribuir en la consecución de los resultados sustantivos de los que deben rendir cuentas.⁴¹ En el capítulo 5, describo cinco tareas diferentes de la gestión política: la promoción emprendedora,⁴² la gestión del desarrollo de la política,⁴³ la negociación,⁴⁴ la deliberación pública y el liderazgo,⁴⁵ y el marketing público.⁴⁶ Dado que la gestión política es la función del directivo que pone más en peligro los valores democráticos, dedico especial atención a la cuestión sobre lo que es adecuado y efectivo.⁴⁷

Los capítulos 6 y 7 se centran en las partes de la gestión estratégica relacionadas con la gestión hacia abajo de la propia organización. El capítulo 6 presenta un marco para analizar los productos de las organizaciones públicas, el proceso productivo en el que confían, y el modo de diseñar y dirigir mediante los sistemas administrativos de la organización.⁴⁸ Dado que el concepto de gestión estratégica se ve afectado por un entorno político y operativo cambiante, he prestado una atención especial a las técnicas que utilizan los directivos para innovar y estimular la innovación continua en sus organizaciones.⁴⁹ El capítulo 7 examina las técnicas que emplean los directivos para introducir estratégicamente innovaciones importantes en sus organizaciones.

Finalmente, en el capítulo 8, vuelvo a las cuestiones planteadas en el primero: es decir, ¿qué tipo de temperamento o carácter se exige a los directivos públicos para que sean capaces de gestionar eficaz y democráticamente? Los directivos públicos deben comprometerse éticamente y desarrollar su actitud psicológica si quieren tener éxito (y ser éticos) como directivos públicos.⁵⁰

Antes de entrar en las cuestiones técnicas y, finalmente, en la ética pública, debemos considerar la cuestión clave del valor público, que constituye el tema del capítulo siguiente.

NOTAS

1. El caso que describo es una situación hipotética basada en una conversación en mi pueblo Belmont en Massachusetts. Ahí, lo que los directores de biblioteca deben hacer en relación a los niños cuyas madres trabajan es un tema candente. Una búsqueda por ordenador dio doce citas sobre el problema. Frances Smardo Dowd en su libro *Latchkey Children in the Library and the Community*, Phoenix, Onyx Press, 1991, aporta el análisis más detallado de esta cuestión. Sobre las dificultades de gestionar el uso que niños y adultos pueden hacer del espacio de una biblioteca, véase Paul G. Allvin, «Library Goes by the Book: Restrictions on Children Faulted by Andover Parents», *Boston Globe*, julio 22, 1990, pág. 27.
2. Aaron B. Wildavsky observó este tipo de comportamiento en el proceso de presupuestación del gobierno federal. Véase Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, cuarta edición, Boston, Little Brown, 1984, págs. 108-123.
3. Esta idea ejemplifica lo que David Osborne y Ted Gaebler consideran «gobierno emprendedor». Véase Osborne y Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992, págs. 195-218 (trad. cast.: *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1995).
4. Para una discusión sobre las dificultades de determinar el precio de los servicios públicos, véase Joseph T. Kelly, *Costing Government Services: A Guide for Decision Making*, Washington, D.C., Government Finance Research Center, 1984.
5. Un problema similar surgió en un contexto muy diferente y de manera sorprendente: la financiación de la Guerra del Golfo. En este caso, los aliados de América habían acordado pagar a Estados Unidos algunos de los costes de la guerra. La cuestión era a quién. Una posibilidad era hacerlo al ministerio de Defensa de los EUA directamente. Una segunda posibilidad era al Congreso de los Estados Unidos, quien entonces transferiría el dinero al ministerio. La primera opción parecía más simple, pero los supervisores del ministerio en el Congreso rechazaron esta opción por dos razones. Primero, dificultaría el control del Congreso sobre la financiación del Pentágono. Segundo, podía dar la impresión de que el ministerio de Defensa se había convertido en una fuerza mercenaria para el mundo y, de esta manera, podía cobrar a sus «clientes» por los servicios militares. En cambio, si el dinero se transfería al Congreso de los EUA, y luego se entregaba al ministerio, el ministerio seguiría bajo control democrático, y se generaría la percepción de que los gastos reflejaban adecuadamente los objetivos nacionales en lugar de los propósitos del ministerio. Agradezco a Sean O'Keefe que me contara este caso.
6. Hay que señalar que «dirigirse a la población en busca de orientación» le permite a la directora de la biblioteca resolver problemas importantes. Primero, le descarga de la responsabilidad (y el privilegio!) de tener que decidir si utilizar los recursos biblio-

tecarios para satisfacer las necesidades de los niños cuyas madres trabajan genera o no valor público. Segundo, en función de cómo se dirija a la población y actúe en el proceso de deliberación, la reunión con los ciudadanos transformará o no los intereses colectivos de los padres de los niños cuyas madres trabajan en un interés público. Puede intervenir en el debate como defensora de los padres, minimizando el coste y los inconvenientes asociados a la presencia de los niños, o como su oponente, exagerando la dificultad, coste y molestia para los demás. En la decisión sobre si participar en la discusión y cómo sus propias concepciones sobre lo que es deseable, su interpretación de la misión básica de la organización e incluso su percepción de lo «racional» que puede ser la deliberación pública le pueden influir. Si, por ejemplo, piensa que algunos políticos pueden utilizar el tema para atacar a las familias monoparentales por su incapacidad de cuidar de sus hijos, puede decidir que la cuestión sobre si admitir a los niños cuyas madres trabajan genera valor público, no pueda resolverse satisfactoriamente y, consiguientemente, instrumentar un proceso de deliberación pública no sea la mejor opción para la sociedad. O puede decidir que es una cuestión importante a debatir y, consiguientemente, reflexionar sobre la mejor manera de formularlo. En cualquier caso, se enfrenta a una decisión no sólo sobre si convoca un debate público sino también acerca de su posición. Estas cuestiones son extensamente debatidas en los capítulos 4, 5 y 8.

7. Los Estados Unidos se han enorgullecido (y admirado) siempre de su cultura cívica que parece nutrir las asociaciones voluntarias de diferentes tipos. A mediados del siglo XIX, Alexis de Tocqueville observó cuán común e importante era esta característica en la democracia americana en *Democracy in America*, en Francis Bowen (comp.), Nueva York, Vintage Books, 1945, págs. 198-206. Más recientemente, Robert Putnam ha puesto de relieve la importancia de las asociaciones voluntarias como determinantes de la calidad del gobierno local en Italia. Véase Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993. Para conocer un caso interesante de la América contemporánea, véase «Finding Black Parents: One Church, One Child», KSG Case # C16-88-856.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government, Programa de Casos, 1988.

8. Para una discusión general sobre el posible papel y misión de una biblioteca pública, véase David Gerard (comp.), *Libraries in Society: A Reader*, Nueva York, K.G. Sauer, 1978. En «Public Librarianship: Waiting for Something to Happen», *Wilson Library Bulletin*, vol. 67, n° 8, abril, 1993, pág. 70, Bernard Vavrek argumenta la necesidad de que los responsables bibliotecarios reflexionen proactivamente sobre la manera de ser útiles a los ciudadanos.

9. El argumento de que los directivos públicos son responsables de utilizar los recursos que les son confiados de la manera más productiva, puede parecer común (poco excepcional). De hecho, en la medida en que estimula a los directivos a explorar el entorno para encontrar cosas útiles que hacer es una afirmación controvertida. Esto, tal y como vamos a ver después, es coherente con lo que esperamos que los directivos privados hagan, pero no los públicos. Se supone que la actuación de los directivos públicos está constreñida por unos propósitos ya definidos y que sólo deben dedicarse a buscar los medios más efectivos para llevarlos a cabo. Así, es más común que los directivos públicos digan que son responsables de «cumplir sus mandatos de la manera más eficaz y eficiente posible», que de «encontrar los usos más valiosos de los recursos que les han sido confiados». Reflexionar sobre las implicaciones de este aparentemente simple pero, de hecho, profundo cambio en la concepción del rol de los directivos públicos, que consiste en convertirlos de funcionarios que tienen un escaso papel en la búsqueda de valor público en exploradores, es el objetivo central de este libro.

10. Las fuentes clave de esta concepción incluyen el clásico artículo de Woodrow Wilson «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2, junio 1887, págs. 197-222; Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: a Study of Government*, Nueva York, Russell y Russell, 1990; Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Nueva York, Macmillan, 1926; E. Pendleton Herring, *Public Administration*

and the Public Interest, Nueva York, McGraw-Hill, 1936; Luther Gulick, «Notes on the Theory of Organization», en Luther Gulick y Lyndall Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937; y Louis Brownlow, Charles E. Merriam, y Luther Gulick, *Administrative Management in the Government of the United States*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1937. Fragmentos significativos de estas fuentes clásicas han sido recogidas e interpretadas de forma muy provechosa por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, 2ª ed., Chicago, Dorsey Press, 1987.

A continuación incluyo algunos ejemplos específicos del lenguaje que estos autores utilizaron para formular las tareas de los directivos públicos de este modo. Woodrow Wilson escribió: «El objeto del estudio de la administración consiste en descubrir primero lo que el gobierno puede hacer de manera efectiva y, en segundo lugar, cómo puede llevar a cabo dichas funciones de la manera más eficiente posible y con el menor coste en términos monetarios y de energía» (citado en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 10). Wilson continúa introduciendo la distinción entre la «política», que se ocupa de lo que el gobierno debe hacer, y la «administración», que se ocupa de la consecución eficiente de las funciones gubernamentales: «La administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política establece las tareas administrativas, no debería influir en su ejecución» (Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 18). También describió lo que constituye el «buen» comportamiento de los administradores públicos: «Total adhesión a la política del gobierno al que sirven» (Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 22). Goodnow se basa en la distinción de Wilson entre política y administración cuando escribe: «La política tiene que ver con políticas o la expresión de la voluntad del estado. La administración se ocupa de la ejecución de dichas políticas» (citado en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 26). White, en un libro muy posterior, explicó con mayor detalle la función de la administración: «La administración pública es la gestión de personas y materiales para el cumplimiento de los propósitos del Estado... Deja sin responder la cuestión de en qué medida los administradores participan en la formulación de los propósitos del Estado... El objetivo de la administración pública es la utilización más eficiente de los recursos a disposición de los responsables y empleados públicos.... En cualquier lugar, la buena administración persigue la eliminación del desperdicio, la conservación de los activos y la energía, y el cumplimiento más ágil y completo de los propósitos públicos, consistente con el bienestar de los trabajadores (citado en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 56-57).

Es importante señalar, sin embargo, que la tradición basada en la separación entre la política y la administración, y el supuesto de que el propósito de la administración consiste en la consecución de los mandatos tan eficaz y eficientemente como sea posible, siempre contenía un tema subordinado que sugería que las cosas no son tan simples. Así, por ejemplo, White reconoció que «los problemas que ocupan los órganos legislativos están imbricados con, o se convierten en, cuestiones estrictamente técnicas que los legisladores neófitos no pueden resolver sin el consejo de los expertos. El control del gobierno local, la regulación de los monopolios naturales, la aplicación de la enmienda de la prohibición, la asignación presupuestaria para la marina, la organización de un departamento de sanidad, el mantenimiento del servicio nacional de investigación agrícola, son todas cuestiones que sólo pueden legislarse con la asistencia de personas que conocen los detalles de la operativa en cada caso... Para los legisladores estas personas no son sólo útiles...; son indispensables. Son el gobierno» (Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 59). Este argumento es defendido de manera más enfática por Emmette S. Redford en *Democracy in the Administrative State*, Nueva York, Oxford University Press, 1969, págs. 31-36. Herring fue incluso más lejos, reconociendo la importancia capital de la iniciativa de los directivos públicos para definir así como para ejecutar los propósitos, y se basó no sólo en el conocimiento de los directivos sino también en las imperfecciones de la política. Escribió: «Encima de los hombros del burócrata recae la responsabilidad de reconciliar las diferencias entre grupos y hacer efectivo y viable los compro-

misos económicos y sociales derivados del proceso legislativo. El Congreso aprueba una ley estableciendo un principio general. Los detalles deben ser establecidos a través de regulaciones suplementarias. El burócrata debe decidir las condiciones que se requieran para aplicar la ley, ya que está en mejor posición que el legislador para hacerlo. Su trabajo diario le permite estar en contacto con la situación que la ley regula» (citado en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 74).

Así pues, la cuestión sobre si los funcionarios públicos deben tener habilidades técnicas para diseñar las herramientas eficientes para conseguir el mandato legislativo, ser expertos que puedan ayudar a los legisladores en sus deliberaciones, responsables que puedan defender el interés público en contra de políticos corruptos o miopes, u otra cosa, no ha sido resuelta en la literatura de la administración pública y la ciencia política. Tal y como Frederick C. Moser dijo en 1968: «El desarrollo del "mundo real" del gobierno en las décadas recientes ha puesto en cuestión la dicotomía entre política y administración, hasta llegar a los límites de la tolerancia. De hecho, en el plano teórico, encontrar un sustituto viable seguramente constituye hoy el problema número uno de la administración pública. Pero este concepto, como los otros, languidece. Existen obstáculos que favorecen su perpetuación. Los legisladores prefieren no desmentir su importancia dando a conocer que es menor de lo que parece, y cuando lo hacen es generalmente para denunciar la "usurpación" administrativa (o judicial) del poder legislativo. De la misma manera, los administradores ... prefieren no dar a conocer, incluso reconocer, que influyen significativamente en la formulación de políticas por miedo a incitar esas denuncias». Véase Mosher, *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press, 1968, pág. 6. Así, a pesar de que los académicos y los profesionales son conscientes desde hace tiempo de las debilidades de la doctrina tradicional de la administración pública, no han sido presionados a reemplazar la teoría convencional en la universidad, por los profesionales o la población en general. Para una narración de por qué esta teoría ha sobrevivido tanto tiempo, véase Alasdair Roberts, «Demonstrating Neutrality: The Rockefeller Philanthropies and the Evolution of Public Administration, 1927-1936», *Public Administration Review*, vol. 54, n° 23, págs. 221-228.

11. Judith E. Gruber, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley, University of California Press, 1987.

12. Woodrow Wilson, «The Study of Administration».

13. Esto, como mínimo, es lo que se supone que deben conseguir los procesos legislativos. Véase Dennis Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987, págs. 96-122.

14. Véase la argumentación de Herbert Jacob sobre la forma que toma la ley en *Law and Politics in the United States*, Boston, Little, Brown, 1986, págs. 241-243.

15. Para una discusión sobre como el Congreso ejerce su función de control a través de la cual los directivos de las agencias rinden cuentas, véase Joel D. Aberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1990, págs. 195-198. Sobre la cuestión acerca del grado en que la supervisión legislativa está delimitada legalmente, véase Harvey C. Mansfield, Sr., «Accountability and Congressional Oversight», en Bruce L.R. Smith y James D. Carroll (comps.), *Improving the Accountability and Performance of Government*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1982. Para una discusión sobre cómo los interventores delegados contribuyen a que los directivos públicos respeten los requisitos legislativos, véase Mark H. Moore y Margaret J. Gates, *Inspectors-General: Junkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Nueva York, Russell Sage, 1986.

16. Véase n° 9 arriba.

17. Edward C. Banfield distinguió entre el conocimiento «sustantivo» y el «administrativo» de los directivos en «The Training of the Executive», *Public Policy*, vol. 10, 1960, págs. 20-22. Michael Barzelay observa que el «modelo de reforma burocrática» creó diferentes puestos organizativos para estos dos tipos de conocimiento: los expertos sustantivos se encargan de las operaciones de línea, mientras que los expertos admi-

nistrativos se incorporan a los equipos de apoyo encargados de la administración y la gestión. Barzelay y Babak Armajani, *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press, 1992, pág. 5.

La importancia del conocimiento sustantivo para los directivos públicos está implícita en el hecho de que los sistemas de la función pública establecen el conocimiento y la experiencia como requisitos fundamentales de acceso y promoción. Sin embargo, la importancia relativa del conocimiento sustantivo o especializado sobre el conocimiento administrativo o generalista ha sido, y es, una cuestión largamente debatida en la literatura de la administración pública. Durante un largo período, en los Estados Unidos se llevó a cabo un esfuerzo para emular el ejemplo de Inglaterra y otros gobiernos continentales con el fin de establecer un cuerpo administrativo cuyo conocimiento se basara en los principios generales de la administración en lugar de un campo cualquiera. Para una visión escéptica sobre la viabilidad o conveniencia de esta aproximación en los Estados Unidos, véase Rufus D. Miles, «Rethinking Some Premises of the Senior Executive Service», en Bruce L.R. Smith y James D. Carroll (comps.), *Improving Accountability and Performance of Government*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1982, págs. 41-45.

18. El concepto de competencia «administrativa» es originario de White, *Introduction to the Study of Public Administration*, y Luther Gulick, *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.

19. Durante la última década más o menos, a menudo he concluido los programas de desarrollo directivo en la Kennedy School escribiendo una lista de palabras en la pizarra que describen la gente que dirige grandes organizaciones. Esta lista incluye las siguientes palabras: líder, emprendedor, ejecutivo, gestor, comisionado, administrador, y burócrata. Entonces, trazo una línea debajo de las palabras «líder» y «emprendedor», y encima de las palabras «comisionado», «administrador», y «burócrata», y pregunto a los participantes si perciben alguna diferencia entre las palabras que están por encima y por debajo de la línea. Generalmente ven una diferencia que definen como el grado de libertad e iniciativa que las diferentes palabras sugieren, considerando que los líderes y emprendedores están autorizados para actuar y que los otros deben esperar que otros les autoricen. También perciben que el líder y el emprendedor corren un mayor riesgo que los otros. Asocian el riesgo con la necesidad de ser creativo y de asumir la responsabilidad de trazar una dirección en la incertidumbre. Es importante señalar que los participantes también consideran las palabras debajo de la línea «comisionado», «administrador» y «burócrata» como características del sector público.

20. Para un análisis de esta concepción de la burocracia, véase Edward C. Banfield, *Political Influence*, Nueva York, Free Press of Glencoe, 1961; y William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971, pág. 40.

21. Los vientos del cambio son analizados en dos libros importantes: Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, y Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*.

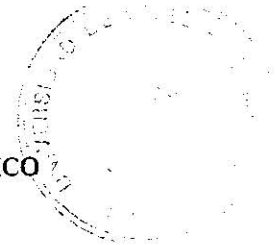
22. Para un tratamiento exhaustivo de la distinción entre estas dos agencias y como sus responsables colaboran entre ellos para cumplir el objetivo público, véase Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1977.

23. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, pág. 39. Terry Moe comparte la opinión de Niskanen: «Cuando una agencia ha sido creada, el entorno político se transforma. Los directivos de la agencia se convierten en actores políticos por derecho propio. Tienen intereses profesionales e institucionales que no son necesariamente congruentes con sus misiones formales, y disponen de recursos poderosos —conocimiento y autoridad delegada— que pueden emplear para sus propios fines. Con sus intereses y recursos estos nuevos actores pueden alterar el juego político». Moe, «The Politics of Bureaucratic Structure», en John Chubb y Paul Peterson (comps.), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1989, pág. 282.

24. David R. Mayhew, *The Electoral Connection*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1974.
25. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, págs. 138-154. Terry M. Moe, «Political Institutions: The Neglected Side of the Story», *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6 (1990), págs. 213-254.
26. Véase la discusión más abajo en el capítulo 2.
27. Graham T. Allison, «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?» en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 510-529.
28. Ésta es la concepción defendida por Herring en *Public Administration and the Public Interest*.
29. Herman S. Leonard, «Theory S and Theory T» (Kennedy School of Government, fotocopia, 1984). Robert D. Behn ha propuesto una concepción similar. Véase Behn, *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training, and Employment Program*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991, págs. 203-209.
30. Éste es el mundo en el cual los directivos privados se ven obligados a operar cada vez más. Véase Thomas J. Peters, *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Nueva York, Knopf, 1987.
31. La distinción entre interesado y errónea es importante. Véase Mark H. Moore y Malcolm K. Sparrow, *Ethics in Government: The Moral Challenge of Public Leadership*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1990. Véase también la discusión en el capítulo 8.
32. Véase nº 9 más arriba.
33. Véase Robert A. Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, Nueva York, Knopf, 1974. Véase también Jameson W. Doig y Erwin C. Hargrove, *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.
34. Michael Maccoby, *The Gamesman: The New Corporate Leaders*, Nueva York, Simon and Schuster, 1976. Laurence E. Lynn, Jr., ha adoptado y aplicado provechosamente esta imagen en el sector público. Véase Lynn, «Government Executives as Gamesmen: A Metaphor for Analyzing Managerial Behavior», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 1, nº 4, verano 1982, págs. 482-495.
35. Encontrará evidencia de la importancia en el sector público de la gestión efectiva en John J. DiIulio, Jr., *Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management*, Nueva York, Free Press, 1987; y Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*.
36. Para una referencia básica sobre evaluación de programas, véase Carol H. Weiss, *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1972. Para una guía útil sobre como hacer evaluaciones de programas en determinados contextos, véase Jerome T. Murphy, *Getting the Facts: A Fieldwork Guide for Evaluators and Policy Analysts*, Santa Monica, Calif., Goodyear Publishing, 1980. Sobre las dificultades de las organizaciones para evaluar rutinariamente sus programas con el fin de obtener mejores resultados, véase Aaron Wildavsky, «The Self-Evaluating Organization», *Public Administration Review*, 32, setiembre-octubre 1972, págs. 509-520.
37. Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978, págs. 134-158.
38. Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, págs. 166-194.
39. Sobre la importancia de que los directivos tengan propósitos y objetivos globales, véase Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, ed. rev., Berkeley, University of California Press, 1984; y Peter Drucker, *Management. Tasks, Responsibilities, Practices*, Nueva York, Harper and Row, 1973. Sobre el concepto de estrategia corporativa en el sector privado, véase Kenneth Andrews, *The Concept of Corporate Strategy*, ed. rev., Homewood, Ill., R.D. Irwin, 1980; y Michael E. Porter,

Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance, Nueva York, Free Press, 1985.

40. Philip B. Heymann, *The Politics of Public Management*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1987, págs. 12-15; David A. Lax y James K. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, Free Press, 1986, págs. 264-267.
41. Lax y Sebenius aportan un punto de vista adicional sobre el concepto de «gestión indirecta» en *Manager as Negotiator*, págs. 315-330.
42. Heymann, *The Politics of Public Management*. También, Richard N. Haass, *The Power to Persuade: How to Be Effective in Government, the Public Sector, or Any Unruly Organization*, Boston, Houghton Mifflin, 1994.
43. Laurence E. Lynn, Jr. y John M. Seidl, «Bottom-Line Management for Public Agencies», *Harvard Business Review*, vol. 55, nº 1, enero-febrero 1977, págs. 144-153; Roger Porter, *Presidential Decisionmaking: The Economic Policy Board*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
44. Lax y Sebenius, *Manager as Negotiator*.
45. Robert B. Reich, *Public Management in a Democratic Society*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1990; Ronald A. Heifetz, *Leadership without Easy Answers* (trad. cast.: *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Barcelona, Paidós, 1997), Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994.
46. Philip Kotler y Eduardo L. Roberto, *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, Nueva York, Harvard University Press, 1994.
47. Para una discusión teórica sobre las obligaciones morales de los responsables públicos, véase Arthur Isak Applbaum, «Democratic Legitimacy and Official Discretion», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 21, nº 3, verano, 1982, págs. 240-274; y John P. Burke, *Bureaucratic Responsibility*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986. Para una discusión más aplicada, véase Moore y Sparrow, *Ethics in Government*.
48. Estoy en deuda con mis colegas Robert Leone, Michael O'Hare, Steven Kelman y Michael Barzelay por haberme enseñado a pensar de esta manera acerca de las operaciones en el sector público a través de la colaboración en diferentes cursos.
49. Para una discusión sobre cómo crear organizaciones innovadoras en el sector privado, véase Rosabeth Moss Kanter, *The Change Masters: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983; y Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Nueva York, Doubleday, 1990. Para una discusión sobre cómo el mensaje de estos libros puede ser aplicado al sector público, véanse Alan Altshuler y Marc Zegans, «Innovation and Creativity: Comparisons between Public Management and Private Enterprise», *Cities*, febrero, 1990, págs. 16-24; y Mark H. Moore, *Accounting for Change: Reconciling the Demands for Accountability and Innovation in the Public Sector*, Washington, D.C., Council for Excellence in Government, 1993.
50. Sobre obligaciones y compromisos éticos, véase nº 31. Sobre las actitudes psicológicas apropiadas, véase Max Weber, «Politics as a Vocation», en H. Gerth y C.W. Mills (comps.), *From Max Weber*, Nueva York, Oxford University Press, 1958; y Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*.



El día de su nombramiento, el concejal de sanidad conducía por la ciudad.¹ En cada esquina veía signos de desidia privada y pública. Contenedores de basura, que no se habían vaciado, rebosaban restos de comida; callejones oscuros escondían enormes y repletas papeleras de las que nadie se ocupaba, y las que se habían vaciado estaban rodeadas de vertidos alimenticios. En los barrios más pobres de la ciudad, las ratas se deslizaban entre las latas.

Quizá porque acababan de nombrarle, el concejal tenía una notable conciencia de su responsabilidad pública. La ciudad gastaba unos recursos considerables en llevar a cabo las actividades de su departamento. Cientos de empleados percibían su salario y hacían carrera en su organización, mientras colas de camiones se aparcaban, mantenían y utilizaban bajo su supervisión. Y lo más importante, millones de ciudadanos confiaban en que su departamento mantuviera la ciudad limpia y en perfectas condiciones sanitarias.

Reconfortado, mientras seguía conduciendo, observó signos de que su organización funcionaba: disponía de enormes camiones pintados con colores distintivos, conducidos por trabajadores que vertían contenedores de basura en su interior, etc. Máquinas de limpieza viaria rodaban ruidosamente por las cunetas, siempre detrás de las grúas municipales, que retiraban los coches mal aparcados. Ocasionalmente aparecía un barrendero, con escoba y cubo de basura, vaciando las papeleras.

A pesar de ello, no podía dejar de pensar en que su organización podía hacer más. Como nuevo concejal, quería demostrar su compromiso y capacidad de mejora. Quería que su organización incidiera positivamente en todo lo que veía a su alrededor. Quería crear valor para los ciudadanos. Pero ¿cómo?

La cuestión era particularmente urgente, porque el nuevo alcalde le había pedido establecer los objetivos de gestión del departamento de la vía pública. Como parte de su plan estratégico, el alcalde quería saber si era aconsejable privatizar algunas de las operaciones del departamento.

*El mercado político: «nosotros, los ciudadanos»,
como consumidor colectivo*

Pero ¿a quién hay que hacer esa demostración? y, ¿cómo se puede saber si dicha demostración es convincente?

En el sector privado, estas preguntas se contestan cuando los consumidores, de manera individual, destinan el sueldo para comprar un producto y cuando el precio pagado excede el coste de producción. Todo eso establece la presunción del valor de la empresa privada. Si los individuos no valoran lo bastante los productos o servicios como para pagar por ellos, no los comprarán. Y si no los compran, los bienes no se producirán.⁸

En el sector público, sin embargo, el dinero usado para financiar las actividades de creación de valor no deriva de la elección voluntaria de cada consumidor, sino del poder coercitivo de la tributación. Eso es, precisamente, lo que crea el problema de la valoración de las actividades del gobierno, al menos desde un determinado punto de vista.⁹

El problema, desde este punto de vista, consiste en que el uso del poder coercitivo cuestiona la soberanía del consumidor, el vínculo crucial entre la valoración individual, por un lado, y el control sobre lo que se debe producir, por otro, que proporciona la justificación normativa para las empresas del sector privado.¹⁰ La coerción elimina la oportunidad de los individuos de expresar sus preferencias individuales y deja que dichas preferencias gobiernen la producción. Dado que los individuos no deciden, individualmente, comprar o contribuir a determinadas actividades públicas, no podemos estar seguros de que quieran lo que el gobierno produce. Y si no podemos estar seguros de que los individuos quieran lo que el gobierno produce, entonces tampoco podemos estar seguros de que el gobierno produzca algo de valor.

Sin embargo, este análisis olvida que los recursos disponibles para los directivos públicos se generan mediante un proceso de elección voluntaria: el proceso de elección de un gobierno representativo. Es cierto que la elección individual no controla el sistema. Pero las instituciones y los procesos de una democracia representativa crean, con la mejor intención del mundo, las condiciones en las que los individuos pueden, voluntariamente, asociarse y decidir colectivamente qué quieren conseguir juntos, sin sacrificar sus deseos individuales. Es la única manera que conocemos de crear un nosotros a partir de una colectividad de individuos libres.¹¹ Este nosotros, a su vez, puede decidir una causa común, obtener recursos y organizarse para obtener

dicha causa, es decir, las actividades que constituyen el proceso de decisión y realización política asociados al gobierno.

En la práctica, se trata del reconocimiento explícito del poder de la política para establecer normativamente los propósitos públicos que sitúan los mandatos legislativos y ejecutivos en el centro de la concepción tradicional de la administración pública. Dichos mandatos legislativos guían la producción pública, precisamente porque definen las aspiraciones colectivas. A su vez, dichas aspiraciones establecen una presunción del valor público tan fuerte como la presunción del valor privado que genera el mecanismo del mercado, por lo menos si se pueden realizar dentro de los términos del mandato. Consecuentemente, deberíamos evaluar los esfuerzos del directivo público no en términos del mercado económico de consumidores individuales, sino del mercado político de decisiones colectivas generadas a través de instituciones de representación democrática.¹²

Precisamente para demostrarlo, el concejal de la vía pública prepara un plan para someterlo a la decisión del nuevo alcalde. Con este acto intenta satisfacer a los representantes de la población, demostrando que su organización satisface las aspiraciones colectivas. Una vez presentado el plan, será responsable de tomar aquellas medidas que eviten la consecución de los propósitos y objetivos del plan.¹³

Muchas veces se considera falaz el argumento según el cual se puede suponer que los directivos públicos crean valor público si superan el test del mercado político. Todos somos conscientes de la corrupción que impregna las deliberaciones y decisiones de las instituciones democráticamente representativas.¹⁴

Sin embargo, los directivos públicos en activo no tienen otra opción que confiar —al menos un poco— en el poder normativo de las preferencias que emergen de los procesos representativos. Estas elecciones establecen la justificación para la acción gerencial en el sector público. Ya que los directivos públicos gastan recursos públicos en las organizaciones que lideran, deben actuar como si existiese una representación coherente del normativo «nosotros», aunque tengan sus dudas. De otro modo, sus acciones estarían infundadas.

DIFERENTES ESTÁNDARES PARA MEDIR EL VALOR PÚBLICO

Reconciliar el deseo de que el proceso político determine lo que es valioso que el sector público produzca, reconociendo que el juego

democrático es vulnerable a diferentes tipos de corrupción, ha constituido el reto persistente de quienes han querido ofrecer una teoría de la gestión pública en democracia.¹⁵ Con el tiempo, hemos confiado en diferentes conceptos como estándares para definir los propósitos directivos.

Conseguir objetivos de manera eficiente y eficaz

Durante la mayor parte de nuestra historia reciente, la concepción predominante ha consistido en que los directivos públicos deben trabajar para conseguir los objetivos marcados por los mandatos legislativos de la manera más eficaz y eficiente posible.¹⁶ Consecuentemente, el trabajo del concejal de la vía pública es limpiar las calles lo más eficaz y eficientemente posible.

Es fácil estar de acuerdo con dicha concepción. Sin embargo, una reflexión más profunda revela una característica de este estándar que comúnmente se da por supuesta: dicha concepción tradicional establece la preeminencia de los procesos políticos —principalmente legislativos— en la determinación de lo que es valioso que el sector público produzca. Para aquellos que consideran que la política es una vía para crear la voluntad colectiva, y que ven en el sistema democrático la mejor respuesta al problema de reconciliar los intereses individuales y colectivos, no es sorprendente que dejen decidir al proceso político lo que es o no valioso producir con recursos públicos.¹⁷ Ningún otro procedimiento es coherente con los principios de la democracia.

Pero para aquellos que desconfían de la integridad o utilidad de los procesos políticos, la idea de que el valor público se debe definir políticamente es difícil de aceptar. Han visto demasiada corrupción para confiar la determinación del valor público al proceso político. Como mínimo, dichos críticos quieren garantías de que el proceso político acepta los límites de la acción pública o cumple unos mínimos estándares de justicia y competencia en las deliberaciones que producen los mandatos.¹⁸ Alternativamente, preferirán procesos más objetivos para determinar el valor de la actividad pública y alguna plataforma para confrontar los procesos políticos con dicha información objetiva.¹⁹

Competencia políticamente neutral

En el último cambio de siglo, Woodrow Wilson ofreció una solución: separar la política de la administración y perfeccionar cada actividad en su propia esfera.²⁰ Consiguientemente, los directivos públicos deben imaginar que los mandatos políticos les llegan de manera coherente en políticas bien definidas. Como productos de intensos procesos políticos, las políticas gozarían de toda la legitimidad moral que el proceso democrático puede otorgarles.

Dado este resultado político, los directivos públicos podían así tranquilamente concentrar su atención en encontrar la manera más eficaz y eficiente de cumplir los mandatos. Para cumplir dichas responsabilidades, se asumía que los directivos públicos disponían del conocimiento sustancial necesario tanto en los campos en que operan como en el arte de la administración.²¹ Los directivos públicos se ganan su sueldo conociendo lo que se puede producir y cómo se deben diseñar las organizaciones para producir lo que es deseable.

Sin embargo, esta concepción tradicional no consideró lo que podría suceder si la realidad política no obedece al ideal descrito. A menudo los mandatos políticos llegan cargados de intereses especiales que son difíciles de reconciliar con el deseo de proteger el interés público.²² Otras veces, los directivos reciben mandatos incoherentes: se espera que produzcan diferentes cosas incoherentes entre sí y no se les facilitan instrucciones sobre qué objetivos son prioritarios en el caso de que surjan conflictos.²³ En otras ocasiones, los mandatos políticos cambian de manera arbitraria e impredecible, destruyendo inversiones y frenando el empuje adquirido, que será necesario otra vez cuando el equilibrio político vuelva a su posición original.²⁴

Afrontando esta realidad política, incluso los directivos wilsonianos a menudo consideraron necesario cuestionar la calidad de los mandatos políticos. Lo hicieron basándose en su obligación moral de defender el interés público y preservar la continuidad de importantes actividades públicas.²⁵ En sus mentes, su conocimiento sustantivo y gerencial les otorgaba el derecho de criticar las vaguedades políticas desorientadoras. En el panteón de los héroes burocráticos, la imagen del burócrata que obliga a políticos malintencionados a defender el interés público a largo plazo es la del servidor responsable.

Una vez revelada, esta clase de resistencia burocrática a los mandatos políticos no se puede sostener en nuestra democracia. De hecho, uno de los objetivos de la política populista es la lucha contra el man-

darán burocrático. Como resultado, dicha resistencia fue soterrada. Organizar campañas guerrilleras contra las demandas políticas para el cambio se convirtió en una justificación implícita pero legítima de cualquier burócrata, fuera de la ideología que fuera, apoyándose para ello en una imagen de los políticos como personajes mal informados, miopes o con malas motivaciones.

Técnicas analíticas para medir el valor público

Sin embargo, la política también genera desconfianza en nuestra cultura, y así han emergido plataformas para disciplinar y racionalizar el proceso democrático. Dicha plataforma fue establecida según un nuevo tipo de conocimiento. Mientras que la teoría tradicional de la administración pública reconoció el conocimiento sustantivo y administrativo de los profesionales (desarrollado a través de la experiencia profesional y la educación), la nueva formulación arguye que las técnicas analíticas procedentes de la economía, la estadística y la investigación operativa se pueden usar objetivamente para averiguar *ex ante* o aprender *ex post* si las actividades públicas son valiosas o no.²⁶ Las nuevas técnicas incluyen el análisis de políticas, la evaluación de programas, el análisis coste-efectividad y el análisis coste-beneficio. Los reformadores confiaron en que el uso de dichas técnicas podía insuflar hechos objetivos en las deliberaciones políticas sobre el grado en que las iniciativas propuestas eran viables y el grado en que los costes del esfuerzo gubernamental podían ser justificados por los beneficios sociales.

Se puede discutir ampliamente sobre el grado en que dichas técnicas han cumplido sus promesas, lo cual es mucho más de lo que podemos decir aquí. Desde la perspectiva de alguien que analiza el impacto global en el proceso de elaboración de las políticas, se puede afirmar que las técnicas no se utilizan de manera rutinaria ni son invariablemente útiles cuando se emplean.²⁷ A pesar de ello, han conseguido cambiar el discurso político sobre programas públicos. Han incrementado el apetito del proceso político por argumentos basados en datos sobre el grado en que los programas consiguen los objetivos explicitados o sirven al interés general.²⁸

① En la discusión sobre la utilidad de dichas técnicas para el esfuerzo del gestor público respecto a definir y medir el valor de su tarea, cabe mencionar tres puntos clave. En primer lugar, por razones que

no son enteramente obvias, dichas técnicas parecen más útiles estimando el valor de determinados programas que el valor global de los esfuerzos de una organización. Sospecho que una explicación es que, para utilizar dichas técnicas de manera exitosa, los gestores deben especificar objetivos y medidas concretos para su consecución. Objetivos y medidas específicas son precisamente lo que definen las políticas gubernamentales.

Por contra, una organización es raramente conceptualizada como un simple programa. A menudo, las organizaciones incorporan paquetes de programas. Las diferentes políticas se pueden haber combinado para conseguir coherentemente un propósito más amplio, pero su consecución es a menudo muy difícil de medir y aún más difícil de atribuir a la actividad de una sola organización.

Puede ser también importante que, como se ha mencionado anteriormente, las organizaciones públicas tengan una especie de capital basado en las habilidades para adaptarse y definir nuevos retos. En la medida en que dicho capital existe, la evaluación de sus resultados en tareas presentes no capturarán el beneficio global para la sociedad. En cualquier caso, el uso de dichas técnicas ha sido más común para evaluar programas que para analizar el valor producido por organizaciones públicas.

② En segundo lugar, debemos distinguir entre el uso de dichas técnicas para estimar *ex ante* si una iniciativa pública puede ser valiosa o no y el uso *ex post* para determinar si el programa ha tenido éxito. El análisis de políticas se centra a menudo en el primero, mientras que la evaluación de programas lo hace en el segundo. Dicha distinción es particularmente importante cuando uno utiliza comparaciones con la gestión en el sector público con el fin de ofrecer consejos para los gestores del sector público sobre cómo podrían calcular mejor el valor de sus actividades.

Tal y como se constatado más arriba, el sector privado parece disfrutar de una medida más fiable del valor de su producción que el sector público. Los ingresos y beneficios de la venta de productos y servicios —es decir, el famoso margen— proveen una medida directa del éxito de la empresa privada. Sin embargo, lo interesante de la rentabilidad es que mide lo que pasó en el pasado. Dicha medida se toma muy seriamente en el sector privado, en parte porque se puede utilizar para controlar y estimular a los gestores, pero también porque da a los gestores privados una ventaja para pensar en el futuro. De hecho, se ha recomendado a muchos gestores privados reducir su confianza

en la planificación estratégica diseñada para producir predicciones más precisas sobre el futuro y, en su lugar, confiar en su habilidad para reaccionar rápidamente ante las condiciones cambiantes del mercado.

Consiguientemente, la lección del sector privado parece ser que es extremadamente valioso desarrollar información precisa sobre los resultados pasados en lugar de concentrar todos los esfuerzos en adivinar el futuro. En la medida en que esto sea cierto, se deduce que las agencias públicas se deben centrar más en la evaluación de programas que en el análisis de políticas. Mi impresión, sin embargo, es que hacen lo contrario. Esto es desafortunado, porque la atención incoherente dada a la evaluación de programas impide al sector público disponer del tipo de responsabilidad, incentivos y capacidad de reacción rápida de que dispone el sector privado poniendo atención en el margen.

En tercer lugar, necesitamos analizar qué tipo de preferencias intentan satisfacer las actividades públicas. A menudo, las técnicas analíticas se presentan como si fueran siempre herramientas útiles para que el gobierno sepa si sus esfuerzos son valiosos o no. Entre ellas, el análisis coste-beneficio se presenta como la técnica superior, la más general y relacionada con el valor. La única razón para no utilizar dicha técnica es que pertenece a las más difíciles de manejar. Consiguientemente, la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad se presentan como subóptimos respecto al análisis coste-beneficio.

Sin embargo, hago una importante distinción conceptual entre las técnicas y creo que, para la mayoría de los propósitos públicos, la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad son conceptualmente tan prácticos como otras aproximaciones superiores. El análisis coste-beneficio, derivado de los principios de la economía del bienestar, asume que las actividades del sector público deben evaluarlas los individuos que analizan las consecuencias (positivas o negativas) que tienen para ellos como tales. En cambio, las técnicas de la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad no fijan su medida del valor en la evaluación individual de las consecuencias de una política pública, sino en los términos en que la política consigue objetivos particulares fijados por el propio gobierno. Consiguientemente, la evaluación de programas mide el grado en que el programa consigue los objetivos previstos, y dichos objetivos se infieren de los estatutos o políticas que los autorizan. El análisis coste-efectividad mide el grado en que el esfuerzo público satisface determinadas finalidades que se definieron en relación a dicho esfuerzo particular, probable-

mente con la ayuda de los profesionales que pueden ayudar al gobierno a definir lo que constituye una efectividad valiosa.

En resumen, tanto la evaluación de programas como el análisis coste-efectividad define el valor público en relación con los objetivos definidos colectivamente que emergen del proceso de decisión colectiva, mientras que el análisis coste-beneficio define el valor a partir de las preferencias de los individuos sin referencia al proceso de decisión colectiva. La confianza del análisis coste-beneficio en las preferencias puramente individuales es, sin lugar a dudas, lo que lo hace conceptualmente superior a los ojos de los economistas del bienestar. Pero para aquellos que creen en la capacidad del proceso político respecto a establecer una aspiración colectivamente articulada, y que creen que ésta es la mejor guía para la acción pública, la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad parecen ser mejores técnicas precisamente porque van más allá de las preferencias individuales, hacia los propósitos establecidos colectivamente.

Enfatizar el servicio al cliente y su satisfacción

Recientemente, los gestores públicos han elaborado una nueva teoría para aumentar el valor de sus actividades. Basándose en el sector privado, ponen el acento en el servicio al cliente y se comprometen a valorar sus esfuerzos en la satisfacción de este último.²⁹ Esta idea tiene importantes virtualidades. Es positiva en la medida en que estimula a los gestores a pensar en la calidad de las interacciones que las agencias del gobierno establecen con sus clientes y a hacer más satisfactorios dichos encuentros. Ya tenemos bastante de funcionarios rudos y procedimientos burocráticos mal diseñados.

Sin embargo, la idea también contiene errores. No queda claro quiénes son los clientes del gobierno. Como es lógico, se da por supuesto que las organizaciones públicas tienen clientes: los ciudadanos, que están situados al final del proceso y que generan contactos o transacciones individuales.

En la medida en que el gobierno proporciona servicios y beneficios a los ciudadanos, el modelo parece funcionar bastante bien. Sin embargo, el gobierno no sólo es un proveedor de servicios,³⁰ sino que, muchas veces, impone obligaciones sin prestar servicios. Tal es el caso, por ejemplo, de los departamentos de policía, de las agencias de protección medioambiental, de las comisiones de defensa de los derechos

civiles y de las agencias tributarias, entre otros. Estas organizaciones no se consideran a sí mismas prestadoras de servicios a sus usuarios, sino representantes del Estado, obligando a los clientes a sufrir una pérdida patrimonial en beneficio de la sociedad.

Desde luego, puede ser valioso para las agencias reguladoras pensar en los ciudadanos regulados como clientes y diseñar los encuentros obligatorios con tanto cuidado como ahora se hace con los encuentros de servicio.³¹ Sin embargo, no es razonable imaginar que las agencias reguladoras encuentren su justificación en la satisfacción de aquellos a quienes obligan a contribuir al interés público. Es probable que la justificación resida en las consecuencias, atractivas para la inmensa mayoría, de imponer obligaciones a unos pocos. Por otro lado, además de los obligados, pueden existir otros interesados en la manera más o menos justa en que se imponen esas obligaciones, ya que en realidad están pensando en la posibilidad de ser ellos mismos los obligados.

La cuestión es importante, ya que nos recuerda que las agencias que prestan los servicios son objeto de evaluación tanto por parte de los ciudadanos como de sus clientes. Tomemos el caso de los departamentos de bienestar o servicios sociales. Para evaluar sus resultados, necesitamos conocer la opinión de los clientes sobre los servicios que reciben. Pero no podemos confiar únicamente en su criterio para juzgar el valor que producen estos servicios. Los ciudadanos y sus representantes quieren asegurarse de que el coste total del programa se mantiene en niveles bajos, que nadie se aprovecha del programa (aunque la prevención del robo sea más costosa que el mismo robo), e incluso que los clientes experimentan un cierto grado de estigmatización al incorporarse a los programas sociales, y todo ello para establecer una clara diferencia entre quienes pueden ser independientes y quienes necesitan del Estado.

En resumidas cuentas, es importante distinguir entre la evaluación que los ciudadanos y sus representantes hacen de la actividad pública y la que realizan los clientes. Un detenido no es precisamente la persona más apropiada para juzgar el valor de la actividad policial. Ni tampoco lo es el cliente del programa social. El cliente final de la actividad pública no son los individuos, que obtienen servicios u obligaciones en los encuentros individuales —los clientes de la empresa—, sino los ciudadanos y sus representantes en el gobierno, que tienen ideas más generales sobre cómo se debe organizar un departamento de policía o cómo se debe administrar un programa social. Son ellos

quienes deciden lo que merece la pena producir en el sector público, y sus valores son los que, en definitiva, cuentan a la hora de juzgar si un programa es valioso o no.

Al final, ninguno de los conceptos reseñados —competencia políticamente neutral, análisis político, evaluación de programas o servicio al cliente— puede eliminar el papel preeminente de la política cuando hay que definir lo que debe producir el sector público. La política continúa siendo el auténtico árbitro del valor público, al igual que las decisiones de consumo privado arbitran el valor privado. Los gestores públicos sólo pueden intentar mejorar el proceso político, convirtiéndolo en una guía firme del valor público. Ésta es la razón por la que la gestión política debe formar parte de nuestra concepción sobre la función de los gestores públicos.³²

Para examinar el modo en que estas consideraciones generales afectan a la percepción y el razonamiento de los directivos públicos, volvamos al problema del concejal de la vía pública expuesto al inicio de este capítulo. ¿Cómo debería enfocar el valor que está creando y para quién?

LA GESTIÓN DE LA VÍA PÚBLICA EN UN MUNICIPIO: UN EJEMPLO

El concejal de la vía pública ha heredado un cometido público. Le han sido confiados recursos (en forma de dólares recaudados a través de los impuestos, autoridad pública, edificios, camiones, y la experiencia acumulada de su organización) para cumplir unos propósitos públicos más o menos definidos. Su responsabilidad sobre el uso de dichos recursos públicos lo convierte en un directivo público. En el momento en que toma posesión del cargo, los recursos no son enteramente fungibles (a su disposición), sino que están asignados a determinadas actividades como resultado de la tradición de la organización, las normas de procedimiento estándar y las tecnologías.³³

Las actividades actuales tienen diversas consecuencias. Los colectivos ciudadanos, los medios de comunicación, los concejales municipales y el alcalde observan la organización y ofrecen diferentes consejos sobre el modo en que se deberían utilizar los recursos, recomendando incluso su devolución a la población o que sean utilizados por una empresa privada en lugar de la burocracia pública.³⁴

En parte, porque los propósitos se definen en términos genéricos y no en términos precisos, en parte porque los supervisores de la acti-

vidad pública discrepan sobre lo que debe hacer, y en parte porque los mismos directivos se consideran expertos en definir y resolver los problemas a los que se enfrenta la sociedad, el concejal de la vía pública tiene una cierta discrecionalidad tanto en la propuesta como en la decisión final sobre la utilización de los recursos.³⁵ Su problema consiste entonces en juzgar cómo se pueden utilizar para aumentar el valor de la actividad de la que es, temporalmente, responsable.³⁶

El producto de la recogida de basuras

Al principio, de la simple inspección de las operaciones del departamento parece revelarse el valor que se está produciendo: el departamento hace que las viviendas, las calles y los callejones de la ciudad estén más limpios de lo que estarían en su ausencia. Pero esta observación nos lleva a otra cuestión: ¿a qué se debe el valor de estas consecuencias? Cuando se plantea esta cuestión, el análisis se aleja de la observación de acontecimientos físicos y entra en el ámbito del juicio sobre lo que los ciudadanos valoran o deberían valorar.

Es evidente que esta cuestión no se plantearía si los servicios de recogida de basura se ofertaran y compraran en el mercado. Entonces, el valor que los ciudadanos otorgan a las calles limpias se manifestaría en su voluntad de comprar dicho servicio. El responsable directo de utilizar los recursos debe dar una respuesta genérica y políticamente aceptable a la pregunta de por qué sólo es valioso el servicio cuando los impuestos financian la actividad. La financiación pública de la actividad rompe el vínculo entre los deseos individuales, expresados a través de la voluntad individual de emplear su propio dinero, y el producto que se entrega. No sólo plantea dudas acerca de los deseos individuales de los ciudadanos respecto al servicio, y, consiguientemente, sobre su valor, sino que también hace necesario explicar el valor de la actividad en términos que satisfagan a la comunidad en su conjunto, y no sólo a los beneficiarios del servicio.

La necesidad de dar una respuesta genérica y políticamente aceptable —de actuar como si existiera un consumidor colectivo con preferencias perfectamente definidas respecto a las condiciones sociales generadas por las actividades públicas— constituye el problema central en la definición del valor de las actividades públicas. A pesar de la dificultad del dilema en el plano teórico, a nivel práctico, el sis-

tema político resuelve diariamente esta cuestión, autorizando a los directivos públicos a gastar recursos públicos.

Las autorizaciones se justifican generalmente a través de una descripción del valor de las actividades.³⁷ Para ser útil, la descripción debe convencer no sólo a los individuos en su función de cliente y beneficiario de las calles limpias, sino también a la comunidad en su conjunto, o más exactamente a los individuos en su rol de ciudadanos, miembros de una sociedad, y a sus representantes en las instituciones políticas. Desde luego, no hace falta repetir a diario esa descripción. Una vez establecida, se impondrá la tradición. Sin embargo, la descripción debe existir, aunque sólo sea para poder recordarla, si llega la ocasión de reconsiderar o reautorizar la actividad.

En el caso de la recogida de basuras, una posible descripción consiste en la afirmación de que las ciudades limpias son estéticamente más atractivas que las sucias. Dado que los ciudadanos se muestran a favor de las ciudades limpias, al hacer más limpias las ciudades se genera un valor público.

Escrita así, de un modo tan directo, dicha proposición suena extraña, ya que sugiere que el gobierno grava a los ciudadanos para producir limpieza. De hecho, es un poco embarazoso para una sociedad liberal insistir en la virtud de la limpieza y gravar a los ciudadanos para conseguir dicho objetivo. Se hace, pues, tentador buscar un valor público más poderoso —una mejor descripción— que la mera limpieza para establecer el valor de la actividad.

Una justificación más sólida es la afirmación de que los departamentos de la vía pública protegen la salud pública. En esta concepción, la recogida de basuras es valiosa porque produce una cadena de efectos que protege a los ciudadanos de epidemias.³⁸ Limpiando los residuos orgánicos de las calles se reduce el ritmo de reproducción de las bacterias, sin mencionar las ratas, que son estéticamente negativas y que conllevan elevados riesgos sanitarios. Esta rutina, a su vez, reduce la posibilidad de una epidemia.

Esta descripción introduce un nuevo problema: la demostración empírica de que la recogida de basuras previene efectivamente la aparición de epidemias. El problema de que el valor de una actividad pública se encuentra en una cadena causal larga e incierta iniciada por la intervención gubernamental es común en las actividades públicas. En la medida en que no estamos seguros de la conexión causal entre los outputs públicos (recoger basuras) y el impacto (outcome) social deseado (reducción de la mortalidad y la morbilidad), el poder de esta segun-

74 Visiones del valor público

la descripción se ve reducido.³⁹ Pero a menudo la importancia del objetivo justificará la actividad incluso en situaciones en las cuales el resultado actual es incierto.

Estas dos concepciones diferentes de la recogida de basuras —producir un valor estético o proteger la salud pública— establecen contextos bastante diferentes en la mente de la población para evaluar tanto el nivel como la distribución de los servicios públicos. En el caso de la producción de un espectáculo, la actividad pública parece discrecional. Es menos urgente prestar el servicio, y, lo que es más importante, existe una menor preocupación por su distribución. Sin embargo, en el caso de la protección de la salud pública, el esfuerzo público parece esencial. Se emplearán más recursos para producir la necesaria protección, porque los intereses en juego son mayores. También existirá una mayor preocupación por la distribución de los servicios. El argumento puede ser que todo el mundo tiene el derecho a ser protegido de cualquier amenaza a su salud.

Muchas de nuestras decisiones políticas dependen de esta cuestión, es decir, de si una cosa particular se tratará como una diversión que los individuos puedan comprar o como un derecho garantizado a toda la sociedad.⁴⁰ En este debate también hay que tener en cuenta hasta qué punto determinadas condiciones sociales se considerarán como una cuestión pública en lugar de privada: estamos hablando de las fronteras del sector público. Cuando se establecen determinados bienes y servicios como derechos y se vinculan a las nociones de justicia y equidad, se amplía la frontera del sector público para incluir la obligación de producir una cierta cantidad y distribución de dichos bienes y servicios. Cuando determinados bienes y servicios se consideran como cosas que la sociedad valora pero que no están vinculadas a las concepciones de justicia y equidad, la frontera del sector público se estrecha.

Los costes de la recogida de basuras

El valor de las calles limpias se convierte en un tema importante no sólo porque existen formas alternativas de organizar el esfuerzo, sino porque también se incurre en un coste al limpiarlas: recursos que se podrían utilizar para otros propósitos se dedican a la actividad de recogida de basuras. Si no se incurriera en dicho coste, la generación de beneficios mínimos sería suficiente para justificar la actividad. Dado que los costes son sustanciales, la cuestión crucial

consiste en determinar si el valor que se genera es superior a los costes de la producción.

La recogida de basuras presenta básicamente dos tipos de costes. El más obvio es el coste presupuestario de producción del servicio. Se extrae dinero del consumo privado para financiar los esfuerzos públicos para mantener las calles limpias. La cantidad total se refleja en los presupuestos y en el sistema contable. Varía en función del nivel de limpieza de las calles que se quiera y de los métodos para limpiarlas.

La segunda fuente de coste es menos obvia: a la vez que dinero público, también se utiliza autoridad pública. Generalmente, asociamos el uso de la autoridad pública sólo con la función de policía, inspección o regulación. Pero la recogida de basuras también implica el uso de la autoridad pública. Como mínimo, se utiliza en el hecho de recaudar impuestos para financiar dicho servicio.

También se utiliza en otro sentido importante. Siempre que un servicio valioso se produce públicamente, los esfuerzos privados para comprar o producir el servicio tienden a atrofiarse. En el caso de la recogida de basuras, cuando el gobierno recoge las basuras, los ciudadanos se ocupan menos de ello. Dejan de contratar servicios privados de recogida de basuras. Incluso pueden dejar de barrer las aceras de sus tiendas.

En la medida en que cesan los esfuerzos privados, las ciudades estarán menos limpias que si hubieran proseguido. Se puede haber producido un beneficio, un mayor tiempo de ocio o una mayor renta disponible para aquellos que dedicaban parte de su tiempo y dinero a contratar servicios privados de recogida. Pero la ciudad no estará tan limpia. En casos extremos, los esfuerzos privados para mantener limpia la ciudad pueden disminuir hasta tal punto que la ciudad acabe más sucia que antes.

Para evitar que esto suceda, el gobierno usa su autoridad moral para crear en los ciudadanos un sentido de obligación formal e informal de contribuir al mantenimiento de las ciudades limpias.⁴¹ Informalmente, el gobierno podría implementar programas públicos para establecer una norma social que fomentara comportamientos responsables.⁴² Por ejemplo, el departamento de la vía pública puede financiar campañas de fomento para desincentivar el descuido o instalar papeleras en toda la ciudad.⁴³ Dichos programas pretenden facilitar los esfuerzos voluntarios y eliminar cualquier justificación de los comportamientos irresponsables.

Una opción más coercitiva y, consiguientemente más costosa, para sostener los esfuerzos privados de limpieza consiste en dictar orde-

nanzas y requisitos formales que obliguen a los ciudadanos a barrer sus aceras, complementando estas obligaciones con multas e inspecciones agresivas para infundirles fuerza real.

Generalmente, no pensamos en el uso graduado de la autoridad pública: o se obtiene o no se obtiene. Pero, como el dinero, la autoridad pública se puede utilizar con una mayor o menor intensidad en una actividad. El grado de autoridad se puede reflejar en el calado de la obligación impuesta a los ciudadanos, en la magnitud de la multa por incumplimiento o incluso en la intrusividad de las medidas usadas para garantizar el cumplimiento de la normativa.⁴⁴

También se puede medir por el grado de elaboración de los procedimientos requeridos para establecer o imponer la autoridad: cuanto más sofisticados sean los procedimientos requeridos, mayor será la autoridad implicada. Prohibir el vertido, u obligar a los ciudadanos a mantener sus aceras limpias, por ejemplo, requiere acciones legislativas o regulatorias efectivas. Por lo general, dichas acciones requieren un amplio proceso de deliberación pública. Además, hacer cumplir estas regulaciones mediante la imposición de multas a los ciudadanos que no cumplen sus obligaciones suele requerir una acción judicial. Lo que sucede en estos procedimientos es que los ciudadanos individuales ceden parte de su libertad en aras de la consecución del interés público. Así, estos procedimientos se pueden considerar como instrumentos para racionar la autoridad pública con el fin de asegurar que se utiliza de manera comedida y sólo cuando es apropiado y valioso.⁴⁵

Para producir, públicamente, el servicio de recogida, se utilizan dos tipos de recursos: el dinero recaudado con la tributación y la obligación moral o la autoridad del Estado para sostener la colaboración privada con el fin de resolver el problema colectivo. En una sociedad democrática liberal, ambos son recursos escasos. Los beneficios de la recogida municipal de basuras deben superar a los costes.

Justificaciones para la intervención pública

Desde la óptica de la filosofía política, la mayoría de los ciudadanos de una sociedad liberal prefieren dejar la organización de las actividades productivas a los mercados y las instituciones privadas en lugar de a los mandatos y las burocracias públicos. Consiguientemente, para juzgar valiosa una actividad pública, debe superar un test que va

más allá de la mera demostración de que el valor de sus productos excede del valor de los recursos que utiliza para producirlos. En efecto, tiene que explicar por qué la actividad debe de ser pública en lugar de privada.⁴⁶

Esta preferencia se deriva de tres pilares ideológicos que definen un orden institucional en una sociedad liberal: primero, un profundo respeto por la capacidad de los mercados para asegurar que las actividades productivas responden a los deseos individuales; segundo, la creencia de que las instituciones privadas son más capaces de aprovechar y explotar la iniciativa individual y, por consiguiente, más adaptables y eficientes que las burocracias públicas; y tercero, la confianza en que las instituciones privadas son un importante baluarte de la libertad frente al poder del gobierno.

Hasta cierto punto, el concejal de la vía pública puede tratar estas ideas como meras abstracciones que tienen poco que ver con la actividad diaria de la organización que lidera. Alternativamente, las puede considerar como importantes principios filosóficos que comparte e intenta respetar en las operaciones de su organización, o puede reconocer que, aunque estos principios no sean importantes para él, pueden serlo para los ciudadanos y los representantes que supervisan su organización, y que sus preocupaciones sobre estas cuestiones se deben tener en cuenta.

De hecho, esta última perspectiva se impondría de forma natural en la medida en que estas ideas ganaran fuerza política en el debate político de la ciudad o en la medida en que las ciudades del país empezaran a privatizar los departamentos de vía pública. Para satisfacer a los interesados en asegurar las relaciones institucionales apropiadas en una sociedad liberal, el directivo de una organización pública debe mostrar que existe alguna razón especial para que el gobierno y su autoridad se utilicen en la financiación y producción del servicio.

En general, se aceptan dos tipos de justificaciones para la intervención pública. Según la primera, existe un problema técnico en la organización del mercado para proveer el bien en cuestión. Por alguna razón, el libre intercambio entre productores y consumidores no proporcionaría el nivel necesario de producción.⁴⁷ El gobierno debe intervenir para corregir el fallo del mercado.

La segunda se funda en la existencia de una cuestión de justicia o de equidad en la provisión del servicio o derecho de un individuo a la sociedad cuya satisfacción está comúnmente aceptada.⁴⁸ En este caso, el gobierno debe intervenir para asegurar que el derecho será

respetado, no sólo para el individuo en cuestión sino para todos en general.

La primera justificación no altera la primacía de las preferencias individuales como árbitro del valor social. En realidad, sólo las preferencias individuales determinarán la cantidad y la distribución del bien en cuestión.

La segunda justificación, en cambio, introduce un nuevo estándar para determinar el valor social. Se hace un juicio colectivo sobre el valor de la actividad pública. Los ciudadanos, actuando a través del proceso político, en lugar de los consumidores a través de los mercados, establecen tanto la cantidad como la distribución de la producción. Son las preferencias de los ciudadanos combinadas en una función social agregada las que se deben satisfacer.

Estas diferentes justificaciones corresponden más o menos a dos formas diferentes de establecer el valor de la recogida de basuras: la producción de limpieza y la producción de salud pública. En la primera, la recogida pública provee una mejora de la calidad de vida como cualquier otro bien de consumo, un entorno urbano limpio. La justificación para la intervención pública se hace principalmente en relación a los problemas técnicos de la organización de los mercados.

En la segunda, la recogida pública produce algo más fundamental: la protección de la salud pública. Se está pensando en garantizar una condición socialmente valiosa, distribuir equitativamente sus beneficios y aceptar alguna obligación social para ayudar a conseguir dicha condición.

Estas distintas formas expresan el diferente estatuto que los dos valores —limpieza y salud— tienen en nuestra política. La limpieza es más una mejora de la calidad de vida que una necesidad y, por consiguiente, de su producción y distribución se puede encargar perfectamente el mercado si no existe algún problema técnico que lo impida. La salud constituye un bien primario ligado a las aspiraciones generales, y de ahí que su producción y distribución se conviertan en un importante foco de la sociedad que actúa a través del gobierno para que se haga con justicia.²⁹

Dentro del marco de la producción y distribución eficiente de calidad de vida para quienes realmente la valoran, la intervención pública se justifica en base a tres argumentos. Primero, la existencia de economías de escala en la recogida de basuras.³⁰ Eso ocurre, bien porque la tecnología de la recogida de basuras muestra costes decrecientes respecto a la producción o porque el valor asociado a la recogida de basu-

ras se concentra en los últimos incrementos de la producción, cuando el entorno municipal se pasa de sucio a limpio o de bastante seguro a totalmente seguro.

Para sacar partido de estas economías de escala sin dejar a los ciudadanos expuestos a la explotación de un monopolio privado, la sociedad tiene dos opciones: establecer una agencia reguladora para supervisar el monopolio natural que surgirá en el sector privado o producir el servicio directamente. En el caso de la recogida de basuras, la sociedad a menudo ha decidido que sea el gobierno el que produzca el servicio directamente.

Segundo, aunque las calles limpias, el aire fragante y la ausencia de basura son cosas que los ciudadanos aprecian, actualmente no tienen ni propietario ni precio.³¹ Fruto de ello, los ciudadanos carecen de incentivos para «producir» estos bienes depositando la basura en un sitio distinto de las calles.

Para tratar este problema, la sociedad puede decidir proclamarse propietaria común de estos espacios públicos. Una vez establecida la propiedad de éstos, podría desear un mercado para su propio uso, cobrando a los ciudadanos por el privilegio de dejar basuras, o, basándose en su autoridad, obligar a los ciudadanos a mantener esas áreas limpias, bajo pena de multa y condena en el caso de infringir las ordenanzas públicas.³² Alternativamente, se puede decantar por ofrecer el servicio a través de una agencia pública, haciendo innecesario que los ciudadanos produzcan basura. En el caso de la recogida de basuras, la sociedad ha confiado a menudo en una combinación de estas opciones, con una cierta tendencia hacia la producción pública.

Tercero, dado que los beneficios estéticos y sanitarios de la recogida de basuras revierten generalmente en todos los ciudadanos, es difícil excluirlos del disfrute de dichos beneficios, incluso a los que se niegan a pagar.³³ Es evidente que todos los ciudadanos tienen un incentivo para esconder sus verdaderos intereses sobre el grado de limpieza de las calles. Si no contribuyen a la limpieza, es posible que otro lo haga, y se podrán beneficiar de ello sin tener que hacer el trabajo. O, aunque estén dispuestos a contribuir adecuadamente, se pueden mostrar reticentes a hacerlo por miedo a ser explotados y considerados ingenuos por sus ciudadanos más cínicos. En cualquiera de los casos, la ciudad acabará estando más sucia de lo que los ciudadanos desearían, porque todos dejarían de contribuir a su limpieza. Para evitarlo, la sociedad puede obligarles a realizar aportaciones financieras y de otro tipo para resolver lo que es, al fin y al cabo, un problema colectivo.

Todas estas justificaciones parten del supuesto de que las preferencias individuales determinan el valor de dichos esfuerzos, pero algunos problemas técnicos de la organización del mercado justifican la intervención pública. Pese a ello, tal y como hemos constatado anteriormente, se puede analizar la recogida de basuras desde una perspectiva totalmente distinta. En lugar de definir el problema como de organización eficiente de la satisfacción de los deseos individuales para disponer de calles limpias, se puede concebir como un caso de distribución equitativa de los beneficios y los costes generados por la satisfacción de una necesidad de sanidad pública, reconocida por los miembros de la sociedad como una aspiración y una responsabilidad colectivas.

Este lenguaje, y el marco analítico que lo invoca, altera sustancialmente nuestra concepción del valor público de la recogida de basuras. En lugar de contemplar el valor del esfuerzo en términos de su impacto en el deseo de los consumidores individuales respecto a una mayor limpieza y mayor higiene, el valor parece establecerse exógenamente por un imperativo de sanidad pública. Disponer de calles salubres es una necesidad pública. Los ciudadanos tienen derecho a que se les proteja. Dichos pronunciamientos reemplazan —incluso proclaman— preferencias individuales al establecer el valor de la actividad.⁵⁴

A menudo, da la sensación de que dichas afirmaciones se determinan exógenamente. Proceden del exterior de la maquinaria ordinaria del mercado o de la política. Un prestigioso médico alarma a la población augurando una inminente epidemia, o un defensor de los pobres dramatiza sobre la iniquidad resultante de la actual distribución de los servicios sanitarios, a partir de unas fotografías de viviendas infestadas de ratas. Es como si una realidad objetiva o alguna aspiración moral compartida colectivamente llevara a toda la sociedad a estar de acuerdo con el hecho de que la recogida de basuras es una necesidad pública. En efecto, estas afirmaciones sacan a los ciudadanos de su función como consumidores individuales y les interpelan como miembros de una comunidad que hace frente a un problema común o que está obligada por una aspiración moral colectiva.

Desde un punto de vista práctico, estas afirmaciones no se pueden considerar definitivas o concluyentes, pues son sólo meras afirmaciones. Para ser aceptadas por la comunidad, para tener poder para establecer, mantener y conducir la actividad pública de la recogida de basuras, deben superar un test político. Estas afirmaciones deben obtener el apoyo y el consentimiento de los ciudadanos y la autoriza-

ción de las instituciones representativas. Sólo entonces pueden funcionar realmente como sustitutos de la expresión de las preferencias individuales.

Cuando se ha producido una afirmación colectiva sobre el valor de la recogida de basuras, la cuestión de la producción y distribución se centra en la equidad de la distribución de los beneficios y los costes en lugar de la eficiencia.⁵⁵ Tal y como he señalado anteriormente, la cuestión sobre la equidad deriva del uso de la autoridad pública. En una democracia liberal, la autoridad se posee colectivamente.⁵⁶ Como principio normativo, no se debería utilizar nunca sin que un órgano representativo hubiese aprobado su uso.⁵⁷ Más aún, se debe utilizar de manera general y para beneficio de todos.⁵⁸ Estos principios políticos que rigen el funcionamiento de las instituciones públicas son tan fundamentales para nuestra comprensión de la sociedad como la preferencia por el mercado y la empresa privada.

En el caso de la recogida de basuras, estos principios implican que quienes poseen la autoridad, es decir, los ciudadanos y aquellos que los representan, deben ser convencidos de que la autoridad pública se utiliza correctamente y en su beneficio. El uso adecuado de la autoridad significa que la organización opera justamente, en el sentido de que personas en la misma situación son tratadas de igual manera,⁵⁹ y que quienes están sometidos al ejercicio de la autoridad son capaces de demostrar que su uso está justificado caso por caso.⁶⁰ Hay que destacar que la equidad es una cualidad diferente de la actividad social, no necesariamente relacionada con la eficiencia y no necesariamente compensada o reemplazable por la eficacia. Aunque una transacción individual puede ser más o menos justa, la justicia también es, y probablemente de un modo más esencial, una característica de la actuación global de una organización pública. Además, es una cualidad que tiene valor para los ciudadanos como tales, que autorizan una actuación colectiva, y no como clientes y beneficiarios individuales, que se benefician de un servicio particular. También puede ser una parte importante de la experiencia de los clientes que tienen una obligación en lugar de recibir un servicio y, en consecuencia, una parte importante de lo que determina su disponibilidad para cumplirla. Al fin y al cabo, la justicia puede influir en la eficiencia económica de las organizaciones que obligan.

Visto desde esta perspectiva, la recogida pública de basuras está justificada por una aspiración social compartida a favor de un entorno saludable —y limpio— y por la necesidad de distribuir equitativamente

las ventajas y los costes de producir dicho resultado a través de la administración pública. Su valor se registra, en parte, mediante satisfacción de los individuos que se benefician de unas calles limpias, compensada por la molestia de tener que pagar impuestos y aceptar la obligación de colaborar en la recogida de basuras, y en parte mediante la satisfacción de los ciudadanos que han percibido una necesidad colectiva, proponen una respuesta pública a dicha necesidad y, por ende, participan en la construcción de la comunidad, compensada por las dudas de una posible alteración del orden social al haber convertido en público algo que podría ser más útil si continuara siendo privado.

A menudo, estos puntos de vista se consideran incoherentes. La cuestión se interpreta desde la perspectiva de la producción y la distribución eficiente, o de la justicia y la distribución equitativa de las ventajas y los costes. En mi opinión, sin embargo, los directivos públicos siempre deben de considerar las actividades públicas desde ambas perspectivas. No pueden eludir la cuestión de la producción y prestación eficiente del servicio, ni tampoco pueden ignorar el tema de la distribución equitativa de los privilegios y los costes. Desde el momento en el que se utiliza la autoridad pública, está presente la cuestión de la equidad. La autoridad pública siempre se utiliza cuando se utilizan ingresos tributarios.

✓ *El valor del proceso de autorización*

El hecho de que las actividades del sector público impliquen el uso de la autoridad pública altera el destinatario de la actuación de la organización y los atributos de unos resultados satisfactorios. Dado que se utiliza la autoridad pública, y sólo los ciudadanos y sus representantes pueden emplear la autoridad, su uso se debe de ceñir a acuerdos políticos, en lugar de transacciones individuales de carácter mercantil. Los ciudadanos, cuando piensan individualmente en lo que es bueno para la sociedad —en lugar de lo que es bueno para ellos como clientes—, deben sentirse satisfechos de la conducta de la organización pública, así como de los clientes que se ven afectados por la organización y quienes autorizan la actividad desde las instituciones representativas.

Raramente se logra el consenso en discusiones políticas sobre el valor de las actividades públicas, sino que, con frecuencia, el debate se centra en si la actividad se debería llevar a cabo y de qué modo. De

alguna forma, este diálogo público representa para las actividades públicas lo que el mercado es para los esfuerzos privados: el lugar donde los consumidores con dinero para gastar deciden lo que quieren comprar. Sin embargo, existen tres diferencias: a) dichos consumidores están empleando su libertad al mismo tiempo que su dinero cuando autorizan al gobierno a actuar en su nombre; b) están comprando el producto para el beneficio de todos según una concepción política sobre lo que es deseable para la sociedad en su conjunto; y c) están comprando organizaciones enteras en lugar de productos individuales de una organización. Resumiendo, lo que quieren los ciudadanos —no los clientes— es ver realizada en la práctica su concepción sobre la recogida equitativa y eficaz de basuras.

Estos temas aparentemente abstractos se convierten en cuestiones concretas en el debate político en torno al cual gira el departamento de la vía pública. El tema más común es la distribución equitativa de los servicios disponibles en términos geográficos, raciales, sociales y políticos.⁶¹ La distribución genera un debate político, no sólo por la existencia de intereses contrapuestos, sino porque también existen principios bastante diversos cuya aplicación podría decidir la mejor manera de distribuir los servicios.

Cuando se piensa en la distribución del servicio en términos de eficacia de mercado o maximización del bienestar, se está tentado de seguir el principio que prioriza los esfuerzos de recogida de basuras en las áreas en las que previsiblemente se obtendrá un mayor bienestar, es decir, en aquellos sitios en los que se producirán los mayores beneficios en términos estéticos y sanitarios por unidad de esfuerzo.⁶² Una opción alternativa consistiría en asignar los servicios públicos a aquellas áreas que disponen ya de amplios servicios privados, en parte como incentivo para mantener los esfuerzos privados y, en parte, porque el elevado esfuerzo privado indica un mayor deseo de limpieza y, por lo tanto, un lugar más valioso donde emplear recursos públicos de limpieza.⁶³

Cuando se piensa en la distribución de las ventajas de la actividad en función de la satisfacción de necesidades sociales, surgen dos principios relevantes. Uno de ellos tiende a asignar los esfuerzos de recogida en aquellas áreas que más lo necesitan.⁶⁴ Este enfoque conllevaría el establecimiento de un nivel mínimo de limpieza en toda la ciudad. Otro principio, relacionado con el concepto de equidad, consiste en realizar el mismo esfuerzo público en todas las áreas de la ciudad, dejando que las diferencias en el nivel real de limpieza reflejen las dife-

rencias en los deseos y capacidades privadas para mantener los barrios limpios.⁶⁵

Al final, ninguno de estos dos principios se puede considerar adecuado para asignar los servicios, aunque ambos gozan de sus propios defensores. En su lugar, y desde un punto de vista práctico, la cuestión distributiva se resuelve a través de un proceso político y administrativo que mantiene dichos principios contradictorios en tensión y se adapta a los cambios en las demandas políticas.

Generalmente, las cuestiones sobre la eficacia administrativa y la eficiencia del programa se debaten en términos de eficacia y eficiencia en lugar de equidad y justicia. Estos conceptos casi nunca aparecen en los informes de las agencias públicas, revelando fracasos en los resultados, sino que, por el contrario, suelen proceder de fuentes externas: algún error catastrófico, aunque temporal, en el funcionamiento, como por ejemplo la incapacidad de limpiar las calles a causa de una nevada inesperada; o un artículo periodístico sobre corrupción, dispendio e ineficiencia en el departamento de la vía pública; o el inicio de un amplio esfuerzo para aumentar la productividad hecho por un nuevo equipo de gobierno; o el lanzamiento de un nuevo proyecto por el concejal (por ejemplo, un programa de exterminio de ratas en las viviendas desocupadas); o el estímulo para limpiar el vecindario.⁶⁶ Estos debates sobre el funcionamiento de una organización se suelen resolver a través de informes, estudios y el establecimiento de nuevas políticas y procedimientos diseñados para rectificar el problema.

Los debates políticos que se generan en torno a las cuestiones de equidad y eficacia de la recogida de basuras son importantes, como mínimo, por dos razones: primera, porque implican la renovación de la autorización a la organización, que mantiene el flujo de recursos que utiliza para limpiar las calles; y segunda, porque plantean una oportunidad para que la sociedad reconsidere la cuestión de si los recursos asignados a la organización se utilizan adecuadamente. Al igual que las juntas anuales de accionistas en el sector privado, las reuniones irregulares pero frecuentes del concejal de vía pública con los grupos de interés, los medios de comunicación y los representantes elegidos por la población, ofrecen al concejal la oportunidad de explicar el objeto de su organización y de utilizar dicha explicación para mantener el flujo de recursos y atraer otros nuevos.

Este proceso político, que autoriza que los esfuerzos de recogida de basuras sigan adelante, quizá con algunos cambios, puede tener diferentes atributos. Puede ser más o menos abierto; más o menos justo;

puede tener en cuenta en mayor o menor medida la información sobre el funcionamiento en el pasado y las oportunidades futuras; las decisiones que adopte pueden ser más o menos razonables, etc. Las características particulares de este proceso de autorización son muy importantes, ya que es este proceso el que vincula la actividad de recogida de basuras a quienes utilizan la organización como una institución de una sociedad justa y bien ordenada.⁶⁷

Dado que el proceso puede satisfacer o defraudar a los ciudadanos que desean un esfuerzo de limpieza equitativo, eficiente y eficaz, y dado también que su satisfacción es un componente fundamental de la satisfacción o fracaso de la actividad pública, debemos considerar este proceso político como creador de cierto tipo de valor. Si el proceso de autorización se gestiona adecuadamente, si los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se satisfacen a través de un proceso de consulta y revisión, la organización será más valiosa. Y este aspecto del valor público existe independientemente de la diferencia entre el valor de la limpieza y el coste de los recursos utilizados para producirlo.

El valor capital de la institución

Hay una última cosa que debemos destacar respecto de la recogida de basuras. Generalmente, una organización determinada, como por ejemplo, un departamento municipal de la vía pública, realiza una cierta actividad. Con el tiempo, esta organización adquiere un sólido conocimiento técnico en materia de recogida de basuras;⁶⁸ dispone de procedimientos operativos que permiten la extraordinaria tarea de combinar trabajadores y equipamiento de toda la ciudad y mandarlos a recoger basura; mantiene un equipo de trabajadores que saben dónde deben ir y lo que deben hacer; utiliza sistemas contables para mostrar a los directivos y supervisores cuánto cuesta recoger basura y qué parte del presupuesto se ha consumido ya; y emplea algunos directivos que aseguran que todo el mundo en la organización lleva a cabo su tarea. Todas estas capacidades operativas representan la inversión que ha realizado la sociedad en el departamento municipal de la vía pública.

Muchos dirían que la experiencia acumulada y la capacidad operativa es un importante activo que se debería proteger o, al menos, no abandonarse de manera irreflexiva. Quiénes expresan esta concepción sobre la capacidad de las organizaciones públicas tienen una pers-

pectiva a largo plazo que es útil para contrarrestar la perspectiva limitada y a corto plazo de los representantes políticos.⁶⁹

Hasta cierto punto, esta concepción tiene valor. Existe valor en la experiencia acumulada de la organización. Sería muy costoso reemplazarla. Y aunque los directivos probablemente se hayan apropiado de una gran parte de las ganancias de la productividad, asociadas con la experiencia acumulada en forma de organización que reduce la incertidumbre y aumenta su habilidad para responder a las crisis —y para sus trabajadores en forma de una menor presión en el trabajo—, la organización es probablemente mucho más productiva en sus actividades corrientes que en cualquier otra.⁷⁰

El problema consiste en que el respeto por la continuidad institucional se puede convertir en una excusa para resistirse al cambio. Incluso algo tan aparentemente rutinario como la recogida de basuras no es estático. El mundo cambia, los barrios ganan o pierden popularidad, el nivel de esfuerzo privado sube y baja, aparecen nuevas tecnologías para recoger las basuras, aparecen nuevos problemas (por ejemplo, los residuos tóxicos) que reclaman nuevas capacidades de separación y depósito, y nuevas formas contractuales alteran los patrones laborales. Todos estos cambios afectan a la operatividad básica de la recogida de basuras.

Además, las demandas políticas en el departamento de la vía pública pueden cambiar. Un escándalo puede obligar a realizar importantes modificaciones en la asignación geográfica de los servicios o en el nivel de supervisión. El departamento también se puede ver obligado a convertirse en un empresario para favorecer la movilidad ascendente de los jóvenes de los guetos, en lugar de una simple agencia que recoge basura. Alternativamente, el concejal de la vía pública puede considerar una oportunidad la utilización de su plantilla de basureros como una herramienta para fomentar el desarrollo de grupos de bloques de viviendas que recuperen el orgullo vecinal y estimulen la inversión en los barrios marginales.

La cuestión es que el valor de la organización no se limita al valor operativo de la misión actual. La habilidad para adaptar sus métodos específicos a nuevos aspectos de la recogida de basuras y para producir nuevos servicios potencialmente valiosos para la sociedad comporta un cierto tipo de capital o activo. En la medida en que la organización puede aprovechar las oportunidades para desarrollar su misión tradicional de manera más eficiente o equitativa, en la medida en que se puede adaptar a circunstancias cambiantes, y en la medida

en que la organización puede aprovechar sus competencias distintivas para producir nuevas cosas que sean valiosas para los ciudadanos, la organización será más valiosa de lo que se deduce de la mera observación de la presente actuación. De hecho, es precisamente la adaptabilidad de las organizaciones lo que determina el valor a largo plazo de las empresas privadas.⁷¹ A lo mejor esto mismo se podría aplicar a las organizaciones públicas.⁷²

HACIA UNA VISIÓN GERENCIAL DEL VALOR PÚBLICO

¿Qué nos aporta en términos más generales esta exposición sobre el valor público de la recogida de basuras y sobre el modo en que los directivos públicos y el resto de los ciudadanos que confiamos en ellos deberíamos analizar el valor de las actividades públicas? Creo que existen seis cuestiones básicas.

1. Primero, un axioma: el valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos, no necesariamente en las transformaciones físicas, ni tampoco en la sociedad como abstracción. Por consiguiente, los directivos públicos deben satisfacer diferentes tipos de deseos y actuar de acuerdo con determinadas percepciones.

Segundo, existen diferentes tipos de deseos a satisfacer. Unos se refieren a los bienes o servicios que puede producir y distribuir el mercado. De éstos se ocupa la gestión privada y no requieren nuestra atención. Otros se refieren a lo que producen las organizaciones públicas y que constituyen, de manera más o menos imperfecta, el reflejo de los deseos que los ciudadanos expresan a través de las instituciones del gobierno representativo. Las aspiraciones ciudadanas, expresadas a través del sistema representativo, constituyen la preocupación central de los directivos públicos.

A primera vista, las aspiraciones de los ciudadanos parecen ser de dos tipos. El primero se refiere a bienes colectivos que los ciudadanos desean y consumen individualmente, pero que no puede proporcionar el mercado porque el bien es indivisible y no se puede vender al consumidor individual; y el segundo consiste en las aspiraciones políticas que reúnen condiciones sociales adicionales, como por ejemplo, una distribución equitativa de los derechos y las responsabilidades entre las organizaciones públicas y privadas, una distribución equitativa de las oportunidades económicas o las obligaciones sociales, y una voluntad de economizar en el gasto de los impuestos que hacen las organizaciones públicas.

En la práctica, estos dos tipos diferentes de deseos convergen en uno solo por una razón muy importante: siempre que se invoca a la autoridad pública para resolver problemas técnicos en el mercado, la actividad adquiere un carácter público. Siempre que la organización emplee la autoridad pública directamente para obligar a los ciudadanos a contribuir al bien público o utilice dinero recaudado mediante el uso del poder coercitivo de la tributación para conseguir un propósito que ha sido autorizado por los ciudadanos y el gobierno representativo, el valor de la actividad se debe juzgar en relación a las expectativas ciudadanas en términos de justicia y equidad, así como de eficacia y eficiencia. Cuando la administración empieza a producir algo con recursos públicos conseguidos gracias a la autoridad del Estado, no se puede seguir considerando independientemente de las preferencias políticas y de los deseos de los ciudadanos. Por lo tanto, la capacidad de una actividad pública para satisfacer estas preferencias es una parte importante de su capacidad para generar valor.

Tercero, de lo anterior se desprende que los directivos del sector público pueden crear valor —en el sentido de satisfacer los deseos de los ciudadanos y clientes— a través de dos actividades diferentes dirigidas hacia dos mercados distintos. La forma más obvia consiste en utilizar el dinero y la autoridad que les han sido confiados para producir cosas de valor para determinados clientes y beneficiarios: pueden crear parques cuidados para las familias; pueden ofrecer tratamiento para los heroínómanos; pueden construir una fuerza militar para que los ciudadanos se sientan más seguros y confiados en el futuro. Podemos considerar que estas actividades producidas por el sector público crean valor, incluso cuando lo que se produzca y valore no sea siempre un producto físico o un servicio que consuman beneficiarios individuales.

Los directivos públicos también pueden crear valor organizando y gestionando una institución que satisfaga los deseos de los ciudadanos y sus representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosas y productivas. Satisfacen estos deseos cuando presentan los resultados pasados y la previsión futura de sus organizaciones a los ciudadanos y sus representantes para obtener los fondos presupuestarios a través de los mecanismos establecidos de rendición de cuentas. Podemos considerar que esta actividad ayuda a definir más que a crear el valor público. Pero esta actividad también crea valor desde el momento en que satisface el deseo ciudadano de disfrutar de una sociedad en orden, en la cual existen organizaciones públicas equitativas, eficientes y responsables. De esta manera

se satisfacen las demandas de los ciudadanos, no las de los clientes o beneficiarios.

Esta naturaleza dual del proceso de creación de valor público puede parecer un tanto extraña. Pero en el sector privado existe una analogía. Los directivos privados deben satisfacer a dos colectivos: deben producir un producto para el cual los compradores estén dispuestos a pagar un precio que financie los costes de producción, y deben vender su capacidad continuada de producir valiosos productos para sus accionistas y crededores. Los directivos públicos se enfrentan a una situación similar: deben producir algo cuyos beneficios para determinados clientes supere los costes de producción, y deben hacerlo de una manera que asegure a los ciudadanos y sus representantes que se ha producido algo valioso. En resumen, en ambos casos, tanto los clientes como los propietarios deben estar satisfechos con lo que el directivo hace.

Cuarto, dado que la actividad pública implica siempre el uso de autoridad política, la importancia relativa de estas dos diferentes partes de la gestión se ve alterada. Dado que está implicado el uso de la autoridad, el hecho de asegurar a los propietarios que sus recursos se utilizan correctamente cobra mayor importancia que la satisfacción de los clientes o los beneficiarios del programa. También es importante conseguir de los aspectos productivos de la actividad algunas cualidades diferentes de la máxima satisfacción de los beneficiarios del programa. La producción y distribución de los productos de la organización debe ser, al mismo tiempo, equitativa y eficiente. Hay que economizar en el uso de autoridad así como en el uso del dinero.

Quinto, lo que los ciudadanos y sus representantes —en lugar de los clientes y los beneficiarios de los programas— compran a los directivos públicos es una descripción de la actividad pública, una justificación contenida en una política. En este sentido, una política es para el directivo público lo que un prospecto para el emprendedor privado. Visto desde la perspectiva del gestor de esta transacción, el directivo es autorizado a utilizar recursos para conseguir propósitos públicos a través de unos mecanismos específicos. Visto desde el punto de vista del ciudadano, la autorización es la compra de un conjunto de actividades que promete generar valor.

Es un acuerdo político de naturaleza colectiva para resolver un problema o aprovechar una oportunidad de un modo determinado. La política es la respuesta que la sociedad democrática liberal otorga a la pregunta, irresoluble analíticamente, de qué bienes se deben producir con recursos públicos para satisfacer propósitos colectivos.

Sabemos, desde luego, que es engañoso concebir los acuerdos políticos como reflejo preciso de la voluntad popular o del interés público. El proceso de decisión político es vulnerable a muchos tipos de corrupción. El más importante es el triunfo de los intereses particulares sobre el general.⁷³ También es vulnerable ante numerosos tipos de irrationalidades, incluyendo la miopía, la falta de voluntad o coraje para conseguir compromisos dolorosos, y la incapacidad para gestionar adecuadamente el riesgo.⁷⁴ Estas dificultades, sobradamente conocidas, pueden afectar, y de hecho afectan, a las exigencias morales del proceso político de decisión en la conducta del gobierno a los ojos de los ciudadanos y los directivos. Pero los acuerdos políticos imperfectos sólo permiten a los ciudadanos y los directivos cuestionar su bondad, pero no ignorar su importante peso moral.

Si los directivos públicos deben generar valor a largo plazo, entonces una función importante de su trabajo consiste en fortalecer las políticas que venden a sus autorizadores. Específicamente, las políticas que guían las actividades de una organización deben reflejar los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos y sus representantes; la historia acerca del valor que se debe producir se tiene que basar en un razonamiento preciso y una experiencia real; y la experiencia operativa real de la organización se debe poner al alcance de los supervisores políticos a través del desarrollo de sistemas contables apropiados que midan los resultados y los costes de la actuación de la organización. Es aquí donde las técnicas analíticas del análisis de políticas, la evaluación de programas, el análisis coste-eficacia y el análisis coste-beneficio son más útiles.⁷⁵ De otra manera no se aprovecharán las ventajas del proceso político, el conocimiento y la experiencia de los directivos operativos no se utilizará, y no se cuestionarán los puntos débiles del proceso.

Sexto, el mundo en el cual opera el directivo público cambiará. Las aspiraciones de los ciudadanos cambiarán, así como los métodos para llevar a cabo tareas de antaño. También puede cambiar el entorno operativo de la organización: pueden surgir nuevos problemas ante los cuales la organización proponga una solución adecuada, como el problema que se le planteó a las bibliotecas públicas de los niños cuyas madres trabajan. No basta, pues, con que los directivos sólo se preocupen de mantener las rutinas organizativas, ni tampoco que traten de ser más eficientes en las tareas rutinarias. También es necesario que la organización esté preparada para adaptarse a nuevas demandas, y que sea innovadora y esté abierta a la experimentación.

Este es el objeto del trabajo directivo en el sector público. Como los directivos privados, los directivos públicos se deben esforzar en la tarea de definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos. Además de asegurar su continuidad, deben estar preparados para adaptar y reposicionar sus organizaciones en el entorno político y operativo.

Desgraciadamente, esta recomendación es demasiado general y abstracta para que sea útil a los directivos públicos. Los orienta hacia una concepción gerencial del sector público, y les indica algunos problemas genéricos que deben resolver, pero no les ofrece recomendaciones concretas sobre cómo desarrollar una definición lo suficientemente concreta respecto al valor público como para guiar su propio esfuerzo y el de sus organizaciones; tampoco les indica cómo pueden implicar a los actores de su entorno político y organizativo para definir y producir valor público.

Desarrollar técnicas más específicas para concebir el valor público, movilizar y aprender de la política, y reinventar las organizaciones constituye el principal cometido de lo que queda del libro. En el capítulo 3, he incluido los casos reales de algunos directivos públicos que hace tiempo percibieron y respondieron a estas necesidades utilizando técnicas específicas para concebir el valor público, y estableciendo así un referente para los directivos públicos actuales. En los capítulos siguientes, describo los casos de otros directivos que nos pueden mostrar buenas —y malas— técnicas para implicar a los actores del entorno político y educar a sus organizaciones para la mejora continua.

NOTAS

1. Este caso, como el de la directora de la biblioteca, es un caso hipotético basado en una historia común a la experiencia de los directivos públicos, pero no es ningún caso particular. Lo utilizo aquí para ilustrar los distintos tipos de problemas que deben afrontar los directivos y como pueden reflexionar sobre ellos.

2. Richard A. Brealey y Stewart C. Myers, *Principles of Corporate Finance*, 4ª ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1991, pág. 22.

3. Puede que no sea totalmente cierto que los directivos del sector privado son responsables de la concepción de los productos o servicios. Es más común considerarlos como responsables de producir los productos que han sido concebidos por otros, la alta dirección de la empresa y el departamento de marketing. Sin embargo, si pensamos que la alta dirección y el personal de marketing también son «directivos», entonces está claro que los directivos de una empresa son responsables tanto de concebir como de producir los productos. Más aún, cada vez es más común que las empresas privadas se estructuren con el fin de fomentar la capacidad de decisión de los directivos de nivel medio. Véase, por ejemplo, Rosabeth Moss Kanter, *The Change Masters: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983.

págs. 129-179. Parece que esto también empieza a ocurrir en el sector público. Véase United States Department of Agriculture, Forest Service, «The Evolution of Middle Management in the Forest Service», *New Thinking for Managing in Government*, Washington, D.C., USDA, Forest Service, s.f.

El hecho de que a menudo queramos separar la concepción de un producto (que podría entenderse como la invención de algo que sería valioso producir) de la producción de dicho producto (que a menudo se considera como un problema técnico), y asociar la concepción de los productos con el «liderazgo» y el «carácter emprendedor», refleja la discusión de la nota 9 del capítulo 1. Aparentemente, asociamos el liderazgo y el carácter emprendedor con el uso de la imaginación para hallar actividades de valor, y la dirección y la administración con el diseño de medios técnicos para conseguir realizar lo que nuestra imaginación nos sugería que podía ser valioso. Para más pruebas acerca de la actualidad de esta distinción, véase John Kotter, *A Force for Change: How Leadership Differs from Management*, Nueva York, Free Press; Londres, Collier Macmillan, 1990, págs. 1-18. Para una interpretación interesante de cómo la distinción entre liderazgo y dirección se usa tanto en la teoría como en la práctica de la dirección, véase James Krantz y Thomas N. Gilmore, «The Splitting of Leadership and Management as a Social Defense», *Human Relations*, vol. 43, n° 2, febrero de 1990, págs. 183-204.

4. Éstos son los criterios que Thomas J. Peters y Robert H. Waterman utilizan para identificar las empresas «excelentes»; y consideran que la creación de organizaciones capaces de sostener la rentabilidad a largo plazo es el reto fundamental de la gestión privada. Véase Peters y Waterman, *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Nueva York, Warner, 1982, págs. 121-125.

5. Evidentemente, no es totalmente cierto que la rentabilidad de una empresa, tanto a corto como a largo plazo, sea una prueba definitiva de su habilidad para crear valor. Mientras que la empresa utiliza recursos que no posee y que no tienen precio y que son valiosos para otros en sus actividades productivas, como el aire y el agua, o asume riesgos no identificados para los trabajadores, su éxito financiero puede dar una imagen distorsionada de su actividad en conjunto. Además, como primera aproximación, los resultados financieros de una empresa dan por supuesto que se ha creado cierto valor para los consumidores, y por consiguiente, para toda la sociedad.

6. James W. Fesler y Donald F. Kettl también consideran la autoridad como un recurso clave para los directivos públicos en *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, N.J., Chatham House, 1991, pág. 9. Terry M. Moe considera que el control estatal del uso de la autoridad pública, es una de las cosas que induce a los individuos a utilizar el gobierno para sus propios intereses o para imponer sus visiones idiosincrásicas del interés público en la elaboración de las políticas públicas. Véase Moe, «Political Institutions: The Neglected Side of the Story», *Journal of Law, Economics, and Organizations*, vol. 6 (1990), pág. 221.

7. Para una discusión de cómo conseguir el cumplimiento de la «obligación tributaria», véase Mark H. Moore, «On the Office of Taxpayer and the Social Process of Taxpaying», en Philip Sawicki (comp.), *Income Tax Compliance*, Reston, Va., American Bar Association, 1983, págs. 275-291.

8. Es interesante ver que los profesionales de la economía ya no parecen sentir la necesidad defender filosóficamente el mercado, como la forma más apropiada para distribuir los bienes en la sociedad. Tras la lectura de varios textos sobre microeconomía en busca de una defensa filosófica contundente sobre los mecanismos de mercado, no encontré nada. Para encontrar una justificación filosófica, hay que remitirse a los primeros escritores que creían producir una teoría política normativa, al mismo tiempo que una discusión técnica de cómo funcionaba la economía. Véase John Stuart Mill, *Utilitarianism and Other Writings* (comp.), en Mary Womack, Utica, N.Y., Meridian, 1974, págs. 21-30. Se puede encontrar una defensa más contemporánea del valor social del mercado para asignar recursos escasos, en libros que interpretan la economía para otros.

Véase Steven E. Rhoads, *The Economist's View of the World: Government, Markets, and Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, págs. 62-64.

9. El punto de vista al cual me refiero aquí está relacionado con «la economía del bienestar». Para un buen compendio de estas ideas y de su relación con los procesos de decisión social, véanse Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978, págs. 257-290. La idea fundamental de la economía del bienestar es que el valor general de las actividades de una sociedad puede evaluarse a través de la satisfacción que obtienen los ciudadanos de las actividades de dicha sociedad. Obviamente, en principio, dicha satisfacción podría englobar la satisfacción procedente tanto del hecho de vivir en una sociedad organizada para producir lo que cada individuo considera como justo y equitativo como de la producción eficiente de los bienes de consumo. Sin embargo, en la práctica, la economía del bienestar generalmente se centra en la satisfacción derivada de una producción eficiente de los bienes y servicios que los individuos pueden consumir. Es decir, dedica menos atención a la satisfacción procedente de vivir en una sociedad justa, y todavía menos a la satisfacción derivada de la participación ciudadana en los procesos políticos que permite a los individuos deliberar entre ellos y llegar, a través de las instituciones democráticas, a una idea compartida de lo que constituye una sociedad virtuosa o justa o de lo que la sociedad elegiría hacer en una determinada política sectorial. Pero, lo que la economía del bienestar ignora por completo es cualquier noción «colectivista», según la cual la satisfacción puede encontrarse más allá de la experiencia individual. Los individuos, sus gustos, preferencias y satisfacciones, siempre son la única unidad de análisis; las familias, grupos, o políticas, nunca. En este sentido, la economía del bienestar parte de la concepción aristotélica de la naturaleza humana y la sociedad, y se alinea a la de John Stuart Mill. Para una discusión sobre cómo los individuos no deberían ser tratados de manera descontextualizada de las estructuras de mediación, y de como las preferencias individuales expresadas en el marco de estas estructuras intermedias son las que el sector público debería satisfacer, véase Michael Sandel, «The Political Theory of the Procedural Republic», en Robert Reich (comp.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988, págs. 109-122.

10. Rhoads, *The Economist's View of the World*, págs. 62-63.

11. Al proponer la existencia de un «nosotros» coherente, me alejo del pensamiento dominante basado en la filosofía económica y política «liberal» que acentúa la importancia de los individuos, y la dificultad o la imposibilidad de englobar los individuos en base a sus preferencias, y a través de un proceso político desarrollar una aspiración colectiva. Con estas palabras, estoy entrando en el reino de la filosofía «comunitarista» que parte de un punto de vista más optimista acerca de la posibilidad (y deseo) de forjar a los individuos como ciudadanos de comunidades que pueden tener aspiraciones colectivas. Para algunos ejemplos representativos de la literatura comunitarista, véase Michael Sandel, *Liberalism and Its Critics*, Nueva York, New York University Press, 1984; Amy Gutman, «Communitarian Critiques of Liberalism», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 14, n° 3, verano de 1985, págs. 308-322; George Will, *Statecraft as Soulcraft: What Government Does*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983; y Robert Reich, *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988. Para un argumento específico coherente con la posición que he adoptado aquí, véase Sandel, «The Political Theory of the Procedural Republic», págs. 109-121. Estas filosofías no parecen tan alejadas de la posición que adopta John Rawls al formular su concepción de la justicia. Afirma: «Si la inclinación que adopta John Rawls al formular su concepción de la justicia hace que el vigilarse unos a los otros sea necesario, su sentido público de la justicia hace que su asociación sea posible. Entre los individuos con objetivos y propósitos dispares, una concepción compartida de la justicia establece los vínculos de una amistad cívica; el deseo general de la justicia limita la búsqueda de otras finalidades»; véase Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971, pág. 5. Para un argumento según el cual el gobierno americano puede realmente acercarse a algunos de los ideales de la filosofía comu-

nitaria, véase Steven Kelman, *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*, Nueva York, Basic Books, 1987.

Nótese que adopto una visión comunitarista de gobierno, en parte porque la prefiero como postura filosófica. Sin embargo, y quizá más importante, los directivos públicos deben adoptar una postura comunitarista simplemente porque no pueden dar sentido a sus vidas sin hacerlo. Ésta es la única postura que tiene sentido cuando les pedimos que utilicen los recursos públicos en beneficio de toda la sociedad y, a través de procesos políticos imperfectos, les damos instrucciones (bastante imperfectas) de donde reside el valor público.

12. Lo que este mercado parece, y lo que se intenta adquirir a través de él, es, en términos positivos, el centro de atención de la ciencia política. En términos normativos, es algo que debería preocupar a todos los ciudadanos, representantes electos y directivos públicos. Para una visión «optimista» de cómo este mercado funciona actualmente, véase Kelman, *Making Public Policy*. Para un argumento que incluso la institución más vilipendiada, el Congreso de los Estados Unidos, también tiene como objetivo servir el interés público, véase Arthur Maass, *Congress and the Common Good*, Nueva York, Basic Books, 1983, págs. 4-12. Y para una visión del proceso que guía las políticas de regulación, véase James Q. Wilson, «The Politics of Regulation» en James Q. Wilson, (comp.), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books, 1980, págs. 357-364.

13. Ya en 1918 William F. Willoughby subrayó la importancia de facilitar información detallada sobre cómo los administradores públicos llevan a cabo los planes: «La voluntad popular no puede formularse o expresarse inteligentemente a menos que el público posea los medios adecuados para conocer actualmente cómo se gestionaron los asuntos públicos en el pasado, cuáles son las condiciones actuales, y qué programas de trabajo para el futuro se están considerando». Willoughby, *The Movement for Budgetary Reform in the States*, Nueva York, D. Appleton, for the Institute for Government Research, 1918; Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Classics in Public Administration*, 2ª ed., Chicago, Dorsey Press, 1987, reimpresión del texto de Willoughby. Esta opinión se encuentra también en la base de la concepción idónea de la relación entre los «dirigentes de los ciudadanos» y sus agentes, es decir, los legisladores y los funcionarios. Véase John W. Pratt y Richard Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School Press, 1985, págs. 1-24.

14. Kenneth A. Shepsle, «Positive Theories of Congressional Institutions», periódico ocasional 92-18, Center for American Political Studies, Harvard University, 1992. Para una crítica teórica de los procesos políticos, véase William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971, págs. 138-154. Para una crítica empírica, véase Robert Dahl, *Who Governs: Democracy and Power in an American City*, Nueva Haven, Conn., Yale University Press, 1961.

15. John Chubb y Paul Peterson resumen este punto de la siguiente manera: «El problema del gobierno en los Estados Unidos es básicamente la creación de instituciones o arreglos públicos que permitan llevar a cabo políticas con la coherencia, consistencia, previsión y estabilidad suficientes para que no se sacrifique el bienestar nacional en aras de unos beneficios reducidos y temporales». Véanse Chubb y Peterson (comps.), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1989, pág. 4. Defendería esta idea, incluso con mayor vehemencia si en primer lugar estuviera seguro de que el concepto de «instituciones y arreglos públicos» incluye una ética que guíe el trabajo de los directivos del sector público y, en segundo lugar, si sus autores aceptaran el hecho de que la definición del «bienestar nacional» está fuertemente influenciada por la política y puede cambiar con el tiempo como lo han hecho las aspiraciones colectivas y las circunstancias objetivas.

16. Véase capítulo 1, nº 9.

17. Para una defensa de esta posición, véase Kelman, *Making Public Policy*.

18. Woodrow Wilson, por ejemplo, pensó que la cuestión esencial que la política debía resolver al comprometer al gobierno a la acción era «descubrir, primero, lo que el

gobierno puede realizar correctamente y con éxito. Wilson, «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2, junio de 1887, reimpreso en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 10. Los economistas modernos también prefieren que los procesos que implican la intervención pública cumplan con estas condiciones. Véanse, por ejemplo, Stokey y Zeckhauser, *Primer*, págs. 283-285, 292-293, 310-319.

19. Richard Zeckhauser y Derek Leebeart observan: «Nuestra estructura gubernamental sólo requiere que las creencias y los valores se expresen a través del proceso electoral, aunque independientemente de que estas creencias estén bien o mal informadas, o de estos valores sean egoístas o respondan al interés público. En la práctica, nuestra nación ha llevado a cabo las mínimas acciones, excepto a través del apoyo a la educación pública, para favorecer un resultado más informado del proceso político. Además, los Estados Unidos han rechazado contundentemente la noción de poner las necesidades educativas a sufragio, así como desviarse de nuestro sistema representativo de gobierno para obtener resultados políticos más racionales. Por el contrario, parece aceptado generalmente que las decisiones sobre las políticas hechas por el gobierno, especialmente las del ejecutivo, deben basarse en razonamientos sólidos y allí donde fuera necesario, apoyarse en un análisis racional. No es evidente encontrar el origen de esta norma. Por supuesto, no procede de la Constitución. Si nuestros padres fundadores hubieran previsto la naturaleza de la forma moderna de nuestro gobierno, tan intrínsecamente relacionada con tantos aspectos de la vida de los ciudadanos, quizás hubieran establecido unas reglas de procedimiento para las decisiones gubernamentales. Sin embargo, no nos legaron tales instrucciones». Zeckhauser y Leebeart, *What Role for Government: Lessons from Policy Research*, Durham, N.C., Duke University Press, 1983, págs. 10-11.

20. Woodrow Wilson, «A Study of Administration». Para las imágenes de perfección de cada esfera, véase Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government*, Nueva York, Russell and Russell, 1900, reimpreso en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 26-29.

21. Edward Banfield hace una distinción entre el conocimiento sustantivo y el administrativo. Véase Banfield, «The Training of the Executive», *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, vol. 10, 1960, págs. 20-23.

22. E. Pendleton Herring insiste en este aspecto. Véase Herring, *Public Administration and the Public Interest*, Nueva York, McGraw-Hill, 1936.

23. Este problema todavía persiste, y constituye una de las razones por las cuales la gestión pública es tan difícil. Véase Erwin C. Hargrove y John C. Glidewell (comps.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University of Kansas Press, 1990.

24. Acerca del problema de los «mandatos inconstantes», véase Martha Derthick, *Agency under Stress: The Social Security Administration in American Government*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1990, pág. 4. Véase también Mark H. Moore, «Small Scale Statesmen: A Conception of Public Management», *Politiques et Management Public*, vol. 7, nº 2, junio de 1989, págs. 273-287.

25. Según Dwight Waldo: «Puede argumentarse con un cierto grado de persuasión que el papel adecuado de la burocracia es actuar como fuerza estabilizadora en medio del cambio vertiginoso, y que esto es lo que hace cuando parece inactiva y estúpida. Desde esta perspectiva, actúa como rueda de equilibrio o desempeña una función giroscópica». Sin embargo, es muy significativo que Waldo rechace esta visión, en favor de una mayor responsabilidad o liderazgo de los directivos públicos. Véase Waldo, «Public Administration in a Time of Revolution», *Public Administration Review*, 28, julio-agosto, 1968, reimpreso en Shafritz y Hyde, *Classics*, pág. 367. Rufus Miles reflexionó acerca del grado en que los funcionarios de carrera debían adaptarse a las demandas de los ejecutivos políticos al tomar posesión de su cargo, en «Administrative Adaptability to Political Change», *Public Administration Review*, vol. 25, nº 3, setiembre, 1965, págs. 221-225. Para una serie de casos que recogen las reacciones de los funcionarios de carrera a cambios políticos importantes, véase «Surviving at the EPA: David

Tunderman», KSG Caso #C16-84-588.0; «Surviving at the EPA: Mike Walsh», KSG Caso #C16-84-589.0; «Surviving at the EPA: Mike Cook», KSG Caso #C16-84-590.0; «Surviving at the EPA: Bill Hedeman», KSG Caso #C16-84-591.0; «Surviving at the EPA: Gary Dietrich», KSG Caso #C16-84-592.0; «Note on the EPA under Administrator Anne Gorsuch», KSG Caso #N16-84-587.0 (todos en Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1984).

26. Actualmente, existe una amplia oferta literaria que describe las técnicas, da ejemplos representativos de su aplicación, evalúa su impacto en los procesos políticos, tanto dentro como fuera de las organizaciones, y ofrece críticas de su utilidad o adecuación. Para ejemplos de los primeros escritos estableciendo el potencial de estas técnicas, véase Roland McKean, *Efficiency in Government through Systems Analysis*, Nueva York, John Wiley, 1958; y E.S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, Nueva York, American Elsevier, 1975. Para tratamientos más contemporáneos de estos métodos, véanse Stokely y Zeckhauser, *Primer*; Peter W. House, *The Art of Public Policy Analysis*, Thousand Oaks, Calif., Sage, 1982; David L. Weimar y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1989. Para dudas acerca del impacto práctico de estas técnicas en el proceso de decisión gubernamental, véanse Laurence E. Lynn, Jr. (comp.), *Knowledge and Power: The Uncertain Connection*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978; Arnold J. Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1976; Henry Aaron, *Politics and the Professors: The Great Society in Perspective*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1978; y Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little, Brown, 1979. Para una evaluación más reciente de la evolución del análisis de políticas, véase el resumen de Laurence E. Lynn de dos artículos en «Policy Analysis in the Bureaucracy: How New? How Effective?» *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, n° 3, verano de 1989, pág. 375. «Por encima de todo lo demás, las ideas del análisis de políticas parecen haber servido más o menos para algo en el ejercicio cotidiano del arte de gobernar, sea de políticos ordinarios como de extraordinarios». Para críticas más radicales del análisis de políticas, véanse Peter Self, *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis*, Boulder, Colo., Westview, 1975; John Forester, *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press, 1989; y Charles E. Lindblom, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1990. Para una idea sobre cómo el análisis de políticas puede servir de apoyo a un gobierno deliberativo, véase Giandomenico Majone, «Policy Analysis and Public Deliberation», en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 157-178.

27. Véase la nota precedente, especialmente Lynn, Meltsner, Wildavsky, Forester, y Lindblom.

28. La literatura acerca de la utilidad de las técnicas de análisis de políticas y evaluación de programas es menos abundante que la literatura acerca de sus triunfos. Consiste, en su mayoría, en ejemplos de buenos análisis de políticas o de evaluaciones de programas, pero no una demostración de que ese trabajo tuvo un gran impacto en el proceso de elaboración de políticas. Para uno de los primeros ejemplos, véase John P. Crecine (comp.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, Greenwich, Conn., JAI Press, 1981. Para una discusión acerca de las distintas ideas que adquirieron importancia en la elaboración de políticas, y de cómo las técnicas de análisis de políticas tendrían que adaptarse para generar mejores ideas, véase Mark H. Moore, «What Sorts of ideas Become Public Ideas?» en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 55-84.

29. Véanse David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992, págs. 166-194; y Michael Barzelay y Babak Aramjani, *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press, 1987, págs. 8-9.

30. Malcolm Sparrow, *Imposing Duties: Government's Changing Approach to Compliance*, Westport, Conn., Praeger, 1994.

31. Sobre el concepto de una interacción para la producción de un servicio en el sector privado, véanse John A. Czepiel, Michael R. Solomon y Carol F. Surprenant (comps.), *The Service Encounter: Managing Employee/Client Interaction in Service Business*, Lexington, Mass., D.C. Heath, 1985; y James L. Heskett, W. Earl Sasser y Christopher W. L. Hart, *Service Breakthroughs: Breaking the Rules of the Game*, Nueva York, Free Press, 1990.

32. Para una discusión de la función y las técnicas de la gestión política, véanse los capítulos 4 y 5 de este libro.

33. Graham T. Allison enfatiza la rigidez de las organizaciones del sector público, debida a sus compromisos y experiencias anteriores. Véase Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971, págs. 67-100.

34. Acerca de la cuestión sobre la supervisión de las empresas públicas, véase John D. Donahue, «The Architecture of Accountability», en *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Nueva York, Basic Books, 1989, págs. 3-13.

35. Esto puede verse como un problema de relación principal-agente. Véase Pratt y Zeckhauser, *Principals and Agents*. Para una discusión de algunos problemas de la aplicación de este paradigma en el sector público, véase Fesler y Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, págs. 319-321; y Mark H. Moore y Margaret J. Gates, *Inspectors-General: Junkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Nueva York, Russell Sage, 1986, Appendix A, págs. 95-115. Para una crítica aún más reciente de esta concepción, véase John DiIulio, Jr., «Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, n° 3, julio de 1994, págs. 277-318.

36. James Q. Wilson propone lo que comúnmente se considera un tópico: «No hay ninguna forma liberal o conservadora para repartir el correo o otorgar un carnet de conducir». Véase Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989, pág. 66. Simplemente, podía haber añadido (como otros lo han hecho) «para recoger la basura». De hecho, cada vez es más obvio que existen formas liberales y conservadoras para realizar dichas tareas. La más evidente es ver si el servicio está privatizado o no. De forma general, los liberales prefieren la producción pública; los conservadores la privada.

Pueden existir diferencias reales en la forma de prestar estos servicios; saber si existe alguna subvención pública en la prestación del servicio, y si existe, ver si es progresiva o regresiva; saber si, y de qué manera, se utiliza la autoridad pública para movilizar a los ciudadanos en la producción de la actividad. Por ejemplo, el público puede pagar más o menos para facilitar a cada ciudadano la recogida de su carnet de conducir; también puede decidir ser más o menos duro en lo que respecta a la imposición de las leyes que obligan a la obtención de dicho carnet. Asimismo, como se menciona más adelante, pueden haber reglas distintas para la distribución de dichos servicios públicos, por ejemplo, donde colocar los buzones, donde situar los registros de vehículos, y cuantas veces recoger la basura y en qué lugares.

Lo que probablemente se quiere manifestar con estos ejemplos, es que puede haber un nivel relativamente elevado de consenso sobre lo que significa un servicio eficaz en estos ámbitos, y que los directivos tienen a su disposición varias maneras de mejorar su trabajo en todos los atributos de actuación, incluida la justicia. Con esto estoy muy de acuerdo. Sin embargo, a menudo los directivos públicos, incluso los concejales de la vía pública, deben tomar decisiones sobre valores.

Al destacar el hecho de que buscar oportunidades de crear un mayor valor para el público forma parte de la responsabilidad del concejal de vía pública, quizá le otorgo, implícitamente, mayor responsabilidad e iniciativa de la que generalmente se da en el sector privado. En este aspecto, doy por supuesto lo que estoy intentando demostrar. Pienso que mucha gente no se opondría a este mensaje. Efectivamente, piensan que ase-

gurar la producción de valor motivando a los trabajadores para que trabajen duro y bien, forma parte del trabajo del directivo, o incluso inventar nuevos métodos para conseguir los objetivos actuales de forma más eficaz. Sin embargo, empiezan a preocuparse cuando los directivos sobrepasan los límites de las misiones que les han sido asignadas. Éste no es el caso aquí, evidentemente. Forma parte de la preocupación de la directora de la biblioteca del capítulo 1.

37. Estoy en deuda con mi colega William Hogan quien identificó el papel central de una «historia» para justificar una política pública. Al referirme a una historia, no quiero decir con ello que sea falsa o inventada sin otro propósito que el de racionalizar esta actividad. Lo que quiero decir es que hay que hacer un llamamiento a los ciudadanos y a sus representantes como consumidores colectivos de aspiraciones colectivas.

38. Para referencias históricas acerca de la necesidad de los programas de salud pública, véase Stuart Galishoff, *Safeguarding the Public Health: Newark, 1895-1918*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1975.

39. Paul Berman, «The Study of Macro- and Micro-Implementation», *Public Policy*, vol. 26, n° 2, primavera de 1978, págs. 157-184.

40. La teoría política normativa también centra su atención en aquello que vale la pena establecer como «derechos» en una sociedad liberal. Véase, por ejemplo, Rawls, *Theory of Justice*, y Ronald M. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1978.

41. Para un catálogo interesante de instrumentos de política pública que incluye aquellos que utilizan en gran medida tanto autoridad como dinero, véase Michael O'Hare, «A Typology of Governmental Action», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, n° 4, otoño de 1989, págs. 670-672.

42. Acerca de cuestiones relacionadas con el fumar y su regulación gubernamental, véanse Thomas C. Schelling, Nancy Rigotti, Michael Stotto y Mark Kleiman, *Implementation and Impact of a City's Regulation of Smoking in Public Places and the Workplace: The Experience of Cambridge, Massachusetts*, Cambridge, Mass., Harvard University, Kennedy School of Government Institute on Smoking Behavior, 1988. Acerca de las cuestiones relacionadas con el consumo de alcohol y su regulación gubernamental, véase Mark H. Moore y Dean R. Gerstein (comps.), *Alcohol and Public Policy: Beyond the Shadow of Prohibition*, Washington, D.C., National Academy Press, 1981.

43. Para una discusión general acerca del diseño y el uso de dichas campañas, véanse Philip Kotler y Eduardo L. Roberto, *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, Nueva York, Free Press, 1989. Para una discusión sobre la eficacia de dichas técnicas, véanse Janet A. Weiss y Mary Tschirhart, «Public Information Campaigns as Policy Instruments», *Journal of Public Policy and Management*, vol. 13, n° 1, 1994, págs. 82-119.

44. Para una discusión general sobre el intrusismo de las leyes del derecho criminal, véase Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1968.

45. Desde esta perspectiva, los tribunales podrían ser considerados como el equivalente de la Oficina de Gestión y Presupuesto, consagrada a la erradicación del fraude, el despilfarro y el abuso en el uso de la autoridad pública.

46. Algunas justificaciones importantes de la intervención pública se encuentran en Stokey y Zeckhauser, *Primer*, págs. 291-319.

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

49. Rawls distingue los «bienes primarios», que deben constituir la preocupación central de la justicia, de los bienes naturales en *Theory of Justice*, pág. 62. También previene contra lo que yo hago en esta sección: utilizar sus ideas explicando como definir la justicia al nivel social más amplio para definirla también en contextos de políticas específicas. Véanse págs. 9-10.

50. Zeckhauser y Leebaert, *Role for Government*, págs. 3-15.

51. *Ibid.*

52. Robert Stavins ha desarrollado estas ideas de forma muy extensa en el ámbito de la política medioambiental. Véase Stavins, *Project 88: Harnessing Market Forces to Protect Our Environment*, Washington, D.C., U.S. Senate, 1988.

53. Esta idea también aparece en la obra de Zeckhauser y Leebaert, *Role for Government*, págs. 3-15.

54. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, págs. 82-100.

55. El concepto de equidad es crucial en Rawls, *Theory of Justice*. Es parte importante del concepto de «posición original» que Rawls utiliza como condición bajo la cual se puede esperar que los ciudadanos imaginen lo que requiere una sociedad justa. Y, en cierto punto, es el objetivo más importante del concepto de justicia que cree que emergerá de la «posición original». Véanse págs. 17-22, 60-75.

56. John Locke, *Two Treatises of Government*, Nueva York, New American Library: 1960, segundo tratado, secciones 87-89, págs. 366-369.

57. *Ibid.*, sección 131.

58. *Ibid.*, Jeremy Bentham también estaba de acuerdo con esta proposición. El trabajo en el que desarrolló sus ideas sobre el utilitarismo se titula *The Theory of Legislation*. Su primera frase dice así: «El bien público debe ser el objeto del legislador». Luego, Bentham prosigue con la explicación de por qué la maximización de la utilidad individual tiene que ser el objetivo principal de la acción legislativa. Véase *The Theory of Legislation*, Dobbs Ferry, N.Y., Oceana, 1975.

59. Ken Winston, «On Treating Like Cases Alike», *California Law Review*, vol. 62, n° 1 (1974), págs. 1-39.

60. Acerca de la importancia del «proceso conveniente», como característica de las operaciones gubernamentales, véase Jerry L. Mashaw, *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1983, págs. 21-34.

61. Doug Yates, *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy-Making*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977.

62. Para una extensa discusión de este criterio de eficacia, véase Stokey y Zeckhauser, *Primer*, págs. 155-158.

63. *Ibid.*, págs. 312-315.

64. Ésta es una idea natural acerca de la justicia distributiva. Para una discusión del concepto de necesidad, su papel en la teoría de la justicia, y de cómo se relaciona con las instituciones gubernamentales, véase Rawls, *Theory of Justice*, págs. 274-284. Para una interesante exploración empírica de las concepciones que tienen los ciudadanos de la justicia en la América contemporánea, véase Jennifer L. Hochschild, *What's Fair: American Beliefs about Distributive Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

65. Éste es un principio de la «equidad horizontal»: todo el mundo recibe el mismo trato, sea cual sea su estatus. Para una discusión de este principio en el contexto tributario, véase Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5ª ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1989, págs. 218-219, 223-228. Para una discusión sobre las leyes y la justicia, véase Winston, «On Treating Like Cases Alike».

66. Para mucha gente, es un poco decepcionante que los sistemas contables de las organizaciones públicas no generen discusiones políticas acerca de la relación coste-eficacia de dichas organizaciones, como ocurre en el sector privado. Quizás esta diferencia existe porque los sistemas de control de las organizaciones del sector público son menos eficaces a la hora de revelar la capacidad de producir valor de dichas organizaciones. Pero también puede significar que el mercado político parece menos interesado en los «números» que en las «historias» que supuestamente muestran la importancia de la organización. Evidentemente, este sesgo demuestra que la publicidad y la cobertura mediática tienden a ser sistemas de rendición de cuentas más eficaces que los procesos rutinarios de supervisión; además, las «historias» son más propensas a captar la

atención de la prensa que los «números». Para un caso que revela el impresionante poder de los medios de comunicación como instrumento para transformar tanto la reputación como la actuación de los directivos de una organización importante del sector público, véase Esther Scott, «Managing a Press 'Feeding Frenzy': Gregory Coler and the Florida Department of Health and Rehabilitative Services», KSG Caso #C16-92-1135.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1992.

67. Para una discusión de algunas de las cualidades deseables de un proceso político deliberativo, véanse Kelman, *Making Public Policy*, págs. 248-270; y Robert Reich, «Policy Making in a Democracy», en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 123-156.

68. Allison, *Essence of Decision*, págs. 67-100. Para ejemplos de organizaciones cuya continuidad ha sido remarcable e importante para su eficacia general (y sus dificultades!), véase Herbert Kaufman, *The Forest Ranger*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1960; y Arthur Maas, *Muddy Waters: The Army Engineers and the Nation's Rivers*, Nueva York, Da Capo Press, 1974.

69. Hugh Heclo afirma brevemente: «Paradójicamente, los funcionarios pueden proporcionar uno de los servicios más valiosos [para los ejecutivos políticos interesados en el cambio], resistiéndose a él». Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1977, pág. 176. Prosigue explicando como los funcionarios a menudo poseen el conocimiento sustantivo, administrativo y político que les permitirá mantener a sus ejecutivos políticos alejados de los problemas. Lo que no menciona es hasta qué punto los intereses de los funcionarios buscan la protección de las organizaciones que dirigen, y si esto es bueno o malo. Más adelante, ofrece una imagen muy precisa del enfrentamiento que se da entre los cargos políticos orientados al cambio y los funcionarios leales a la institución: «El panorama general aparece con un gran número de supuestos controladores políticos de la burocracia, transitorios, divididos estructuralmente, en gran parte desconocidos los unos de los otros, y apoyados por un conjunto de patrocinadores y defensores [...] Son demasiado pocos y su mandato demasiado corto para tomar realmente el control y dominar la maquinaria gubernamental. Frente a ellos están «los demás», un espectro de burócratas de alto rango [...] a través de los cuales los directivos deben dirigir la organización [...] Estos funcionarios no están obligados a ser totalmente leales al ministro de turno [...] sino todo lo contrario. Los burócratas de alto rango obtienen más protección si se encierran en sus despachos y desarrollan alianzas con los centros externos de poder» (págs. 242-243).

70. Jay R. Galbraith comenta el eficaz papel de los «recursos inactivos de la organización» al fomentar la flexibilidad de las organizaciones en *Designing Complex Organizations*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1973.

71. Peters y Waterman, *In Search of Excellence*, págs. 121-125.

72. Véase la discusión de lo que constituye el éxito directivo en la introducción de este libro.

73. Para un tratamiento clásico y empírico de la vulnerabilidad del gobierno frente a los grupos de interés, véase David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Knopf, 1951. Para un tratamiento teórico más contemporáneo de lo vulnerable que es el proceso político frente a los intereses egoístas de los ciudadanos y sus representantes, véase Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1977.

74. Daniel Kahneman y Amos Tversky, *Extensional vs. Intuitive Reasoning: The Conjunction Fallacy in Probability Judgement*, Boston, Harvard Business School Press, 1983.

75. Giandomenico Majone, «Policy Analysis and Public Deliberation», en Reich, *The Power of Public Ideas*.

LA ESTRATEGIA ORGANIZATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Los directivos públicos crean valor público. El problema es saber exactamente lo que esto significa.¹ Aunque hoy estuvieran seguros, dudarían mañana, ya que las aspiraciones políticas y necesidades públicas que justifican sus esfuerzos pueden haber cambiado.²

A pesar de esta ambigüedad, los directivos necesitan medir el valor que producen sus organizaciones. Las actividades de sus organizaciones consumen diariamente recursos públicos. Y, cada día, dichas operaciones producen efectos reales en la sociedad, intencionados o no. Si los directivos no pueden dar cuenta del valor de sus esfuerzos a través de un balance de sus logros, la legitimidad de su tarea queda mermada y, con ella, su capacidad para liderar.³

Sus responsabilidades no se limitan a las actividades presentes. El uso de algunos recursos que se utilizan hoy en día no se podrá valorar hasta más adelante. Se necesitan nuevas inversiones en equipamiento, conocimiento y recursos humanos para prepararse ante posibles cambios futuros, y se justifican por la creencia de que mejorarán la actuación futura. Aunque no se realicen inversiones de manera explícita, las actividades presentes afectarán a los resultados futuros, dado que las experiencias de hoy moldean la cultura y las capacidades organizativas de mañana. Así pues, los directivos públicos están obligados a tener una visión del valor público que generan, para el presente y el futuro.

Para analizar este problema abstracto en términos concretos, considérese la situación de William Ruckelshaus, al ser nombrado administrador de la «U.S. Environmental Protection Agency» (EPA) [agencia de protección medioambiental de Estados Unidos] y de Jerome Miller, nombrado titular del «Massachusetts Department of Youth Service» (DYS) [departamento de servicios juveniles de Massachusetts].

WILLIAM RUCKELSHAUS Y LA AGENCIA DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

A finales de los años sesenta, emergió en el panorama político americano un movimiento ecológico muy potente.⁴ Las manchas de petróleo

Capítulo 4

MOVILIZACIÓN DEL APOYO Y LA LEGITIMIDAD PARA LA COPRODUCCIÓN: LAS FUNCIONES DE LA GESTIÓN POLÍTICA*

La gestión estratégica en el sector público debe empezar analizando la política. Por política, no me refiero exclusivamente a las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y sus representantes, sino también a los acuerdos políticos recogidos en la legislación y que definen los mandatos de actuación de los directivos.

Los procesos políticos y legislativos, y las leyes derivadas de éstos, merecen esta consideración por tres motivos. En primer lugar, en este ámbito los directivos deben intentar descubrir qué propósitos valora la población, y por consiguiente defenderlos práctica y normativamente como centro del esfuerzo directivo. En la política y a través de la política, los directivos pueden descubrir y encontrar la forma de moldear los mandatos para la acción. En segundo lugar, las instituciones políticas otorgan a los directivos públicos los recursos que necesitan para realizar los objetivos operativos, incluyendo el dinero y la autoridad sobre sus propias organizaciones y, más allá de éstas, sobre aquellos que contribuyen al propósito de los directivos. En tercer lugar, a través del debate político y legislativo, los directivos públicos, tanto en la teoría como en la práctica, deben rendir cuentas de sus actos, ya que su reputación como buenos directivos se construye a través de la evaluación de los resultados de su tarea.

Dos casos de directivos ante decisiones estratégicas importantes para sus organizaciones, pero que potencialmente están más allá de su poder individual de decisión, sirven para ilustrar la importancia de la gestión política como una de las funciones clave de la gestión pública.

* El autor utiliza el término «political management» para designar la necesidad de cualquier directivo de implicarse proactivamente en el debate político sobre la definición del mandato de su organización. La traducción «gestión política» no debe confundirse con las tareas directivas de un político. (N. del t.)

① Mandatos

② Recursos

③ Rendición
Cuentas

MILES MAHONEY Y PARK PLAZA

En mayo de 1972 el gobernador Francis Sargent nombró a Miles Mahoney consejero del «Department of Community Affairs» [departamento de asuntos sociales] (DCA).^{*} Mahoney asumió el control de la agencia para la cual recientemente el Parlamento de Massachusetts había aprobado una partida presupuestaria. Comprometido con la reconstrucción de las ciudades y los pueblos de Massachusetts, el Parlamento otorgó al consejero de Asuntos Sociales poderes de gestión y normativos suficientes para conseguir sus objetivos.

Concretamente, el DCA recibió fondos públicos para crear un gabinete de planificación que realizara encuestas sobre las necesidades de vivienda pública, y que prestara servicios tales como guarderías infantiles o que concediera ayudas para el alquiler a ciudadanos necesitados. Al mismo tiempo, el Parlamento concedió a Mahoney amplios poderes normativos, el más importante de los cuales le autorizaba a decidir sobre el poder de dominio público para permitir a los promotores privados agrupar parcelas de terreno para grandes proyectos de reurbanización que pudieran satisfacer objetivos públicos y privados. Regulaciones estrictas limitaban el uso que Mahoney podía hacer de dicho poder, imponiéndole condiciones específicas. El Parlamento también concedió a Mahoney la capacidad de decisión sobre todos los planes de vivienda y desarrollo y urbanización local, además de la facultad de nombrar los miembros de los consejos de vivienda oficial y la provisión de asistencia técnica a las autoridades locales.

Mahoney pensó que el mandato parlamentario para el DCA suponía «una oportunidad única para integrar la renovación urbana, la vivienda, los servicios sociales y la planificación». Asimismo, en el momento de tomar posesión de su cargo, consideró que el potencial de la ley estaba ampliamente infrutilizado. De hecho, para él, las prioridades y valores del DCA parecían equivocadas. El DCA estaba poco más que auspiciando «intereses económicos de los ciudadanos del centro de la ciudad». Como resultado, las comunidades pobres estaban siendo desplazadas para la construcción de carreteras, edificios de ofi-

^{*} El cargo de Mahoney es el de comisionado. Aunque dicha denominación existe en el sistema español, generalmente asociado a proyectos especiales (Comisionado de Defensa de Derechos Civiles, del Milenario de Cataluña...), el cargo correspondiente es el de consejero de una comunidad autónoma. El departamento de Mahoney en España suele denominarse de Asuntos Sociales y Bienestar Social (M. J. J.).

cinas y hoteles. Y eso no era lo peor, sino que, además, se excluía a los pobres de la planificación que afectaba directamente a sus vidas.

Mahoney pronto desarrolló una visión diferente sobre cómo los recursos del DCA podían utilizarse para producir valor público. En los términos expuestos en el capítulo 3, desarrolló una nueva estrategia para el DCA.

Esencialmente, con esta nueva estrategia Mahoney pretendía frenar el proceso de reurbanización y asegurar que la población pobre desplazada tuviera un sitio adecuado adonde ir. Pidió que cada proyecto de reurbanización incluyera planes de relocalización. Además, encargó un estudio para determinar las necesidades de vivienda pública en el Estado. Todas estas acciones tenían como objetivo redistribuir los beneficios de los proyectos de urbanización de los ricos hacia los pobres.

Políticamente, Mahoney se sintió autorizado para llevar a cabo estos importantes cambios, porque los valores sociales que impulsaban su estrategia parecían absolutamente coherentes con la filosofía política de la administración Sargent.

De hecho, había expuesto explícitamente su posición en la entrevista durante la cual aceptó el cargo y asumió que le habían dado el puesto por dichos valores. Ahora, intentaba reforzar el apoyo político para sus objetivos utilizando su poder formal concediendo a los pobres más voz en la formulación de los planes de desarrollo local.

Operativamente, utilizó su poder de tres maneras para conseguir sus principales objetivos. Primero, congeló los fondos para asistencia técnica a las autoridades locales de urbanismo y los usó en su lugar para crear un equipo de expertos. Segundo, nombró gente pobre en los consejos locales de planificación para incrementar su influencia y habilidad en el diseño de los proyectos de reurbanización. En tercer lugar, empezó a rechazar por primera vez los planes aprobados por las autoridades locales que ignoraban los intereses de los ciudadanos pobres que podían verse afectados por los proyectos.

Estas acciones, llevadas a cabo dentro de los límites de sus poderes formales, desplazaron la capacidad decisoria sobre los proyectos de reurbanización del ámbito local al estatal y de las elites locales a los pobres. Tal y como podía preverse, el ritmo reurbanizador disminuyó y emergieron proyectos de urbanización más acordes con las necesidades de los pobres.

Poco después de ser nombrado, y estando en el ecuador del proceso de puesta en práctica de la estrategia del DCA, la ciudad de Boston le presentó un plan de reurbanización para su aprobación. El plan se refería a la zona del Park Plaza: un área de terrenos...

ciero y comercial. La zona de reurbanización también incluía un área conocida como la zona de combate: *peep-shows*, bares de *strep-tease* y *nightclubs*, donde reinaba la prostitución y cada noche había peleas.

El plan se dividía en dos fases. La primera se centraba en las parcelas cercanas al parque público y proponía la construcción de un hotel de 1.000 habitaciones, un edificio de oficinas de un millón de metros cuadrados, un centro comercial de 500.000 metros cuadrados, un aparcamiento para 3.000 coches, y tres torres residenciales con 1.400 apartamentos de lujo y 150 casas de nivel medio-bajo, «si se otorgaban subvenciones». Aunque económicamente rentables, dichas actividades no podían ser consideradas de gran interés público.

La segunda fase abordaba la reurbanización de la zona de combate. Probablemente se podía asociar algún valor público a dicha operación. Pero los promotores no presentaron ningún proyecto específico para su renovación. Sólo lo mencionaban como una parte del proyecto a desarrollar en el futuro.

El plan presentaba una característica inusual: no solicitaba financiación pública. El único recurso público que los promotores solicitaban era el poder sobre el dominio público para agrupar las parcelas contiguas. La ausencia de solicitud de subvención sorprendió bastante ya que los promotores —Mortimer Zuckerman y Edward Linde— contaban con una financiación modesta (6 millones de dólares), especialmente si se tenía en cuenta la envergadura del proyecto, 260 millones.

A pesar de su aparente debilidad, el proyecto pronto obtuvo la aprobación del alcalde, del consistorio de la ciudad de Boston, y de la «Boston Redevelopment Authority» (BRA) [autoridad de urbanismo de Boston]. El Departamento de Asuntos Sociales nunca había rechazado un plan presentado por la ciudad de Boston.

Sin embargo, para Mahoney y su equipo, el plan Park Plaza debía ser rechazado. Según el estatuto del departamento, para aprobar el proyecto de reurbanización y, consiguientemente, autorizar el uso del dominio público, debían cumplir seis condiciones: 1) el proyecto no debía ser realizado por una sola empresa privada; 2) el plan tenía que ser coherente con las necesidades locales; 3) el plan financiero debía ser adecuado; 4) el área del proyecto debía estar en ruinas; 5) el plan debía ser suficientemente completo; y 6) incluir un plan aceptable de relocalización de los arrendatarios y propietarios.

Se podía argumentar que el apoyo de la BRA al plan satisfacía el requisito de ser coherente con las necesidades locales. Pero era difícil confirmar cualquier otro requisito en base a los hechos constatados.

Probablemente, el problema más importante era la división del plan en dos fases. Sólo se podía esgrimir el interés público como justificación para la segunda fase del proyecto. Sin embargo, el DCA no podía confiar en que los promotores completarían dicha fase. De hecho, la rentabilidad económica del proyecto favorecía el pararlo una vez completada la primera fase.

La débil posición financiera de los promotores planteaba otro interrogante. Su posición era particularmente problemática dado que la justificación para la participación pública en el plan dependía de la segunda fase, cara y financieramente arriesgada. Si las reservas financieras de los promotores se acababan en la primera fase, la segunda fase jamás se iniciaría, y el interés público no sería satisfecho.

Estas consideraciones disuadieron a Mahoney y a su equipo de aprobar el proyecto. De hecho, diferentes personas en su departamento estaban convencidas de que era absolutamente ilegal. Pero Mahoney y su equipo tenían una razón más para oponerse.

Hay que recordar que una parte crucial de la estrategia global de Mahoney para el DCA dependía de la capacidad del departamento de adquirir mayor peso en los planes de reurbanización locales. En el momento en que Mahoney tomó posesión de su cargo, existían pocos precedentes para que el DCA jugará ese papel. De hecho, el DCA era percibido meramente como un trámite burocrático más, sobre todo por el Ayuntamiento de Boston. Sin embargo los proyectos más importantes de reurbanización del Estado de Massachusetts tenían lugar en Boston. Si el DCA conseguía influencia en todo el Estado excepto en Boston, estaría incidiendo en una parte muy pequeña de cometido. Pero si conseguía influir en Boston, no sólo podría extender su influencia en ese ámbito crucial, sino que el resto de municipios se avendrían más pronto. Así, las debilidades del proyecto Park Plaza constituían una oportunidad estratégica para Mahoney, una oportunidad para oponerse con éxito al Ayuntamiento de Boston y establecer el precedente de una supervisión más estrecha de los planes de reurbanización locales por parte del Estado.

Después de dialogar y conseguir el apoyo de Sargent y su equipo, Mahoney anunció su decisión de rechazar el plan para Park Plaza. Dicha decisión fue recibida con indignación por parte del alcalde, con furia por parte de los promotores, y con oposición frontal por parte de los sindicatos de la construcción y los líderes empresariales locales. Al cabo de poco, los periódicos se unieron a las críticas contra la decisión de Mahoney. La oposición alcanzó tal intensidad, que el Parlamento del Estado decidió aprobar una enmienda que retiraba el poder de reso-

lución de los planes locales de reurbanización al consejero del DCA. El gobernador Sargent vetó dicha enmienda para preservar el poder de Mahoney, pero tuvo que soportar una tormenta de críticas por parte de los trabajadores de la construcción.

Más tarde, los promotores presentaron un nuevo plan para Park Plaza. Sin embargo, antes de que Mahoney o su equipo vieran el plan, el gobernador convocó una rueda de prensa y anunció que, aunque no quería prejuzgar la decisión del consejero Mahoney, en su opinión el plan suponía una mejora sustancial. Dijo: «Park Plaza es ahora, en mi opinión, un proyecto en vías de hacerse realidad».

Un ferviente deseo de resolver el tema de Park Plaza llevó al gobernador a hablar de manera tan entusiasta. Juntamente con su equipo estaba preparando el anuncio de su decisión de parar la construcción de una autopista en Boston. Esta decisión iba a afectar a los mismos intereses que apoyaban el proyecto Park Plaza, es decir, los constructores de Boston. Si Sargent denegaba el permiso para la construcción futura de autopistas y para el Park Plaza, tendría que hacer frente a una fuerte oposición de las asociaciones de constructores. Si lograba convencer a Mahoney para que aprobara el Park Plaza, probablemente su decisión de parar la construcción de autopistas generaría menor oposición.

Desafortunadamente, la rápida revisión que Mahoney y su equipo hicieron del plan no les llevó al mismo optimismo que al gobernador. La revisión reveló tan sólo cambios estéticos en el plan original. Los problemas clave eran los mismos.

Mahoney se enfrentaba a un dilema. Por un lado, podía ceder a la creciente presión política y aprobar el plan a pesar de sus reservas. Por otro lado, podía rechazar el plan y esperar a ver si su decisión era revocada. El gobernador podía cesarlo y nombrar a alguien que aprobaría el proyecto. O, el legislativo podía intentar quitarle otra vez el poder de resolución sobre los proyectos locales. Esta vez, el gobernador podría decidir no apoyarlo.

DAVID SENCER Y LA GRIPE

En enero de 1976, una pequeña epidemia brotó entre los reclutas de Fort Dix, en Nueva Jersey.² Se probó que la mayoría habían sido infectados por un virus que había sido la causa dominante de la gripe humana desde 1968 —el virus Victoria—. Cuatro víctimas, sin embargo, habían

estaba relacionado con el virus que causó la pandemia en 1918, matando a más de 20 millones de personas en todo el mundo y 500.000 en Estados Unidos. Una de cada cuatro personas infectadas murió.

El «Center for Disease Control» (CDC) [centro para el control de enfermedades], una agencia federal perteneciente al departamento de Sanidad, Educación y Bienestar, tenía la responsabilidad de proteger a la sociedad de las epidemias. Para conseguir dicho objetivo, el CDC disponía de personal propio para detectar y localizar la aparición de epidemias y examinar los virus. Además, recibía el apoyo de una amplia red de responsables sanitarios locales y médicos privados. Dicha red actuaba tanto de sistema de vigilancia alertando al CDC como de sistema de control en la implementación de los programas de vacunación y educativos. El CDC también asesoraba a las empresas farmacéuticas sobre las vacunas que debían ser producidas en relación a las variantes más peligrosas de la epidemia.

El CDC descubrió la aparición de la epidemia en Fort Dix a través del sistema rutinario de vigilancia y pidió a sus laboratorios que analizaran las muestras tomadas de los soldados afectados. El encontrar un nuevo virus humano puso una cuestión importante no rutinaria encima de la mesa del director del CDC, el doctor David Sencer.

La cuestión consistía en decidir si la aparición de la epidemia en Fort Dix suponía un aviso de amenaza pública que requería una respuesta heroica y no rutinaria. Como mínimo, el CDC debía decidir si unía sus esfuerzos a los de su agencia hermana, la oficina de biología, para recomendar a los productores de vacunas la producción de vacunas para la gripe en lugar de las variedades tradicionales. Más importante aún, el personal del CDC debía considerar si declaraba el estado de alarma urgente y movilizaba al presidente Ford para que utilizase sus poderes con el fin de generar recursos y el necesario sentido de urgencia para inmunizar a toda la población ante el peligro de la epidemia.

Para considerar dichas cuestiones, Sencer podía contar con un asesoramiento experto. En ese momento, estaba preparando una reunión del prestigioso consejo consultivo del CDC sobre programas de vacunación para considerar el tamaño y la naturaleza de los peligros de epidemia de aquel año. El consejo estaba formado por los epidemiólogos más distinguidos del país.

Los científicos llegaron a una conclusión desafortunada sobre la amenaza de la epidemia de Fort Dix. En primer lugar, el virus de Fort Dix estaba relacionado con el virus que mató a millones de personas en todo el mundo a principios de siglo. En segundo lugar, dado que el virus había

estado en letargo durante una generación, no se podía confiar en la escasa capacidad inmunizatoria natural. Tercero, dado que cada veinte años se producía una epidemia seria, Estados Unidos parecía predestinado a sufrir otra pronto. Cuarto, unos apresurados cálculos revelaron que las capacidades de producción de vacunas, inoculadores médicos y clientes dispuestos serían insuficientes para ofrecer una adecuada protección contra la próxima epidemia. Dichos hechos recomendaban una acción inmediata y decidida. Tal y como uno de los miembros del consejo dijo: «Alguien tendrá que tomar una decisión heroica muy pronto».

Como en el caso de Park Plaza, Sencer tenía razones institucionales para preferir una acción inmediata. La amenaza de una epidemia de gripe ofrecía a Sencer una ocasión para impulsar la causa de la medicina preventiva. En el campo de la salud, los esfuerzos preventivos parecen tomar siempre un lugar secundario respecto al tratamiento médico de las enfermedades. Deseaba que la prevención de la gripe impulsara la causa de la medicina preventiva. En resumen, Sencer tenía varias razones para adoptar una decisión efectiva. Pero ¿cómo iba a movilizar al país?

LA GESTIÓN POLÍTICA: UNA FUNCIÓN DIRECTIVA CLAVE

Antes de describir las acciones ulteriores de los dos directivos —concluiré los dos casos en el próximo capítulo—, quiero analizar las cuestiones en detalle para aclarar los retos de la gestión política. Inicialmente, los casos parecen diferentes: uno tiene que ver con la economía, el otro con la vida y la muerte. El primero lo protagoniza un cargo de confianza política, el segundo un funcionario de carrera. Sin embargo, una reflexión más profunda revela que los retos de los dos directivos tienen características comunes.

En cada caso el directivo debe decidir un asunto importante de la política pública. Mahoney debe decidir sobre la aprobación del plan para Park Plaza. Sencer debe decidir si moviliza el país para evitar la amenaza de una gripe.

Además, aunque los dos son expertos en su propio ámbito, su experiencia es insuficiente para despejar las incertidumbres fundamentales o los riesgos que dichas incertidumbres generan. Mahoney no puede estar seguro de que la segunda fase del proyecto del Park Plaza será completada. Sencer no puede saber con total certeza si la amenaza de epidemia se materializará.

Las decisiones que deben tomar son especialmente difíciles porque en ellas subyace una tensión entre diferentes valores. La determinación de Mahoney de usar su departamento para proteger al mismo tiempo los intereses de los pobres y los de las comunidades ricas choca con el entusiasmo de la ciudad de Boston por el desarrollo económico. La voluntad de Sencer de iniciar la vacunación general en nombre de la salud pública choca con la preocupación por una vacunación demasiado cara y peligrosa, dada el grado de incertidumbre sobre la epidemia. La tensión entre valores garantiza que cualquiera que sea la decisión que ambos directivos tomen, provocará controversia política.

Además, Mahoney y Spencer consideran importantes dichas decisiones no sólo por su propio peso, sino como partes integrantes de su estrategia global. Mahoney quiere aumentar la influencia del DCA en el ámbito del desarrollo local y usar dicho poder para favorecer a los pobres. Sencer desea difundir la causa de la vacunación y de la medicina preventiva.

Finalmente, lo más importante es que aunque la combinación de la experiencia organizativa y personal parece otorgarles crédito suficiente para tomar dichas decisiones, necesitan una influencia más efectiva que la que se deriva de sus actuales posiciones. Mahoney se enfrenta a la posibilidad de que su rechazo al proyecto de Park Plaza sea vetado por las fuerzas políticas que apoyan el plan. Sencer necesita mayor visibilidad y apoyo del que dispone como director del CDC para movilizar al país para defenderse de la epidemia.

Para ambos, los poderes de sus departamentos, junto con sus recursos personales, parecen insuficientes para afrontar el problema. Necesitan complementar su autoridad e influencia si pretenden cumplir con los propósitos que consideran que tienen un valor público. La tarea de construir apoyo y legitimidad para una política, o de fortalecer de manera efectiva el argumento de un directivo público, constituye el núcleo de la gestión política. Para ser más preciso, la gestión política conlleva cuatro elementos: 1) construir un clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa para 2) un directivo, una política o una estrategia global entre 3) aquellos agentes fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo 4) cuya autorización o cooperación es necesaria para conseguir los objetivos públicos de los cuales el directivo deberá rendir cuentas. En síntesis, la gestión política da forma a los mandatos de acción y los inviste con el apoyo y la legitimidad política que los directivos necesitan para dirigir las operaciones y conseguir sus propósitos. Mahoney y Sencer se encuentran ante el reto de realizar dicha función correctamente.

<
gestión
política

Para una comprensión más fértil de la naturaleza de dicha función directiva, recomiendo cinco etapas analíticas. Primero, considerar por qué los directivos deben dedicar tiempo a influir en aquellos actores fuera del ámbito directo de su autoridad. Segundo, explorar los diferentes contextos en los cuales la gestión política es necesaria, y las formas que toma la gestión política. Tercero, relacionar de manera más específica los actores relevantes con los cuales los directivos deben trabajar para construir la legitimidad y el apoyo para ellos mismos, sus políticas o estrategias organizativas. Cuarto, comprender los procesos según los cuales los intereses y las preocupaciones de los diferentes actores* se combinan para formar mandatos políticos. Quinto, apreciar las dinámicas del entorno de autorización y cómo la situación cambia con el tiempo.

El conjunto de estas observaciones nos ayudarán a comprender el medio en el cual la gestión política se desarrolla y las áreas potenciales de intervención. Después, en el capítulo 5, discutiré las técnicas específicas que los directivos pueden utilizar para hacer frente a los retos operativos de la gestión política.

Por qué la gestión política es importante

La gestión política es una función importante por una razón muy sencilla: para conseguir objetivos operativos, los directivos públicos a menudo necesitan la colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa.¹ Generalmente, los directivos necesitan estos actores externos por una o varias de las siguientes razones: les es necesario su permiso para utilizar recursos públicos para una determinada misión, o su apoyo operativo para producir los resultados de los cuales son responsables.² Dado que dichos actores se encuentran fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo, éste no puede simplemente ordenarles una determinada acción, sino que debe persuadirlos.³ Por este motivo es apropiado ver la dimensión política de la tarea directiva.

Para ser claro —si no elegante—, me referiré al conjunto de los actores externos como el entorno externo autorizado, o coproductor. Es un grupo de personas con las cuales el directivo debe dedicar, y a menudo dedica, tanta atención como a sus empleados y subordinados.⁴

* El autor utiliza el término «player», jugador, haciendo una analogía entre la política y el juego. Aquí hemos preferido la analogía teatral, y por tanto lo hemos traducido por «actor». (N. del t.)

Mahoney, por ejemplo, debe estudiar si el gobernador y el Parlamento estatal apoyarán su decisión de rechazar el proyecto Park Plaza. Difícilmente puede estar seguro de que le apoyarán. El Parlamento ha intentado ya quitarle el poder de revisar los planes de desarrollo urbanístico de Boston. Aunque un veto del gobernador evitó dicho acto, Mahoney no puede confiar que el gobernador continúe apoyándole.

Mahoney debe también mejorar su habilidad para inducir al Ayuntamiento de Boston y a los promotores urbanísticos a comprender su visión del interés público. Solo no puede generar valor para la ciudad. Depende completamente de la propuesta que le planteen los promotores y de la autorización del ayuntamiento. Desafortunadamente, el plan propuesto es el de los promotores y no el de Mahoney. Por tanto, refleja su concepción sobre lo que es valioso, y no la del departamento.

Afortunadamente para Mahoney, los promotores y el ayuntamiento también necesitan su apoyo, sin él no pueden usar el poder del Estado sobre el dominio público. Este requisito otorga a Mahoney una capacidad de influencia sobre la propuesta. Pero Mahoney no puede obligar a los promotores o al ayuntamiento a cambiar el proyecto; sólo puede aceptar o rechazar lo que éstos le propongan.

Si Mahoney quiere adaptar el proyecto de Park Plaza a su concepción del valor público, debe incrementar la influencia de su departamento en ambos lados de los márgenes constitucionales: el margen que separa gobierno estatal y local, y el margen que separa lo público de lo privado. Si intenta llevar demasiado lejos su ventaja, puede encontrarse desprovisto de su poder formal.

De la misma manera, Sencer debe preocuparse por conseguir los recursos necesarios para organizar un programa de vacunación efectivo. En gran parte, para alcanzar su objetivo, más que recursos financieros, necesita poder formal: fondos públicos para la producción, distribución y marketing de la vacuna (una pieza escondida del apoyo financiero necesario es la indemnización con fondos públicos para los pleitos derivados de accidentes para las empresas productoras de las vacunas).

Como Mahoney, Sencer requiere no sólo apoyo financiero y autoridad para gestionar su departamento, sino que también necesita un clima general de urgencia para legitimar el programa nacional de vacunación. Tiene que crear un contexto en el cual las empresas farmacéuticas, los concejales de salud pública, los médicos, y la población vulnerable decidan tomar acciones que hagan efectivo un programa de vacunación que él no puede ordenar.

Cuándo la gestión política es particularmente necesaria

Dichos ejemplos ilustran la variedad de tareas englobadas bajo el concepto general de gestión política. Mahoney se enfrenta a la tarea esencial de la gestión política: reclamar de su superior el apoyo para una decisión particular. Sencer se enfrenta a la tarea de gestión política de movilizar al presidente, al Parlamento y al país entero para protegerse de la epidemia. Para ordenar de alguna manera dicha variedad de tareas se pueden describir las características de los contextos en los cuales la gestión política es fundamental, y la forma general que la gestión política toma en cada uno de dichos contextos.

Rendición de cuentas rutinaria

La forma más común y menos complicada de gestión política es el ejercicio de la responsabilidad rutinaria. En dicho contexto los directivos se enfrentan al reto de asegurar un flujo constante de dinero y autoridad para sus proyectos. Lo consiguen mediante informes sobre las actividades y los resultados que circulan a través de canales bien definidos de responsabilidad, incluyendo superiores políticos, comités y comisiones parlamentarias, y agencias supervisoras.⁷ En la medida en que dichos informes se adecuan a los estándares aceptables, se concede autonomía a los directivos para proseguir su actuación.

Autorización del cambio y de la innovación

El reto de la gestión política aumenta en las situaciones en las cuales los directivos intentan innovar.⁸ Cambios en las operaciones, la estructura administrativa, o la misión alteran el conjunto de valores públicos producidos por la organización. Dichos cambios llevan a los superiores políticos a estrechar la vigilancia para asegurar que el *mix* de valores que se produce responde a la concepción del valor público. También quieren estar seguros que hay razones suficientemente poderosas para preferir una innovación más o menos probada en relación con las prácticas establecidas.

A menudo una propuesta de innovación suscita conflictos entre los diferentes supervisores de la organización. A veces los conflictos son nuevos porque la innovación introduce nuevos temas y nuevos actores en el proceso político. Más a menudo, sin embargo, la innovación propuesta simplemente resucita conflictos anteriores que habían sido temporalmente aparcados.

En cierta medida, el conflicto generado por el cambio propuesto crea problemas a los directivos. Deben encontrar medidas para apaciguarlo, o si no deberán invertir todo su tiempo en responder a las preguntas planteadas por sus irritados superiores. Pero el conflicto también crea oportunidades. De hecho, si no emergiera ningún conflicto entre los superiores, los directivos no tendrían oportunidad para ejercer su liderazgo. Deberían limitarse a hacer lo que los superiores acordasen. Cuando los superiores discrepan entre sí, los directivos pueden jugar un papel importante en la configuración de acuerdos o en la armonización del conflicto.⁹ Lo hacen negociando nuevos términos de responsabilidad para ellos mismos, sus políticas y otras organizaciones.

Los directivos también pueden alterar el equilibrio de las fuerzas políticas en su entorno de autorización encontrando y cultivando coaliciones políticas hasta ahora latentes. Mahoney, por ejemplo, ha propuesto una estrategia para el DCA que hace menos por los intereses de los promotores que por los ciudadanos pobres. Para que esta estrategia tenga éxito, sin embargo, debe encontrar apoyo político así como legitimación legal. Una solución sería persuadir al gobernador Sargent o a sus superiores parlamentarios del valor de su misión de satisfacer los intereses de los habitantes de los guetos en lugar de las aspiraciones de los empresarios locales y sus aliados políticos. Otra solución más satisfactoria puede ser la creación de un grupo de presión entre los residentes pobres cuyos intereses son desatendidos por el proyecto. Si dicho grupo no puede ser activado, el cambio que Mahoney quiere puede fracasar. Ésta es la razón por la cual la gestión política es crucial para el éxito del directivo.

Conseguir la coordinación interorganizativa

La tarea de la gestión política cambia cuando los directivos dependen de agencias y actores fuera de su ámbito de control directo para alcanzar los resultados de los cuales son responsables,¹⁰ un escenario bastante común. Por ejemplo, Sencer necesita confiar en que su agencia hermana, la oficina de biología, recomiende a las compañías farmacéuticas la producción de vacunas efectivas contra la epidemia. Si no, sus esperanzas de inmunizar a todo el país se desvanecerán.

El caso es más sencillo cuando ambas agencias tienen un superior común. En dichos casos los directivos apelan a la autoridad superior para que ordene a la otra agencia a colaborar en la consecución de los objetivos de la primera. De hecho, el superior común puede incluso haber establecido procesos decisivos rutinarios para identificar y actuar ante dichas necesidades.¹¹

Este parece ser el caso del CDC y la oficina de biología: tanto Sencer como Harry M. Meyer, el jefe de la oficina, reportan a T. Cooper, el viceministro de Sanidad del departamento de Salud, Educación y Bienestar. Aunque dicha situación, en principio, debería ser fácil de manejar, la experiencia demuestra que estos mecanismos no siempre consiguen la coordinación interorganizativa. El superior común no está siempre disponible; e incluso si lo está, la capacidad de control efectivo de dicho superior sobre la otra agencia está a menudo en duda.¹²

En los casos en que se requiere coordinación interorganizativa y no existe un inmediato superior jerárquico, los directivos deben encontrar otras vías para inducir a la otra agencia a cooperar. No es muy difícil si existe relación continua de colaboración entre ambas, ya que dicha relación creará muchas oportunidades para compartir resultados y llegar a acuerdos informales.¹³ Es mucho más difícil si la relación es intensamente competitiva o no existe.¹⁴ En dichos casos los directivos se verán forzados a encontrar una vía para ejercer presión indirecta sobre la agencia o acceder a un superior lejano. Para conseguir ambos objetivos, se puede provocar una crisis y generar así presión para la cooperación, situando el tema más arriba en la agenda del superior.¹⁵

Movilizar la coproducción descentralizada

Los retos de la gestión política son diferentes si la capacidad operativa necesaria para conseguir los propósitos directivos está ampliamente descentralizada en agencias e individuos. En dichos casos los directivos no pueden ejercer influencia sobre la capacidad operativa simplemente persuadiendo al directivo apropiado para que curse las órdenes convenientes. En su lugar, deben encontrar alguna vía para acceder a miles, a lo mejor, millones de decisores descentralizados. Sencer, por ejemplo, debe convencer a millones de americanos para que se vacunen ante la posibilidad de una epidemia que aún no ha llegado.¹⁶

La gestión política de decisores descentralizados difiere claramente de la gestión política que hemos asociado con el emprendedor burocrático. Dichas situaciones fuerzan a los directivos a acudir a la máxima autoridad para que regule la conducta de los grupos descentralizados y convertir en real y efectiva dicha autoridad a través de un proceso general de movilización política. Encontrar nuevos caminos para convencer a los actores de densas redes de profesiones, grupos de interés, asociaciones políticas, y medios de comunicación se convierte pues en tarea esencial para que cooperen en la producción de los objetivos del directivo. Estas redes difusas de organizaciones reemplazan el poder de la pre-

cisión y confianza de las organizaciones burocráticas que responden a órdenes derivadas de la autoridad para conseguir los objetivos operativos.

Cabe señalar también que en este extremo de la gestión política, el significado de la autorización ha cambiado de manera sustancial. La autorización ya no consiste en la concesión de recursos a una agencia concreta con la responsabilidad de utilizar dichos recursos y producir un resultado particular. En su lugar, se ha convertido en una amplia autorización social, incluso una obligación, distribuida entre la ciudadanía para actuar en nombre del interés público.¹⁷

Si Sencer quiere movilizar a los líderes políticos nacionales para promover una vasta campaña de vacunación, debe ser capaz de crear un contexto en el que cada ciudadano colabore recordando a los demás que es su deber inmunizarse, algo que Sencer no conseguiría ampliando simplemente la burocracia, o incluso legislando la obligación de vacunarse.

QUIÉN ES IMPORTANTE EN LA GESTIÓN POLÍTICA

Tal y como se ha sugerido más arriba, los actores que se convierten en el objetivo focal de la gestión política varían enormemente, en función de los propósitos específicos de los directivos en un determinado momento. A veces los directivos se concentran en obtener el apoyo de sus superiores inmediatos, otras veces intentan movilizar la colaboración de millones de ciudadanos. A pesar de tanta variedad, es posible identificar y describir los tipos de actores que habitan el entorno autorizador y coproductor.

Superiores políticos, comisiones parlamentarias y agencias supervisoras

En el núcleo de la gestión política, los actores que siempre están presentes y a los que se debe siempre prestar atención son los que nombran a los directivos, establecen los términos de su responsabilidad y les proporcionan recursos. La figura más importante en dicho contexto son los superiores inmediatos de los directivos, generalmente políticos. Así, Mahoney debe incrementar y mantener el apoyo del gobernador Sargent a su estrategia preferida de desarrollo urbanístico, mientras que Sencer tiene que considerar la posición del viceministro Cooper en relación al valor de los programas de vacunación y la voluntad del presidente Ford de otorgar su apoyo a la campaña nacional de vacunación.

De hecho, muchos directivos públicos consideran que sus inmediatos superiores son la única pieza relevante de su entorno autorizador. Dicha concepción es defendida vehementemente por los superiores políticos que desearían ganar control efectivo sobre lo que los directivos subordinados hacen.¹⁸

Pero esta perspectiva no es coherente con la realidad práctica ni con el marco constitucional de la actividad directiva. En la práctica los directivos públicos son legal y éticamente responsables ante muchos otros cargos públicos, además de sus inmediatos superiores políticos.¹⁹ En diferentes ocasiones deben rendir cuentas ante las comisiones parlamentarias. De hecho, la propuesta de resolución y concesión de presupuesto que las comisiones parlamentarias hacen al plenario generalmente define los términos fundamentales de la responsabilidad de los directivos públicos.

La línea de responsabilidad que llega al legislativo, así como a la cima de la cadena burocrática de mando, es evidente en el caso del Park Plaza. El legislativo otorgó a Mahoney, y no al gobernador Sargent, el poder de aprobar los proyectos de reurbanización en todo el Estado. Sólo la firma de Mahoney concede a los promotores el poder de dominio. El control del legislativo sobre las acciones de Mahoney es también evidente en su capacidad de revocarle sus poderes si, en su opinión, Mahoney no los utiliza de modo apropiado.

Sin embargo, más allá de los estatutos específicos, las comisiones legislativas a menudo influyen en las actividades organizativas a través de comisiones especiales o de peticiones para solventar problemas específicos que se convierten en foco de atención de los legisladores.²⁰ Estas peticiones informales tienen menor influencia que los estatutos generales en la marcha de la organización, pero aun así, el ignorarlas tiene un precio.

Finalmente, las agencias horizontales como las Comisiones de la Función Pública y las agencias presupuestarias también ejercen un enorme control sobre los propósitos organizativos al determinar la asignación de recursos financieros y humanos a las diversas tareas de la organización.²¹ Generalmente, los directivos públicos están legalmente obligados a respetar las normas promulgadas por estas agencias incluso cuando los superiores políticos les ordenan lo contrario. En este sentido, dichas agencias tienen tanto poder sobre ellos como los jefes políticos en la cadena jerárquica de mando.

Una vez se han identificado los jefes políticos, los supervisores legislativos y las agencias horizontales como sujetos importantes de la gestión política, resulta obvio incluir a aquellos que influyen en este gru-

po.²² Así, los asistentes de los superiores políticos o de los comités legislativos se convierten en actores clave del entorno autorizador del directivo. Esta extensión también se aplica a los partidos políticos, los grupos de interés y las asociaciones profesionales cuyas opiniones y apoyo importa a los jefes, comités legislativos y agencias horizontales.²³

Mahoney, por ejemplo, debería pensar que el equipo del gobernador así como el propio gobernador forman parte de su entorno autorizador. También debería reflexionar acerca de la posibilidad de persuadir al jefe del gabinete jurídico para redactar un informe sobre la legalidad del plan propuesto para el Park Plaza. Por su parte, Sencer sabe que la opinión de los expertos en epidemiología influirá en el viceministro de Sanidad, su inmediato superior.

Los medios de comunicación

Un poco más alejados de la organización, y más arriesgado el implicarlos, se encuentran los medios de comunicación. Existe un continuo debate sobre el rol que «los caballeros de la prensa» juegan en la formulación de la política gubernamental.²⁴ Por un lado, los gobernantes afirman que los medios tienen una influencia excesiva. La prensa determina los temas que son objeto de atención pública. Y la presión de los medios determina profundamente el proceso de deliberación. Así, para protegerse de las «filtraciones», los responsables públicos consultan a menos personas de las que sería óptimo para una mejor elaboración de las políticas. Para evitar movilizaciones defensivas de las fuerzas adversarias, se consideran menos opciones.

Por otro lado, los representantes de los medios arguyen que sólo informan sobre las noticias, no las hacen. La información que difunden puede movilizar la actuación de otros agentes, que pueden molestar a los responsables públicos, pero se supone que la prensa libre cubre temas relevantes. Forzar al gobierno a ser transparente en sus acciones, y explicar por qué son valiosas, es una tarea necesaria para garantizar la gobernabilidad democrática. En este sentido, la prensa fortalece en lugar de debilitar la elaboración de políticas.

Sin embargo, la evidencia al respecto es poco clara. Existen casos notorios en los que parece obvio que la prensa ha tenido impacto en las decisiones gubernamentales.²⁵ Sin embargo, es más fácil demostrar el efecto en el tiempo y en el proceso de decisión que en los resultados.²⁶

A pesar de ello, dado que los medios a menudo determinan el contexto en el cual se toman las decisiones políticas y los ciudadanos se movilizan, muchos directivos públicos intentan implicar a la prensa a través de estrategias de prensa más o menos formalizadas.²⁷ A veces sus esfuerzos son encubiertos: cuando están insatisfechos con el posible resultado de un proceso de decisión, filtran información sobre dicho proceso, o sobre la decisión que se va a tomar, esperando alterar tanto el proceso como la decisión. Otras veces la estrategia de prensa forma parte de una campaña calculada por uno o más directivos para moldear la percepción pública de un tema o para movilizar a otros agentes.²⁸ Cualesquiera que sean los resultados de la cobertura mediática o las tácticas utilizadas, los directivos públicos generalmente están de acuerdo en que los medios juegan un papel importante en el entorno autorizador y coproductor, y consiguientemente, se convierten en foco de atención de la gestión política.

En los casos particulares aquí contemplados, los medios determinan en gran medida las posibilidades de actuación de Mahoney y Sencer. En el caso de Mahoney el apoyo de los dos periódicos de Boston al proyecto Park Plaza condiciona en gran medida al gobernador y a Mahoney para que aprueben el plan. Los medios han presentado el tema de Park Plaza como una cuestión de desarrollo económico y autogobierno local. Ninguno de los valores que Mahoney defiende para desaprobado el plan cuenta demasiado para la prensa local. En consecuencia, Mahoney deberá luchar duramente para conseguir el apoyo de sus superiores a su postura.

Las presiones de los medios también influirán en el calendario de las decisiones de Mahoney. Preferiría retrasar la decisión para poder encontrar un grupo de partidarios de su posición o para negociar un mejor acuerdo con los promotores. Pero sus opciones se ven limitadas por el tratamiento de la prensa del anuncio del gobernador («el Park Plaza está en vía de ser aprobado») como una noticia importante. Los reporteros perseguirán denodadamente nuevas noticias, incluyendo lo que Mahoney piensa sobre el nuevo plan, cuándo se anunciará la decisión formal y qué opinión tienen los promotores de la respuesta de Mahoney. Inevitablemente Mahoney se encontrará con los reporteros en cada esquina.

En el caso de Sencer, los periodistas también juegan un papel importante. La manera en que los medios presentan el tema podrá ser beneficiosa o perjudicial para cualquier iniciativa que tome Sencer para movilizar al presidente, al gobierno, a la red de agencias estatales de

sanidad pública y a la población para que reaccionen ante la epidemia. Si los medios tratan esta amenaza como un problema importante, comparable a la epidemia de 1918, Sencer encontrará el terreno abonado para iniciar una movilización generalizada. Si, en cambio, los medios minimizan la amenaza, o insinúan que el presidente Ford tiene motivaciones políticas para exagerar la amenaza, Sencer encontrará mayores dificultades para la movilización.

No hace falta insistir en que si Sencer quiere persuadir al gobierno de la necesidad de reaccionar agresivamente ante la amenaza de epidemia de gripe, los medios se convertirán en un canal clave para hacer llegar el mensaje a todo el país. La mayoría de los ciudadanos se enterarán de la amenaza a través de la televisión o los periódicos, y tomarán sus decisiones de vacunarse o no en función de lo que vean o lean. Consiguientemente, Sencer debe tener en cuenta el tratamiento que los medios harán en cuanto a la realidad de la amenaza y sobre la seguridad de las vacunas. Es evidente que en un programa tan masivo de vacunación algunas personas enfermarán o morirán poco después de ser vacunadas incluso si las vacunas son completamente seguras.

Grupos de interés

En el entorno autorizador también encontramos asociaciones de ciudadanos y grupos de interés.²⁹ A veces dichos grupos se organizan para defender los intereses económicos de sus miembros.³⁰ Así, dado que las decisiones de Mahoney afectarán a los sindicatos y a la industria de la construcción, debe tratar con ellos. Por otro lado, Sencer debe tener en cuenta los intereses económicos de las empresas farmacéuticas.

Otras veces los grupos de interés se organizan para defender las aspiraciones políticas y los valores públicos de sus miembros.³¹ Mahoney puede recibir el apoyo de los grupos ecologistas si los persuade de que el proyecto Park Plaza amenaza el preciado parque público de Boston, o de grupos en defensa de los pobres si los convence de que el proyecto perjudica a los residentes pobres. Probablemente, Sencer se dará cuenta que tiene que defenderse de los ataques de los grupos que se oponen a que el Estado lleve a cabo una vacunación masiva de niños porque dicho uso del poder público choca con sus convicciones religiosas o políticas.

Finalmente, dado que no todos los intereses sociales potenciales están organizados, siempre se puede movilizar a algún grupo de inte-

rés latente.³² La movilización podría ser resultado de las iniciativas de un organizador, o podría ocurrir espontáneamente a raíz de actuaciones objetivas que los ciudadanos perciben de manera transparente, mientras, simultáneamente, se hace evidente que es necesario generar determinado valor público. Estos mecanismos crearon precisamente las oportunidades estratégicas que Ruckelshaus y Miller aprovecharon.

También continúa el debate sobre cuál es el papel apropiado de dichos grupos en la gobernabilidad democrática. Las primeras críticas sobre la influencia de los grupos de interés se centraron en el poder que los intereses económicos y determinadas empresas privadas tenían sobre la política gubernamental.³³ Sin embargo, estas críticas han perdido cierta vigencia con la promulgación de leyes sobre las relaciones laborales, el establecimiento de agencias reguladoras, y la reciente aparición de grupos de interés público, incluyendo a los ecologistas, los consumidores, los objetores fiscales o los jóvenes. Inesperadamente, las preocupaciones genéricas de los ciudadanos parecen encontrar canales organizados de expresión.³⁴

Lo que preocupa hoy es el firme rechazo de los grupos de intereses específicos a llegar a acuerdos sacrificando parte de sus valores preferidos en beneficio de otros valores.³⁵ La postura inflexible e implacable de los ecologistas, antiabortistas y de la asociación nacional del Rifle es legendaria. Esta rigidez a menudo bloquea el proceso político o altera bruscamente la política respondiendo a los cambios en el equilibrio de poder entre los grupos en liza.

Los grupos organizados en torno a temas específicos también redefinen el juego político.³⁶ Socavan a los partidos políticos tradicionales al quitarles recursos, incluyendo los humanos, que anteriormente recibían como defensores de causas más generales. Trasladan la actividad política de la arena legislativa a la arena burocrática ya que es aquí donde se pueden resolver los diferentes temas específicos, y transforman el debate político antes centrado en discusiones sobre principios y propósitos genéricos en un debate basado en el conocimiento experto. En resumen, aunque siempre ha sido difícil mantener la atención política en los temas generales que afectan al país en lugar de ir a remolque de temas e intereses económicos y geográficos específicos, estas fuerzas tradicionalmente fragmentarias han cobrado ahora mayor importancia gracias al efecto divisor de los «grupos de interés monotemáticos». Esta evolución ha tenido un efecto adverso en la coherencia de los mandatos electorales y en la relativa influencia de los cargos electos, en relación a los cargos nombrados.

Desde una perspectiva gerencial, sin embargo, es importante ser consciente de que dichos grupos forman parte del entorno externo de los directivos, comentando sus acciones y reivindicando determinados temas. Son grupos activos y expertos en sus temas. También disponen de relaciones estables con diferentes niveles del entorno autorizador y a menudo consiguen adentrarse en el núcleo de las organizaciones de los directivos.³⁷ Su determinación, conocimiento y relaciones los convierten en poderosos obstáculos a la obtención de apoyo y legitimidad para aquellas políticas a las que se oponen.

Sin embargo, los directivos deben ser conscientes de que las redes de grupos de interés pueden tanto amplificar como minar sus esfuerzos para la consecución de sus objetivos.³⁸ El que los grupos de interés ayuden o perjudiquen a los directivos públicos depende fundamentalmente del grado de alineación con sus objetivos. Si los propósitos y valores de los grupos de interés se adecuan a los de los directivos, la influencia de los grupos puede ser activada y utilizada. A menudo basta con dar algunas conferencias que reflejen sensibilidad por sus valores. Si no, los directivos deberán encontrar maneras de reducir la influencia de los grupos para que así el proceso de decisión pueda seguir adelante.

Para liberar a las organizaciones públicas de la influencia de los grupos externos, los directivos generalmente confían en la táctica de romper las relaciones con el grupo adversario evitando así implicar a sus representantes en las deliberaciones. Alternativamente, pueden apartar a aquellos empleados que simpatizan con los grupos externos. A veces estas tácticas funcionan. Pero a menudo fracasan porque parten de una comprensión errónea de la naturaleza del problema.

La presencia de un grupo de interés monotemático señala frecuentemente la existencia de un importante valor público que los ciudadanos consideran que debería protegerse. En la medida en que esto sea así, dicho grupo sobrevivirá y se renovará. Encontrará nuevos canales para expresar sus demandas, y nuevos miembros de la organización abanderarán sus puntos de vista. Las fuerzas e intereses políticos se asemejan a la energía física: son imposibles de destruir; sólo pueden ser transformados.

Las posibles alternativas son tres: 1) encontrar un contrapoder, 2) canalizar las fuerzas hacia una opción más tolerable para el directivo y 3) descubrir alguna manera de disipar la fuente de energía. En la medida en que las respuestas de la organización son lo que en parte nutre al grupo político, puede ser efectivo resistirse a sus demandas.

Sin embargo, en la medida en que la fuerza política dispone de vitalidad propia, resistirse tan sólo comportará el descrédito de la organización y del directivo que se mantiene tercamente opuesto.

Esta lógica fundamental parece bastante obvia en el caso de Mahoney. Existe un movimiento político importante en torno al proyecto de Park Plaza. Cuando Mahoney lo rechaza, la energía política fluye hacia otro canal: el Parlamento. El Parlamento reacciona intentando quitarle a Mahoney su capacidad decisoria. Cuando fracasa en este foro, la fuerza política se dirige al gobernador para erosionar su apoyo a Mahoney. Así el poder de Mahoney para tomar la decisión que cree moral y legalmente necesaria se ha visto debilitado.

Sencer se encuentra en una posición diferente, más favorable. La red de profesionales epidemiólogos y responsables locales de la sanidad están dispuestos a seguir las recomendaciones de Sencer. Las fuerzas políticas que podían ser un obstáculo si se opusiese a ellas, se han convertido en un recurso fundamental.

Tribunales

Los tribunales de justicia constituyen un importante actor del entorno autorizador. A veces interfieren directamente en las operaciones de una organización pública informándole que una decisión es inapropiada y debe ser reconsiderada, o fallando que la actuación de la agencia ha sido errónea y que la parte afectada debe ser compensada.³⁹ En casos extremos, cuando se considera que una agencia pública priva sistemáticamente a los ciudadanos de sus derechos constitucionales o legales, los tribunales pueden adoptar un papel supervisor de la agencia para verificar el cumplimiento de los estándares constitucionales o incluso pueden forzar a la agencia a someterse a la tutela de un administrador judicial.⁴⁰

Los tribunales disfrután de dicho poder gracias a su papel como intérpretes de lo que la constitución y las leyes del país exigen a las organizaciones y directivos públicos.⁴¹ Es interesante concebir las provisiones constitucionales y estatutarias como disposiciones que racionalizan el poder del Estado para utilizar la autoridad y el dinero público en actividades públicas. Cuando un ciudadano puede probar de manera plausible en los tribunales que el Estado ha utilizado su autoridad y recursos de manera injustificada e injuriosa, la agencia se verá forzada a modificar sus operaciones.

Los tribunales son actores importantes en el caso Park Plaza en la medida en que Mahoney puede consultar al jefe del gabinete jurídico del gobernador sobre si el proyecto presentado sería considerado ilegal según las normas estatutarias. Alternativamente, Mahoney podría aprobar el proyecto y arreglárselas para que un propietario insatisfecho, forzado a vender su propiedad a raíz de la expropiación, alegara que Mahoney actuó ilegalmente al aprobar el proyecto.

El papel de los tribunales puede ser también importante en el caso de la gripe porque constituyen una vía para que los individuos que pueden verse perjudicados por la vacuna puedan demandar por daños y perjuicios al gobierno. De hecho, la anticipación de dichas demandas moviliza a las empresas farmacéuticas que producirán las vacunas a exigir un marco legal que les indemnice de los pagos por dichas demandas, y haga responsable de dichas demandas al gobierno de los Estados Unidos.

En general, los tribunales no tienen que actuar directamente sobre las organizaciones públicas para garantizar el cumplimiento de la ley, ya que ejercen influencia indirecta sobre ellas a través del consejo legal de los gabinetes jurídicos, cuyo trabajo consiste en explicar a los directivos lo que pueden hacer o no.⁴² En la medida en que éstos son buenos previsores de las decisiones de los tribunales, y en la medida en que su consejo es tomado en cuenta en las decisiones y acciones de las agencias del gobierno, la influencia de los tribunales es indirecta.

COMBINAR DIVERSOS INTERESES Y VALORES

Los intereses, las demandas y las expectativas de aquellos que forman parte del entorno autorizador y coproductor de los directivos, constituyen la materia básica que éstos deben utilizar para obtener mandatos efectivos. Sin embargo, la manera de combinar dichos intereses también es importante: a través de procesos formales de decisión o a través de acuerdos basados en el conocimiento convencional sobre cómo tratar determinados problemas.

El proceso de decisión

Si los responsables acuerdan una decisión a través del proceso apropiado, la decisión será más legítima que si las toman personas con dudosas cualificaciones y mediante procesos poco fiables.⁴³ Cuanto

mayor es la legitimidad de una decisión, más complicado es ignorarla o eliminarla y más reforzado sale el mandato.

Los documentos formales como estatutos, decretos o descripciones formales de puestos determinan, en gran medida, quién debe participar en una decisión y qué pasos hay que seguir. La decisión de Mahoney sobre el proyecto Park Plaza, por ejemplo, está estructurada formalmente. El estatuto le otorga como consejero del DCA la autoridad formal para aprobar o rechazar el proyecto. Según la ley, el gobernador no tiene ningún poder sobre esta decisión. La ley también especifica que Mahoney no lo puede tomar en consideración hasta que el plan haya sido aprobado por el ayuntamiento. Finalmente, la ley requiere que, una vez el tema esté bajo su consideración, se evalúe el plan en función de los criterios fijados en el estatuto. Profesionales competentes en sus organizaciones llevarán a cabo dicha evaluación. Si se desvía de dicho proceso implicando al gobernador o sus asistentes, o reuniéndose a escondidas con los promotores, el proceso podría ser percibido como impropriamente «politizado» y consiguientemente menos legítimo.

Los procesos de decisión pueden ser aceptados por la tradición o simplemente por su eficacia. Roger Porter comenta que, por ejemplo, en la medida en que el comité de política económica del presidente Ford fue capaz de solventar importantes temas de política económica, tendió a obtener más recursos para su red, ya que era el foro donde los responsables que necesitaban que el presidente tomara decisiones podían conseguirlo.⁴⁴ Aparentemente, existe un ciclo de retroalimentación positiva en el desarrollo del proceso político: aquellas personas que han trabajado satisfactoriamente vuelven a ser empleadas en el futuro, y para tareas cada vez más variadas. Aquellas personas que fracasan serán ignoradas incluso si reciben un mandato formal.

Un proceso puede también ser generado y sostenido gracias, exclusivamente, a la capacidad de los participantes: cuanto mayor es el rango de las personas implicadas en la decisión, más convincente tiende a ser la decisión. Los presidentes, simplemente por su posición formal, pueden incrementar la legitimidad de casi cualquier decisión que quieran tomar.⁴⁵ Pero su competencia y reputación son determinantes. Un presidente popular y respetado puede otorgar mayor legitimidad a una decisión que uno con menor estima.⁴⁶ Un equipo efectivo de personas voluntarias con capacidad y experiencia merece confianza y sus decisiones serán consideradas legítimas.⁴⁷

Esta cuestión está claramente en la mente de Sencer cuando reflexiona acerca de la movilización del país para responder a la amenaza

de la epidemia. Necesita la capacidad del presidente no sólo para obtener los recursos y la autoridad para poner en marcha el programa sino también para crear un contexto en el cual miles de médicos y millones de ciudadanos se encuentren para vacunar y ser vacunados.

La legitimidad formal, la eficacia demostrada y el poder de los participantes tienden a determinar la legitimidad de un proceso de decisión. Pero esta también puede verse influida por el grado en que dispone o no de ciertas cualidades que el público asocia con un «buen» o «adecuado» proceso de decisión. Estas expectativas están estrechamente relacionadas con el compromiso del público con valores como la representatividad política, el uso eficaz del conocimiento relevante, el respeto a los precedentes, la claridad y determinación en la toma de decisiones, la transparencia y apertura de las deliberaciones, y la respuesta a la experiencia acumulada, entre otros.⁴⁸

Dichos valores procedimentales son tratados implícitamente como requisitos de todo proceso de decisión. Si un proceso carece de una o más de dichas cualidades, se considera incorrecto.⁴⁹ Alternativamente, estas características podrían ser consideradas como diferentes cualidades, de las cuales un proceso de decisión dispondría de mayor o menor número. Desde esta perspectiva sobre la legitimidad global, un proceso de decisión no sería «apropiado» o «inapropiado», sino «mejor» o «peor» en función de la presencia o ausencia de estas diferentes cualidades.

Dicha concepción alternativa revela la existencia de tensiones que emergen de diferentes virtudes sobre el proceso. Por ejemplo, a menudo se considera que la «representatividad política» es inconsistente con el mayor uso posible del conocimiento. El respeto por los precedentes y la continuidad a menudo choca con la obligación de dar respuesta a nuevas circunstancias, independientemente de si dichas circunstancias aportan nueva información o valores emergentes que anteriormente se habían ignorado. El deseo de llegar a decisiones determinantes y claras a menudo entra en conflicto con las virtudes de la adaptabilidad futura y la creación de relaciones eficaces entre personas con perspectivas y propósitos algo diferentes.⁵⁰

La presencia en la evaluación de los procesos de decisión de dichos valores sobre el proceso más o menos inconsistentes significa que todo proceso es vulnerable a las críticas desde un punto de vista u otro. Si nuestra expectativa consiste en que el proceso debe tener todas las virtudes, además de la tradición de buen funcionamiento, entonces todo proceso es vulnerable a la crítica. Dicha vulnerabilidad, junto con la

legitimidad
del proceso
de toma
de decisión

valores
procedi-
mentales

competencia entre diferentes procesos de decisión, limita el alcance efectivo y la vida útil de cualquier proceso. El análisis cuidadoso y profesional que al inicio Mahoney realizó del proyecto Park Plaza fue vulnerable a la crítica de no respetar el derecho de los ciudadanos de Boston y sus representantes a tomar su propia decisión. Dicha crítica motivó la promulgación de la enmienda a favor de la regulación local.

Ser consciente de las mencionadas virtudes del proceso de decisión aporta a los directivos un instrumento para el análisis de las fortalezas y debilidades de cualquier proceso y la identificación de las flaquezas que deben erradicar para tirar adelante el proceso.

Ideas públicas y conocimiento convencional

Los intereses de los diversos actores del entorno autorizador también pueden combinarse para producir un mandato basado en un diagnóstico común sobre la naturaleza del problema y la mejor solución.³¹ El conocimiento convencional juega un papel importante en el hecho de legitimar una propuesta política o condenarla a ser ignorada. Para citar un ejemplo, el concepto del alcoholismo acentuó la importancia del tratamiento antialcohólico y disminuyó la importancia del control sobre la oferta.³² La convicción generalizada de que la «rehabilitación nunca funciona» ha tenido un efecto profundo en nuestra comprensión sobre los objetivos del encarcelamiento.³³

La procedencia y la pervivencia de dichas ideas comúnmente aceptadas es un fenómeno poco conocido. A menudo, determinadas interpretaciones de la experiencia histórica juegan un papel clave: las interpretaciones históricas del «fracaso» de la ley seca fueron consecuentes, y, consiguientemente apoyadas, con la concepción moderna según la cual el problema del alcohol se encontraba en el bebedor y no en el alcohol en sí;³⁴ las desastrosas negociaciones entre Chamberlain y Hitler en Munich crearon la opinión generalizada de que un país no debe nunca intentar contentar un régimen totalitario.³⁵ Estas «lecciones de la historia» se convierten en poderosos axiomas que no pueden ser rebatidos sin arriesgar la propia reputación intelectual.³⁶ Así, por ejemplo, las analogías con la pandemia de 1918 fueron cruciales para crear el contexto de la decisión sobre la gripe.

Otras veces las ideas públicas que ayudan a generar el contexto para la toma de decisiones proceden de profesionales y expertos de una determinada área. Aunque el debate sobre la eficacia de la reinserción

se debe en gran parte a concepciones ideológicas sobre la naturaleza humana, también fue animado por expertos criminólogos y penales que primero insistieron en el potencial de la reinserción y luego se retractaron a medida que los estudios empíricos revelaban consistentemente que lo más común era la reincidencia.³⁷ Este diálogo entre expertos transcurrió durante toda una generación, y sólo se vio alterado cuando la evidencia no se podía rechazar después de haber recibido la atención de diferentes actores externos. De manera similar, el peso acumulado de la crítica experta a los proyectos de reurbanización durante la década de los sesenta influyó en la nueva estrategia de Mahoney en el DCA y su rechazo al proyecto Park Plaza.³⁸

Al igual que los grupos de interés, los directivos deben atacar o utilizar las ideas públicas. Representan fuerzas que demandan acción política a través del establecimiento de estándares que la política debe cumplir. Si la política preferida por el directivo es consistente con lo que todo el mundo reconoce como verdadero, la política será más legítima que si se opone a la opinión convencional. Si una política va en contra del sentido común, entonces el directivo deberá encontrar algún medio para cuestionar el sentido común. Y esto es muy difícil, y como mínimo requiere tiempo. Incluso la evidencia empírica más contundente que demuestre la inexactitud de la opinión convencional no puede cambiarla en el corto plazo; el cambio sólo ocurrirá lentamente a empujones.

Alternativamente, el directivo puede vincular su idea preferida a un sector diferente de la opinión convencional que actualmente predomina. Ya que a menudo existen sectores de la opinión pública que rodean un tema político, el camino más fácil para neutralizar un sector es centrarse en la alternativa.

En todo momento, las ideas, al igual que las estructuras y los procesos, adquieren en el entorno autorizador una presencia independiente de las personas que ocupan posiciones clave en dicho entorno. De hecho, muchas de las personas que hoy forman el entorno autorizador consiguieron sus posiciones alineándose con las nuevas ideas que se generaban y que se convirtieron más tarde en opinión generalizada.

LA DINÁMICA DEL ENTORNO AUTORIZADOR

En todo momento, el entorno autorizador que guía y sostiene a los directivos públicos presenta una configuración diferente: apoyan los esfuerzos de los directivos de una determinada manera, con una deter-

minada intensidad y objetivos. Hasta que el gobernador no anunció su apoyo al nuevo plan, el entorno autorizador de Mahoney lo apoyaba para rechazar la propuesta del Park Plaza y mantener la estrategia de hacer que los proyectos de reurbanización fueran más sensibles a los intereses de los pobres. De manera similar, hasta que Sencer no conoció la aparición del brote de gripe en Fort Dix, su entorno autorizador le mandaba gestionar programas rutinarios de vacunación dirigidos a los clases menos peligrosas de epidemia. Puede que los directivos creyeran que dichos mandatos, derivados de una particular configuración del entorno autorizador, eran inalterables.

Lo que estos casos revelan, sin embargo, es que las demandas y expectativas del entorno autorizador pueden cambiar, y de hecho lo hacen, a veces muy rápidamente. El mandato de Mahoney cambia cuando repentinamente el gobernador anuncia públicamente que, en su opinión, el proyecto Park Plaza «se encuentra finalmente en el camino de hacerse realidad». En ese momento, el terreno que Mahoney pisa es resbaladizo, y lo que había sido un mandato relativamente firme que apoyaba el rechazo de Mahoney al plan desaparece.

Evidentemente, se puede exagerar el carácter repentino del cambio. Un buen directivo público se hubiera dado cuenta que la posición aparentemente sólida del gobierno en contra del proyecto Park Plaza, escondía un conflicto político latente. Durante un tiempo, Mahoney podía mantener el apoyo para su política preferida basándose en que el plan era insensato e ilegal. Al cabo del tiempo, sin embargo, las fuerzas políticas que apoyaban el plan consiguieron persuadir a otros sobre sus virtudes. Dicho apoyo, combinado con la aparente incapacidad de Mahoney para llegar a un compromiso satisfactorio, pusieron al gobernador en su contra. Los mandatos para la acción dependen de los flujos y reflujo de la controversia y del reequilibrio de las fuerzas políticas.

El caso de Sencer revela una fuente diferente de inestabilidad en los mandatos: los cambios en las condiciones externas objetivas. El brote de gripe en Fort Dix, descubierto por los expertos, cambia la imagen de la situación a la cual el gobierno debe hacer frente. Dicho cambio, a su vez, obliga a Sencer a alertar a los actores de su entorno autorizador sobre la nueva realidad a la cual deben responder y a solicitar su apoyo para ayudar a la sociedad.

Así pues, hay que reconocer que generalmente los mandatos cambian. Las coaliciones políticas que previamente sostuvieron una política o una estrategia organizativa a menudo se debilitan con los flujos y reflujo políticos, y con los intereses cambiantes de los actores polí-

ticos. Grupos cuyos intereses eran inicialmente ignorados pueden adquirir fuerza. Pueden emerger nuevos grupos interesados en las operaciones del gobierno. Ambos pueden alterar el equilibrio político en el entorno autorizador y con él el mandato para la acción directiva.

De manera similar, la experiencia sobre determinadas políticas y estrategias organizativas particulares se acumula y empieza a influir, más o menos rápidamente o de manera precisa, en los juicios sobre su adecuación. A medida que cambia la opinión generalizada sobre las políticas efectivas, también cambian los mandatos para la acción.

Así, de la misma manera que los directivos privados no pueden confiar en que sus mercados sean estables, los directivos públicos no pueden confiar en que sus mercados políticos permanezcan inalterados. Deben estar preparados para adaptarse a cambios en las aspiraciones políticas o a los retos sustantivos a los que se enfrentan en su entorno operativo.

Evidentemente, también se puede exagerar el carácter cambiante de dichos mandatos. La mayoría de las organizaciones públicas permanecen en el mismo negocio durante mucho tiempo. Tanto el departamento de Asuntos Sociales de Massachusetts como el centro de control de enfermedades permanecerán en funcionamiento indefinidamente para promocionar el desarrollo comunitario y reducir las epidemias. No desaparecerán nunca ni tampoco verán sus misiones radicalmente alteradas.

Se podría decir que las demandas sociales permanecen constantes en la medida en que siempre se centran en las mismas dimensiones de la actuación del sector público. Mahoney y el DCA pueden verse atrapados para siempre en un conflicto entre los valores de la promoción del desarrollo económico, la protección de los intereses de los pobres que pueden verse afectados por la reurbanización y el grado adecuado de autonomía de las autoridades locales para tomar estas decisiones complejas. Sencer y el CDC pueden oscilar indefinidamente entre la denodada consecución de los objetivos de vacunación y salud pública y la protección del derecho individual a tomar las propias decisiones sobre la salud.⁵⁹

Pero el énfasis relativo que hay que otorgar a dichos valores, y los modos específicos que se aplican en los casos individuales, están sujetos a cambios importantes como resultado de los movimientos políticos. En este sentido las tendencias políticas afectan las expectativas sobre lo que los directivos deben producir. Es por esta razón que los directivos públicos eficaces deben empezar por la gestión política.

EL RETO DE LA GESTIÓN POLÍTICA

Para muchos directivos públicos, el entorno político que rodea sus actividades es peligroso. Es un mundo complejo lleno de actores más poderosos que ellos, donde los conflictos sin resolver y los cambios impredecibles transforman cometidos antes altamente valorados en monumentos a la locura, y donde reputaciones profesionales antes brillantes son denostadas. Si pudieran, preferirían evitar adentrarse en dicho entorno. De hecho, son los partidarios más entusiastas de la idea de que la política debe mantenerse al margen de la administración, ya que dicha idea los aísla del griterío político.⁶⁰

Sin embargo, es evidente para casi todos los directivos públicos que están obligados a interactuar con dicho entorno, al menos en cierta medida. Como mínimo, deben mantener mecanismos rutinarios de rendición de cuentas y responder a las preguntas ocasionales de la prensa sobre sus agencias. Sin embargo, algunos de los mejores directivos públicos parecen creer que la clave de su éxito radica en adentrarse en lugar de huir de dicho mundo.⁶¹ De hecho, el caso de Mahoney nos enseña el resultado trágico que obtienen los directivos que no se preocupan diariamente de la gestión de la autorización política para su actuación.

Mahoney es en muchos sentidos un directivo público virtuoso. Piensa que su deber moral y legal le obliga a resistirse a utilizar su potestad sobre el dominio público para facilitar la reurbanización excepto en aquellos casos en que se produciría valor público de manera significativa. Los criterios legales que permiten a un área ser reurbanizada, ofrecen importantes pistas sobre cómo el Parlamento ha intentado definir el valor público. Pero Mahoney aporta su propia concepción sobre el valor público. Lo relaciona con el servicio a los pobres, en lugar del desarrollo económico de la ciudad o la generación de beneficios. Debido a que encuentra escaso valor de este tipo en la propuesta de Park Plaza, y ya que al principio el gobernador apoya su decisión, Mahoney se ve moral y políticamente autorizado a rechazar la propuesta.

Desafortunadamente, al tomar dicha decisión, Mahoney deja de esforzarse por mantener la legitimidad y el poder de su posición. Con la decisión fundamentada en su sólida concepción moral, la ley y el apoyo del gobernador, Mahoney da por cerrado el caso. Mientras, la oposición continúa presionando a favor de su concepción del valor público en el foro cívico. Pronto, el pleno del ayuntamiento, el alcalde

de Boston, y la prensa local se unen a los promotores, los constructores, y los sindicatos en la opinión de que el proyecto Park Plaza tiene interés para Boston. Dichas fuerzas políticas confían poder persuadir a Mahoney de que la reurbanización privada del área de Park Plaza es suficientemente valiosa para justificar el uso de la potestad sobre el dominio público incluso si la zona de combate no puede ser reurbanizada. Si Mahoney no lo aprueba, las fuerzas políticas intentarán quitarle sus poderes —la capacidad de decisión sobre la reurbanización local— o cesarlo —la amenaza implícita del gobernador—. Mahoney, confiado en que dispone del apoyo político del gobernador, el poder de la ley, y la fuerza de su propia concepción moral, no siente la necesidad de movilizar otros colectivos que apoyen su visión del proyecto.

El hecho de que Mahoney no construya una base política para su posición sobre el Park Plaza produce un cambio radical en el equilibrio de las fuerzas políticas sobre la decisión. Este hecho a su vez sitúa a Mahoney ante un duro dilema. Debe decidir entre si acepta «aprender» el mensaje de las fuerzas políticas o insiste en que el resto de la gente esté de su parte.⁶² Ésta es la tensión que otorga al caso una dimensión moral a la vez que un interés técnico. El carácter, la capacidad gerencial y la concepción sobre la virtud de Mahoney son puestos a prueba. Mahoney podía haber evitado todo esto si se hubiese dado cuenta antes de que necesitaba hacer un esfuerzo político para apoyar su autoridad y rechazar el plan Park Plaza, ya que su autoridad no le había sido otorgada de manera permanente sino condicionada a su capacidad para utilizarla en beneficio de otros propósitos.

El caso de Sencer, en cambio, revela cómo las oportunidades para el ejercicio del liderazgo pueden ser aprovechadas por los directivos públicos. La posición de Sencer al frente del CDC le alerta de la amenaza de la epidemia. Su capacidad como científico, y sus relaciones con otros importantes científicos, le otorgan poder sustancial para conformar las opiniones de sus supervisores en el departamento de Sanidad, Educación y Bienestar, la oficina del presupuesto y la oficina del presidente, el congreso y los medios, acerca de la naturaleza de la amenaza y de las acciones apropiadas para eliminarla. Las capacidades de su organización le aseguran también que tendrá un papel importante en la implementación de cualquier actuación de ámbito nacional para monitorizar la amenaza o inmunizar a la población. La única cuestión es saber si dispone del coraje y la habilidad suficientes para activar este potencial de liderazgo.

Esta no es una cuestión trivial. Después de todo, existe un riesgo personal y organizativo asociado a dicha iniciativa. Si Sencer actúa agresivamente para movilizar a sus superiores políticos, la sociedad le atribuirá a él y al CDC cualquier consecuencia adversa que se derive en el futuro de la iniciativa contra la epidemia. Además, no puede estar seguro de que la amenaza asociada a la epidemia se materialice. Si no lo hace y surgen consecuencias negativas, Sencer, el CDC y la causa a favor de la sanidad pública preventiva se verán perjudicados. En resumen, al ejercer el liderazgo, tanto Sencer como Miller en el capítulo 3, arriesgan su empresa.

Obviamente, existen muchos elementos que condicionan la habilidad de un directivo como directivo político. En el próximo capítulo exploro algunas de las técnicas disponibles para guiar los cálculos y juicios de los directivos que desean desempeñar correctamente esta función.

NOTAS

1. Esta descripción se basa en un caso desarrollado por Colin Diver: «Park Plaza» (Boston University, 1975), distribuido por la Kennedy School como el Caso #C16-75-707.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1975.
2. El caso de la gripe procede de dos fuentes. La primera es un caso de la Kennedy School supervisado por J. Bradley O'Connor y Laurence E. Lynn, Jr., titulado «Swine Flu (A)», Caso #C14-80-313.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1980. La segunda es un libro excelente que describe y analiza estos acontecimientos; Richard E. Neustadt y Harvey Fineberg, *The Epidemic That Never Was: Policy-Making and the Swine Flu Affair*, Nueva York, Vintage, 1983.
3. Graham T. Allison observa: «Destacar [...] las distinciones más destacadas entre la gestión pública y la privada constituye una diferencia constitucional fundamental. En el marco empresarial, las funciones de la gestión se concentran en una sola persona: el director general [...] Por el contrario, en el gobierno de los Estados Unidos, las funciones de la dirección general están constitucionalmente distribuidas entre instituciones competentes: el ejecutivo, dos cámaras del Congreso y los tribunales [...] Es decir que en el sector privado, dichas funciones se concentran en el director general y en el sector público están compartidas por varias personas que compiten entre sí con la misma ambición [...] Puesto que la mayoría de los servicios públicos se ofrecen a través de organizaciones locales y estatales, con fuentes de autoridad independientes, esto comporta toda una ristra de directivos a este nivel». Allison, «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?», en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Classics of Public Administration*, 2a ed., Chicago, Dorsey Press, 1987, pág. 519. Sin duda alguna, conseguir la suficiente autoridad de todos los que comparten dicha autoridad para actuar, constituye una importante función directiva. Véase también la discusión sobre la «dirección indirecta» de David Lax y James K. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, Free Press, 1986, págs., 323-324.

4. Obsérvese que en las actuaciones del sector público como la recaudación de impuestos, la regulación y la imposición de la ley, que se basan en la autoridad de obligar a otros a contribuir en sus objetivos, gran parte de la capacidad necesaria para conseguir sus objetivos se encuentra, inevitablemente, fuera de los límites de la organización. Consiguientemente, la gestión política, entendida como el esfuerzo por movilizar la autoridad pública y la legitimidad por un propósito, puede ser particularmente importante para las organizaciones que regulan e imponen la ley. Sin el apoyo público para ayudarles en la tarea de la imposición, no pueden alcanzar el grado de conformidad que necesitan para la consecución de sus objetivos. Véase Malcolm Sparrow, *Imposing Duties: Government's Changing Approach to Compliance*, Westport, Conn., Praeger, 1994, para una discusión de los problemas específicos con los que se enfrentan las organizaciones que «imponen obligaciones» en lugar de las que «prestan servicios».

5. La cita memorable de Richard Neustadt recoge la idea fundamental sobre la gestión pública: «Cuando un hombre comparte autoridad con otro, pero no gana ni pierde su puesto por culpa de los caprichos del otro, su disponibilidad a actuar por requerimiento del otro depende de si considera que esta acción le conviene. La esencia de la tarea persuasiva del presidente consiste en convencer a sus hombres de que lo que la Casa Blanca espera de ellos es lo que deberían hacer por iniciativa propia y con su propia autoridad». Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Nueva York, Free Press, 1990, pág. 30.

6. Herbert Kaufman, *The Administrative Behavior of Bureau Chiefs*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1981, págs. 45-78.

7. Gordon Chase y Elizabeth C. Reveal, *How to Manage in the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1983, págs. 64-75. Para un caso interesante en el que los directivos públicos intentan negociar los términos rutinarios de su responsabilidad, véase «The Executive Branch and the Legislature: Opening the Lines of Communication in Minnesota», KSG Caso #C16-90-991.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1990. Acerca de las formas en que los supervisores políticos intentan hacer responsables de las operaciones rutinarias a los directivos públicos, véase Mark H. Moore y Margaret J. Gates, *Inspectors-General: Junkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Nueva York, Russell Sage, 1986.

8. Para una discusión sobre este problema, véase Mark H. Moore, *Accountability and Innovation*, Washington, D.C., Council for Excellence in Government, 1993, págs. 137-148.

9. Recordemos la observación de E. Pendleton Herring: «Sobre las espaldas de los burócratas, se ha cargado gran parte de la tarea de reconciliar las diferencias de los distintos grupos y de hacer efectivos y factibles los compromisos económicos y sociales decididos a través del proceso legislativo». Herring, «Public Administration and the Public Interest», en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Classics of Public Administration*, 2a ed., Chicago, Dorsey Press, 1987, pág. 74.

10. Neustadt observa que esta situación se repetirá a menudo: «La mayoría de las políticas afectan a varias agencias; la mayoría de los programas requieren colaboración entre las agencias» (*Presidential Power and the Modern Presidents*, pág. 34).

11. Para un ejemplo de estos sistemas que operan a nivel presidencial, véase Laurence E. Lynn, Jr., y David DeF. Whitman, *The President as Policy-maker: Jimmy Carter and Welfare Reform*, Filadelfia, Temple University Press, 1981. Para una propuesta acerca de la forma de diseñar dichos sistemas, véase Laurence E. Lynn, Jr., y John M. Seidl, «Bottom-Line Management for Public Agencies», *Harvard Business Review*, vol. 55, n.º 1, 1977.

12. Richard Neustadt nos recuerda que incluso los presidentes no siempre pueden controlar eficazmente sus burocracias: *Presidential Power and the Modern Presidents*, págs. 29-32. Lynn y Whitman narran el fracaso del liderazgo presidencial en la coordinación del desarrollo de una política social: *The President as Policymaker*, págs. 265-268.

13. Philip B. Heymann, *The Politics of Public Management*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1987, pág. 148.

14. Para una discusión de cómo la «autoridad incoherente» dificultó que la «guerra contra las drogas» que Nixon llevó a cabo tuviera éxito, véase Mark H. Moore, «Reorganization Plan #2 Reviewed», *Public Policy*, vol. 26, n° 2, primavera de 1978, pág. 249.

15. Martin Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, Nueva York, Norton, 1986, págs. 60-68. Véase también E. E. Schattschneider, *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, Ill., Dryden, 1960, pág. 7.

16. A menudo, en estas situaciones, los directivos públicos realizan campañas de información pública para conseguir sus resultados. Para una discusión sobre estas campañas, véase Janet A. Weiss y Mary Tschirhat, «Public Information Campaigns as Policy Instruments», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 13, n° 1, 1994, págs. 82-119.

17. Michael O'Hare, «A Typology of Government Action», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8 n° 4, otoño 1989, págs. 670-673.

18. Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1977, págs. 158-190.

19. Philip Heymann observa que los cargos políticos juegan, por lo menos, tres papeles importantes: defensores de la postura del presidente; mediadores entre el poder ejecutivo y el legislativo, o el ejecutivo y el judicial; y entre expertos no políticos, profesionales o directivos cuasi judiciales. Heymann, *The Politics of Public Management*, pág. 120.

20. Joel D. Aberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1990, y David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1974.

21. Chase y Reveal, *How to Manage the Public Sector*.

22. Heymann, *The Politics of Public Management*, págs. 150-151.

23. *Ibid.*, pág. 151.

24. Para una discusión general del papel que juega la prensa en la política, véase Gary Orren, «Thinking about the Press and Government», en Linsky, *Impact*, págs. 12-20.

25. Linsky, *Impact*, págs. 87-118.

26. *Ibid.*, pág. 118.

27. *Ibid.*, págs. 112-118.

28. Para dos casos interesantes que describen estrategias de prensa proactivas y eficaces, véase «Selling the Reorganization of the Post Office», KSG Caso #C14-84-610.0 Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1984 y «Please Be Patient: The Seattle Solid Waste Utility Meets the Press», KSG Caso #C16-91-1058.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1991.

29. Para una discusión sobre la formación de los grupos de interés, véase James Q. Wilson, *Political Organizations*, Nueva York, Basic Books, 1973. Para una discusión clásica de su impacto en el proceso político, véase David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Knopf, 1951.

30. Éstos son la clase de grupos de interés discutidos en Truman, *The Governmental Process*, así como en James Q. Wilson (comp.), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books, 1980.

31. Éstos son la clase de grupos de interés que Wilson analiza en *Political Organizations* y *The Politics of Regulation*, págs. 385-386. Para una discusión interesante sobre la creación y mantenimiento de estas organizaciones, véase McCarry, *Citizen Nader*, Nueva York, Saturday Review Press, 1972; y Osha Gray Davidson, *Under Fire: The NRA and the Battle for Gun Control*, Nueva York, Henry Holt, 1993.

32. Acerca de los grupos latentes, véase Truman, *The Governmental Process*, pág. 34.

33. *Ibid.* Véase también Raymond Bauer, Ithiel De Sola Pool y Lewis Anthony Dexter, *Business and Public Policy: The Policy of Foreign Trade*, Chicago, Aldine-Atherton, 1972; y Charles Edward Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1980.

34. Mancur Olson formula una teoría para explicar las limitadas condiciones bajo las cuales pueden formarse los grupos de interés. Véase Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965. James Q. Wilson presenta una teoría que sugiere una serie más amplia de posibilidades para la formación de grupos de interés, incluida la idea de que los grupos de interés pueden organizarse en torno a «incentivos con propósitos», es decir, compartir las aspiraciones individuales en el grupo para conseguir un propósito público. (Wilson, *Political Organizations*).

35. Jeffrey M. Berry, *The Interest Group Society*, 2ª ed., Glenview, Ill., Scott Foresman, 1989.

36. *Ibid.*, págs. 100-105. Para una diatriba contra los grupos de interés, véase Jonathan Rauch, *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government*, Nueva York, Random House, 1994.

37. Allison da un ejemplo de la dificultad de que un subordinado estrechamente relacionado con un grupo de interés sea de utilidad para un directivo que intenta formular la estrategia de su organización. Véase Allison, «Public and Private Management», pág. 523.

38. Recuérdese la observación de Philip Selznick: «Cuando [...] una agencia gubernamental desarrolla una clientela característica, la organización adquiere cierta estabilidad gracias a una fuente de apoyo estable y un canal de comunicación fácil». Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, ed. rev., Berkeley, University of California Press, 1984, pág. 7.

39. Las circunstancias bajo las cuales los tribunales pueden denegar las decisiones de las organizaciones es el tema central del derecho administrativo. Para una visión general al respecto, véase Richard Stewart, «The Reformation of American Administrative Law», *Harvard Law Review*, vol. 88 n° 8, junio de 1975, págs. 1.669-1.813.

40. Robert C. Wood (comp.), *Remedial Law: When Courts Become Administrators*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1990.

41. Para una visión teórica, véase Stewart «The Reformation of American Administrative Law». Para una visión práctica, véase Robert Katzman, *Regulating Bureaucracy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1980.

42. Daniel J. Meador, *The President, the Attorney General, and the Department of Justice*, Charlottesville, University of Virginia, White Burkett Miller Center of Public Affairs, 1980, págs. 36-39.

43. Heymann hace la misma reflexión en *The Politics of Public Management*, págs. 74-75.

44. Roger Porter, *Presidential Decisionmaking: The Economic Policy Board*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

45. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, pág. 30.

46. *Ibid.*, págs. 150-151.

47. Véase, por ejemplo, «Les Aspin and the MX», KSG Caso #C14-83-568.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1983.

48. Herbert Kaufman identifica algunos valores procedimentales importantes como «representatividad», «competencia imparcial» y «liderazgo ejecutivo». Véase Kaufman, «Emerging Conflicts in the doctrines of Public Administration», *American Political Science Review*, vol. 50, n° 4, diciembre de 1956, págs. 1.057-1.073. Podemos encontrar otros valores en las intuiciones que subyacen los fundamentos del derecho administrativo. Véase Jerry L. Mashaw, *Due Process in the Administrative State*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1985, págs. 172-182.

49. Para algunos casos que describen cómo los directivos intentan diseñar un proceso de gestión política para maximizar la legitimidad de las decisiones a tomar, véase «The Recission of the Passive Restraints Standard», KSG Caso #C16-82-455.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1982 y «Controlling Acid Rain, 1986», KSG Caso #C15-86-699.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1986.

50. Charles E. Lindblom, «The Science of "Muddling Through"», *Public Administration Review*, 19, primavera de 1959, págs. 79-88, reeditado en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 168-269.
51. Mark H. Moore, «What Makes Ideas Powerful?» en Robert B. Reich (comp.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988, págs. 55-83.
52. *Ibid.*, págs. 55-57. Para una discusión más amplia de esta idea, véase Mark H. Moore y Dean L. Gerstein, *Alcohol and Public Policy: Beyond the Shadow of Prohibition*, Washington, D.C., National Academy Press, 1981.
53. Moore, «What Makes Ideas Powerful?», págs. 57-60.
54. Moore y Gerstein, *Alcohol and Public Policy*.
55. Richard E. Neustadt y Ernest R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, Nueva York, Free Press, 1986, págs. 34-36.
56. *Ibid.*, págs. 34-57.
57. Robert Martinson, «What Works? Questions and Answers about Prison Reform», *Public Interest*, 35, págs. 22-54.
58. James Q. Wilson (comp.), *Urban Renewal: The Record and the Controversy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1966.
59. Erwin C. Hargrove y John Glidewell (comps.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University Press of Kansas, 1990.
60. Al hacer esta declaración, me baso en años de experiencia dando clases a directivos del sector público en activo en los programas ejecutivos de la Kennedy School.
61. Recuérdese la observación de James Q. Wilson: «Los directivos que no sólo mantienen organizaciones, sino que las transforman, hacen mucho más que simplemente conseguir el apoyo político; proyectan una visión convincente de las tareas, la cultura y la importancia de sus organizaciones. Los mejores directivos infunden valor a sus organizaciones y convencen a otros de que estas tareas no sólo son útiles para la agencia, sino también para el gobierno». Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989, pág. 217. Para una relación de los directivos que triunfaron comprometiéndose en política, véase Jameson W. Doig y Erwin C. Hargrove, *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987. Herbert Kaufman también observó que los directivos públicos dedican una tercera o cuarta parte de su tiempo a la gestión política, y aun más si se incluye sus actividades de «obtención de información» como parte de la gestión política, cosa que considero que debe realizarse. Kaufman, *The Administrative Behavior of Bureau Chiefs*, págs. 77-78. Finalmente, quería señalar que parece que existe una mayor tendencia en las organizaciones públicas a desarrollar departamentos especializados encargados de las relaciones externas con el legislativo, la prensa y otros grupos con los que la organización debe relacionarse. Esta tendencia ha sido documentada en relación con las oficinas de prensa. Véase Stephen Hess, *The Government/Press Connection: Press Officers and Their Offices*, Washington, Brookings Institution, 1984, págs. 1-3.
62. Karl Deutsch dijo una vez que el poder es la capacidad que tiene un individuo de imponer al mundo sus modelos preferidos; por consiguiente era la «capacidad de permitirse no aprender». Mahoney, al perder parte de su poder, tuvo la ocasión de revisar sus visiones de lo que significa el valor público. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Nueva York, Free Press, 1966, pág. 111.

Capítulo 5

PROMOCIÓN, NEGOCIACIÓN Y LIDERAZGO: LAS TÉCNICAS DE LA GESTIÓN POLÍTICA

Los directivos públicos deben implicar a los actores del entorno político externo para conseguir apoyo político, ganarse la legitimidad y movilizar a los actores que están fuera del ámbito directo de su autoridad.¹ Pero ¿cómo hacerlo?

Lo que, inicialmente, puede parecer una cuestión puramente técnica, es también una cuestión ética. La manera en que los directivos públicos implican a su entorno político determina la calidad de la gobernabilidad democrática de que gozan los ciudadanos. Afecta a la convicción que tenemos de que los directivos públicos persiguen propósitos genuinamente colectivos en lugar de su interés personal o sus propias concepciones del bien público.² Las técnicas que se utilizan para que los directivos dominen o perviertan el juego democrático en su propio interés deben rechazarse por ser incompatibles con la mejora práctica de la gestión pública. Hablar de «mejora práctica» significa hablar de la necesidad de que las técnicas sean a la vez éticas y eficaces.³

Para explorar las mejores prácticas de la gestión política, consideremos las respuestas que Mahoney y Sencer dan a las situaciones a las que se enfrentan. La última vez que hablamos de Mahoney estaba considerando su decisión sobre Park Plaza. Por su parte, Sencer buscaba una manera de movilizar a la nación para responder a la amenaza de una epidemia.

LAS INICIATIVAS DE MAHONEY

Para Mahoney parece que el momento oportuno para la gestión política ya ha pasado. Capítulos atrás lo dejamos defendiendo en solitario un proyecto que había adquirido un apoyo político considerable. Las pocas opciones que estaban a su alcance ponen de manifiesto el precio que hay que pagar por no haber pensado antes en una

gestión política eficaz. Sin embargo, al revisar su actuación, un observador imparcial debería señalar tanto los resultados negativos como los positivos.

Inicialmente, Mahoney cumplió con la tarea central de la gestión política: consiguió el apoyo del gobernador para rechazar el plan Park Plaza. De hecho, el apoyo del gobernador fue tan sólido que vetó la enmienda que le hubiera quitado a Mahoney sus competencias. Este tipo de apoyo es más bien excepcional, y Mahoney supuso que se mantendría. Sin embargo, visto con perspectiva, el apoyo del gobernador no tenía una base muy sólida. De hecho, emergió del proceso de decisión ordinaria del gabinete. Un nuevo subordinado político, en este caso Mahoney, presenta una cuestión complicada a su jefe, el gobernador Sargent. El jefe se muestra de acuerdo con la decisión que el subordinado quiere tomar. El subordinado toma la decisión y se olvida del tema.⁴

El problema es que el tema no se acabó ahí. Al contrario, Mahoney se vio inmerso en continuas negociaciones con la BRA y los promotores, que no iban por el buen camino. Mahoney continuaba insistiendo en que los promotores debían asegurar la financiación y mostrar un mayor compromiso con el desarrollo de la zona de combate. Los promotores se negaron a hacer dichas concesiones. Ocho meses más tarde, el estado de las negociaciones llevó al gobernador Sargent a convocar una rueda de prensa. Aunque el nuevo plan no difería en casi nada del anterior, Sargent lo aceptaba.

En su lucha por encontrar el apoyo necesario para rechazar Park Plaza, Mahoney debía haber pensado en dos cuestiones que le hubieran hecho ver su equivocación y las opciones de que disponía. En primer lugar, ¿por qué las negociaciones con los promotores no fueron bien? Y, en segundo lugar, ¿por qué el gobernador cambió de opinión?

Las dificultades de las negociaciones se pueden achacar, en parte, a la personalidad de los protagonistas. Mahoney, el director de la BRA y los promotores, todos hombres decididos y obstinados, están acostumbrados a actuar por su cuenta. Dichas actitudes a menudo hacen fracasar las negociaciones.⁵ El fracaso también se puede atribuir a problemas técnicos en el proceso negociador. Mahoney debía negociar con los promotores a través de la BRA, y no directamente.⁶

Pero el conflicto provenía de una concepción errónea: ambas partes asumieron que podían conseguir lo que querían sin negociar. Mahoney, confiando en que el gobernador continuaría apoyándole, pensó que si se mantenía firme, podría paralizar el proyecto o dictar

los términos de su aprobación. Los promotores, apoyados por la ciudad de Boston, que tiene una larga historia de enfrentamiento con el DCA, creían que podían ganar. Así, ninguna de las partes tenía demasiado interés en negociar.⁷

Mahoney tenía que haberse percatado de que si los promotores se habían mostrado reticentes a ceder en el pasado cuando el gobernador le apoyaba, estarían aún menos dispuestos a ceder si el gobernador le retiraba su apoyo. Para mantener su capacidad negociadora Mahoney debía volver a conseguir el apoyo del gobernador.

¿Por qué dejó el gobernador de apoyar a Mahoney y de manera tan abrupta? Podemos considerar tres posibilidades. Primero, el precio político por apoyar la posición de Mahoney puede que fuera simplemente demasiado elevado. Sargent estaba dispuesto a apoyar a Mahoney durante un tiempo, pero cuando las manifestaciones de oposición crecieron y no aparecía ninguna muestra de adhesión, no podía seguir manteniendo la misma posición.

Segundo, el gobernador pudo convencerse de que el proyecto de Park Plaza era valioso. A pesar de sus dudas sobre la viabilidad financiera y la legalidad del proyecto, pudo haber decidido que, al juzgar el valor del proyecto para la ciudad, debía respetar las opiniones de los representantes de la ciudad, antes que las de su ministro, incluso aunque lo hubiera nombrado él.

Tercero, Sargent pudo haber cambiado de parecer debido a que las repercusiones políticas de la decisión de Park Plaza limitaban sus opciones en la gestión de una cuestión más importante en otro ámbito. Mientras Mahoney lidiaba el tema de Park Plaza, el gobernador y su ayudante, Al Kramer, consideraban la posibilidad de aparcarse el proyecto de construcción de la autopista que iba a pasar cerca de Boston. Estaban dispuestos a hacerlo, pero sabían que si lo hacían deberían pagar un precio político considerable, principalmente a la industria constructora. Desafortunadamente, este colectivo era el mismo que se vería negativamente afectado por el rechazo al Park Plaza. Rechazar ambos proyectos en el mismo espacio de tiempo podría considerarse como una declaración de guerra contra el sector de la construcción, con consecuencias electorales para la administración de Sargent. Denegar el proyecto de las autopistas y aceptar Park Plaza calmaría un poco los ánimos de los constructores. Sargent necesitaba la aprobación de Mahoney al proyecto Park Plaza para darle la posibilidad de decir no al proyecto de la autopista.⁸

Es significativo que ni Sargent ni Kramer se lo explicaran a Mahoney. Lo normal en una reunión del ejecutivo sobre la estrategia global de la administración en un proceso de planificación, es que dichos temas se comenten.⁹ No se analizan los temas sólo por su importancia intrínseca sino por su interrelación. Dicha interrelación no sólo se analiza en términos técnicos, es decir en la medida en que afectan al funcionamiento y la disponibilidad general de recursos financieros y gerenciales, sino también en términos políticos.¹⁰

Pero diseñar y poner en marcha dichos sistemas de planificación se requiere capacidad y no poca confianza entre los actores principales.¹¹ En este caso, el ingrediente crucial, la confianza construida a partir de experiencias y valores comunes, parece ausente. Sargent y Kramer no pueden estar seguros de que Mahoney considerará el problema como suyo. Probablemente verá el dilema como un problema político que no le concierne.¹² Mahoney puede incluso ir a la prensa para quejarse de la existencia de presiones políticas que le llevan a tomar una decisión errónea sobre el proyecto Park Plaza. Cualquiera que sea la razón, esta discusión crucial nunca tuvo lugar.

Hay que destacar que la ausencia de confianza obligó a Mahoney a esforzarse más para obtener apoyo político para su decisión. No pudo conseguir ni el tiempo ni el espacio psicológico para defender su posición ante el gobernador.

Pero la falta de confianza también perjudica al gobernador. Después de todo, Sargent tiene el mismo problema que Mahoney. Sargent necesita tanto a Mahoney como Mahoney a Sargent. Como Mahoney, el gobernador desea dar por resuelta la decisión de Park Plaza y que el proyecto se resuelva de manera satisfactoria para todo el mundo. Hubiera sido perjudicial para el gobernador que Mahoney se quejara públicamente de la presión política sobre la decisión del Park Plaza. En resumen, el gobernador quería que Mahoney aprobase el proyecto de manera entusiasta y aportara así su credibilidad, conocimiento y reputación moral al proyecto. Sin esto, los objetivos del gobernador podían verse frustrados. El hecho de que el gobernador necesitara la aprobación de Mahoney, le otorgaba a éste alguna capacidad de influir sobre Sargent y un cierto margen de negociación. Pero Mahoney debía utilizar esta capacidad sutilmente si no quería ser acusado de deslealtad o insubordinación.

Habiendo perdido el apoyo del gobernador, Mahoney debía reevaluar su posición y calcular cómo mejorarla. Al hacer este cálculo,

Mahoney se dio cuenta de que sólo disponía de una semana o dos para actuar. El plazo era corto por tres razones.

Primero, tal y como hemos señalado más arriba, el anuncio de Sargent de que el plan «se iba a convertir en realidad» generó un torrente de llamadas de los periodistas.¹³ Mahoney recibía llamadas diarias para saber si ya había tomado una decisión. Si posponía su decisión demasiados días, aquellos que deseaban una rápida aprobación, y entre ellos los promotores, podían quejarse del retraso.

Segundo, Mahoney había dedicado ocho meses al problema, y con escasos resultados. Su reputación como directivo competente estaba en cuestión, y cualquier petición de mayor tiempo para estudiar el plan hubiera sido percibida como poco creíble.

Tercero, el plazo para la decisión sobre la autopista se acercaba. El gobernador y su equipo, que querían que el tema del Park Plaza se resolviera favorablemente antes de que decidieran aparcir la construcción de la autopista, presionaron a Mahoney para tomar la decisión.

La inminencia de la fecha tope eliminaba muchas opciones que en otras circunstancias Mahoney podía haber considerado, como la movilización de un colectivo que apoyara su decisión. Era demasiado tarde para reformular el tema y transformarlo de una cuestión de desarrollo económico y competencia local en una cuestión de justicia y legalidad, ya que los periódicos ya habían mostrado su apoyo al proyecto. Debido a que Mahoney llevaba ya varios meses considerando el tema, también era demasiado tarde para constituir un panel consultivo de expertos para estudiar el tema.

Probablemente Mahoney hubiera tenido que pedir al gobernador más tiempo o la retirada de su entusiasta declaración sobre el nuevo plan. Esto hubiera dado a Mahoney mayor poder de negociación ante los promotores. Existía alguna posibilidad de que Mahoney pudiera convencer al gobernador de la necesidad de retractarse de su declaración pública. Mahoney tenía un poder limitado, a pesar de que tanto él como el gobernador sabían que aún podía perjudicar el proyecto Park Plaza, y de esta manera al gobernador y a la decisión sobre la autopista. Sargent se anticipó a la necesidad de negociar con Mahoney comprometiéndose previamente a apoyar el proyecto Park Plaza.¹⁴

Esencialmente, Mahoney no tenía otro apoyo para rechazar el plan que sus poderes formales y su convicción de que era ilegal y poco valioso para la población, por lo que no estaba justificado el

uso del poder sobre el dominio público. Podía haber rechazado el proyecto otra vez y haber esperado las consecuencias. Podía aprobar el proyecto y dedicarse a otros temas. O podía dimitir discretamente y dejar que el nuevo ministro aprobara el proyecto. Todas las opciones eran malas. Y revelaban el precio de una gestión política poco inteligente.

Mahoney acabó dimitiendo y criticando duramente al gobernador. Sus críticas al proyecto fueron lo suficientemente duras y convincentes como para que los promotores retiraran el plan. En esa área no se construyó nada durante años. La estrategia de Mahoney para desarrollar y utilizar el DCA con el fin de defender un desarrollo económico socialmente responsable languideció sin su liderazgo. Al fin y al cabo, el resultado no fue muy bueno.

LAS INICIATIVAS DE SENCER

La situación en la que dejamos a Sencer era más favorable que la de Mahoney. El proceso de decisión tan sólo había empezado. El consejo asesor para los programas de vacunación se había reunido para discutir el brote de Fort Dix y había decidido, casi por unanimidad, que el país se enfrentaba a un «riesgo sustancial» de una gripe y que se requería una «acción heroica». La única cuestión para Sencer era determinar la mejor manera de que el gobierno emprendiera dicha acción. Las acciones que llevó a cabo responden al clásico estilo del emprendedor político.¹⁵

El 10 de marzo de 1976, inmediatamente después de la reunión del consejo, Sencer llamó a Cooper, su inmediato superior y viceministro de Sanidad, para informarle sobre las conclusiones del consejo: 1) que existía la posibilidad de una epidemia; 2) que aunque no se podía estimar la gravedad del problema, existían razones para estar preocupado; 3) que las definiciones tradicionales de grupos de alto riesgo no eran apropiadas en este caso porque los jóvenes también eran vulnerables a esta enfermedad; 4) que consiguientemente la respuesta debía ser universal y no un programa de vacunación selectivo; 5) que la complejidad logística para la producción y la distribución de la vacuna requería que el gobierno actuara inmediatamente para garantizar una respuesta eficaz para la próxima temporada; y 6) que la posibilidad de que la enfermedad se expandiera rápidamente y de manera imperceptible a través del *jet spread* hacía necesario que todo

el mundo se vacunara tan rápidamente como fuera posible, necesariamente antes del otoño.

Cooper escuchó a Sencer y le comunicó que debía ausentarse del país diez días. Sin embargo, Cooper consideró que el tema era suficientemente urgente y le pidió a Sencer que elaborara un informe y lo llevara a Washington para su discusión. Éste era el primer paso necesario para Sencer. Le llevó dos días redactar el informe. Dado que se trata de un documento clave y es un componente importante de las técnicas de gestión política utilizadas por Sencer, vale la pena que nos detengamos para describirlo con detalle.¹⁶

El informe escrito para ser firmado por Cooper y luego enviado a David Mathews, ministro de Sanidad, Educación y Bienestar, formulaba la cuestión de la siguiente manera: «¿Cómo debería responder el gobierno federal al problema causado por el nuevo virus?». Para ayudar a Mathews y su equipo así como a sus superiores en la Casa Blanca a diagnosticar el problema, Sencer destacó, entre otros, los siguientes «hechos»:

2. El virus tiene relación con el antígeno causante del virus de la gripe que causó la muerte de 450.000 personas en la epidemia de 1918-1919, es decir, más de 400 de cada 100.000 americanos...
3. Toda la población americana menor de 50 años es susceptible de contraer dicha enfermedad...
7. Se puede desarrollar una vacuna para dicha gripe antes de la próxima temporada. Sin embargo, la producción en masa requeriría un esfuerzo extraordinario por parte de los productores farmacéuticos.

También presentó los siguientes datos a tener en cuenta a la hora de decidir sobre la respuesta gubernamental:

1. [...] La evidencia actual y pasada indica una alta probabilidad de que se declare una gripe en el país en 1976-1977. La gripe representa un cambio radical en relación a anteriores virus y la población menor de 50 años puede verse afectada. Éstos son los ingredientes de la pandemia.
2. Las medidas rutinarias en relación a la gripe [...] no serían capaces de evitar la pandemia.

3. La situación es crítica. La respuesta debe ser «o todo o nada». Si se toman medidas extraordinarias, no hay casi tiempo para asegurar la producción suficiente de vacunas y para movilizar el sistema nacional de vacunación. Se debe tomar una decisión ahora.
4. Una acción de sanidad pública de esta envergadura no puede llevarse a cabo sin el liderazgo, patrocinio y financiación del gobierno federal.

Así, Sencer propuso y analizó cuatro alternativas:

1. *No actuar*: se puede argumentar la inexistencia de razones para tomar decisiones extraordinarias [...]. Hasta la fecha, sólo se ha producido un brote. El virus de la gripe ha estado presente desde 1930 pero no ha afectado a los seres humanos.
2. *Respuesta mínima*: bajo esta alternativa, se confía en los sistemas de vacunación ya existentes y la acción espontánea de la sociedad.
3. *Programa gubernamental*: la responsabilidad para un programa nacional de vacunación corresponde casi totalmente al gobierno.
4. *Programa combinado*: [...] el plan se basaría en la capacidad financiera, técnica y de coordinación del gobierno federal, en la experiencia en la implementación de programas de vacunación y capacidad de distribución de las agencias estatales de sanidad, y en el sector privado para los recursos médicos y de otro tipo que deben ser movilizados.

Después de una breve discusión reiterando los principales puntos, Sencer concluía recomendando que el «ministro adopte la alternativa 4 como la estrategia del departamento, que los servicios de sanidad pública sean responsables de la implementación del programa y que ésta se inicie inmediatamente».

Como se puede ver, dicho memorándum aparece ingeniosamente redactado para que Sencer consiga implicar a sus superiores en el esfuerzo heroico de inmunizar a la población entera contra la amenaza de una gripe. Sin llegar a distorsionar los hechos, Sencer hace palpable la amenaza de una epidemia, básicamente a través de las reiteradas referencias a la pandemia de 1919 y a la vulnerabilidad de

la gente joven. También argumenta convincentemente que la elección es «todo o nada». La decisión no se puede graduar o retrasar sin sacrificar su eficacia. De sus palabras se deduce que cualquier gobierno que se inhiba ante tal riesgo será juzgado como negligente. Dicho esto, facilita la toma de la decisión presentando su alternativa preferida entre la opción irresponsable de «no hacer nada» y la ideológicamente inaceptable de una «respuesta exclusivamente pública».

Así, como un participante en dicho proceso observó, el informe fue como apuntar con una pistola en la cabeza de los decisores a quienes Sencer debía persuadir para conseguir sus objetivos.¹⁷ Ante la urgencia de preparar el país para responder a tal amenaza para la sanidad pública, Sencer dejó de lado varias consideraciones: el coste económico, los efectos secundarios de la vacuna, incluso la reputación personal e institucional de los responsables a los que pedía que lideraran el proyecto.¹⁸

Armado con dicho informe, el 13 de marzo Sencer viajó a Washington para entregarlo a sus superiores en el ministerio. Aunque Cooper había abandonado el país, había dejado preparado el encuentro. Había ordenado a su asistente, James Dickson, que preparara una reunión entre Sencer y el ministro Mathews, y avisó a James Cavanaugh, asesor del presidente Ford en materia de sanidad.

La visita de Sencer a Washington alertó a otros directivos cuyo consejo debía tomarse en cuenta.¹⁹ Ya que la respuesta propuesta requeriría un mayor gasto federal, tanto el secretario de Estado para la planificación y evaluación del ministerio de Sanidad, como el interventor fueron avisados. De manera similar, P. O'Neill y James Lynn, de la oficina de gestión y del presupuesto, fueron advertidos. Debido a que la acción requeriría el liderazgo presidencial, el personal de la Casa Blanca también fue informado.

Aunque algunas personas dudaban sobre la urgencia del problema y la pertinencia de la propuesta, sus dudas fueron ignoradas ante la sólida base que Sencer había sabido construir en torno al problema y su solución. Lo que hizo irrefutable la posición de Sencer fue su dominio de dos recursos políticos clave: la importancia esencial de la protección de la sanidad pública y la reputación del CDC como organismo experto y neutral. Esto permitió a Sencer saltarse el proceso ordinario de decisión de Washington con la misma facilidad de quien corta la mantequilla con un cuchillo.

La primera visita de Sencer llevó la cuestión a las mismas puertas de la Casa Blanca, pero el presidente aún debía decidir si se implica-

ba personalmente. Sin embargo, Sencer, gracias a su influencia, consiguió ser recibido en el Despacho Oval. El informe de Sencer en el ministerio llevó a Mathews a escribir un informe a James Lynn, el director de la oficina presidencial, poniendo de manifiesto que «Existe evidencia de que este otoño se declarará una gripe», mencionando la comparación con la epidemia de 1919.²⁰ Esto hizo que la cuestión fuera tomada en consideración por el entorno del presidente. Los informes de Cavanaugh y de su asistente, Victor Zafra, influyeron en la toma de posición del Consejo de Política Doméstica, el único canal de acceso al presidente. Ford conoció por primera vez el tema en la reunión de la tarde del 15 de marzo consagrada exclusivamente a esta cuestión. Se decidió convocar una reunión con el equipo asesor del presidente el lunes 22 de marzo.

El domingo 21, la perspectiva de Sencer se benefició de un artículo del *New York Times* sugiriendo que el presidente Ford estaba a punto de tomar una decisión. El artículo mencionaba a Sencer, a algunos de sus colegas que controlaban la producción y distribución de las vacunas, y a científicos externos que ponían de manifiesto que la única respuesta posible era poner en marcha un programa nacional de vacunación. Tal y como dijo Harry Meyer, director de la oficina encargada de la supervisión de la producción de las vacunas, «la elección estaba entre jugar con dinero o jugar con vidas».²¹

En este contexto, era natural que los ayudantes del presidente vieran el problema a través de la perspectiva de Sencer. Tal y como explica Paul O'Neill, director adjunto de la oficina del presupuesto: «Al final, en nuestra opinión —en la mía y la de James Lynn— el presidente no tenía elección».²²

El lunes 22, sólo doce días después de que Sencer avisara a Cooper, y nueve días después de viajar por primera vez a Washington, tuvo lugar la reunión en la Casa Blanca en la cual se debía decidir la respuesta a la amenaza de una gripe. David Mathews, Theodore Cooper, quien había vuelto del viaje a Egipto el día antes, y James Dickson del ministerio de Sanidad asistieron, junto a James Lynn y Paul O'Neill de la oficina del presupuesto, y James Cannon, James Cavanaugh, Spencer Johnson y Richard Cheney, el jefe del gabinete presidencial de la Casa Blanca.

Mathews presentó la cuestión y la conversación versó sobre los aspectos que ya se habían tratado antes. Nadie se opuso sustancialmente a los puntos clave del informe de Sencer. El único punto vulnerable de Sencer hacía referencia al procedimiento. A Ford le preo-

cupaba el grado de amplitud del proceso de consulta a la comunidad científica. Cuando descubrió que en su opinión no era lo suficientemente amplia, pidió que se organizara una segunda reunión con expertos externos.

A la reunión que tuvo lugar dos días después asistieron científicos del prestigio de Jonas Salk y Albert Sabin, los héroes de la lucha contra la polio. La reunión se diseñó expresamente para que afloraran las diferencias de opinión en la comunidad científica para así asegurar un análisis definitivo de la cuestión. Pero el *staff* de la Casa Blanca, seguros de que el presidente decidiría llevar adelante la propuesta de Sencer, antes de la reunión redactaron la nota de prensa anunciando la decisión. Estaban en lo cierto, ninguno de los científicos contradujo el análisis ni las recomendaciones.

Ante el consenso científico, la decisión parecía sencilla. A las 16,50 de aquella misma tarde, el presidente Ford apareció en la sala de prensa flanqueado por Salk y Sabin y explicó que ante el aviso de «personalidades científicas muy distinguidas» de que existía la posibilidad real de una gripe, pedía «al Congreso que destinará 135 millones de dólares antes del receso parlamentario de abril para vacunar a cada hombre, mujer y niño de los Estados Unidos [...] Estoy pidiendo que cada americano se asegure de vacunarse antes del otoño».²³

La opción de Sencer había sido adoptada. La alegría era mayúscula en el CDC. Habían conseguido movilizar al poder ejecutivo, el primer paso para movilizar al país entero. Con el presidente y toda la administración comprometida con el programa nacional de vacunación, muchos de los problemas restantes, tales como conseguir probar, producir y distribuir las vacunas, parecían más fáciles de resolver. El programa nacional de vacunación acababa de empezar.

Diez meses más tarde, en enero de 1977, no tenían tantos motivos de alegría. De hecho, el esfuerzo había sido un fiasco. Los problemas empezaron con la resistencia de las compañías aseguradoras a cubrir el riesgo de los productores contra los daños que podían ser atribuidos a la nueva vacuna aún por probar. Sin el seguro, los productores retrasaron el proceso, y se fue incumpliendo el calendario de los test y la producción. Finalmente, el problema se resolvió cuando el Congreso decidió indemnizar a las compañías de seguros y el gobierno federal asumió los riesgos financieros de las demandas asociadas al programa. Esta decisión estableció un importante precedente en cuanto a la gestión de los riesgos de la vacunación y comprometió al

gobierno a pagar lo que más tarde supondría una factura de 11 millones de dólares.²⁴

Las dificultades en la producción y la distribución pronto condicionaron el resultado del programa. Aunque Sencer había declarado urgente que se vacunara la población antes del otoño, las primeras vacunaciones no tuvieron lugar hasta el primero de octubre. Habiendo afirmado que los niños serían los primeros en ser inmunizados, los productores sólo produjeron vacunas para uno de cada 12 niños. Finalmente, se inmunizaron cuarenta millones en el transcurso de diez semanas, un período bastante corto, pero más largo de lo que se había prometido o considerado necesario para una protección adecuada. Además la vacuna no fue distribuida tan equitativamente como se había prometido.²⁵

Dicha cobertura hubiera sido apreciada si la epidemia hubiera brotado. Pero el esfuerzo resultó inútil al no aparecer más casos de virus porcino en humanos durante el verano, el otoño o el invierno. Sin embargo sí que se produjeron muertes a causa de las vacunas. Algunas de ellas fueron casuales: en un programa que afectaba a 40 millones de personas, murieron algunas poco después de recibir la vacuna. Pero, gradualmente, se vio que la vacuna tenía un efecto particularmente nocivo, el síndrome Guillain-Barre que causa la parálisis. Finalmente, entre los vacunados aparecieron 54 casos, 30 de los cuales quedaron paráliticos a los treinta días de ser vacunados.²⁶ Y, cuando empezó el invierno, el virus Victoria amenazó las vidas de la gente mayor y obligó a muchos a permanecer en sus casas. Desafortunadamente, no se disponía de ninguna vacuna para este virus debido a que la producción de las vacunas para el virus porcino había acaparado toda la capacidad.

El programa nacional de vacunación consiguió proteger a muy pocas personas de una enfermedad que nunca apareció. También causó la parálisis y la muerte de gente que se vacunó y expuso a la población a las consecuencias de otra epidemia que sí apareció. Costó más de 130 millones de dólares en costes directos, expuso al gobierno a futuras demandas por daños y perjuicios, y sentó un precedente para el gobierno como responsable de daños similares en el futuro. Aparte, el programa perjudicó a la vacunación y la medicina preventiva, la credibilidad del CDC y la propia reputación de Sencer. También alimentó la percepción que el presidente Ford era un inepto en cuestiones políticas y le ayudó a perder las elecciones. La oficina del presidente también vio su credibilidad mermada.

EVALUACIÓN

El desenlace de estos casos muestra tanto la necesidad y la oportunidad de la gestión política como sus riesgos, que afectan tanto a los directivos como al conjunto de la sociedad.

En el caso de Mahoney, éste perdió una oportunidad excelente al no gestionar su entorno político de manera eficaz. A lo mejor existía un grupo de interés latente que hubiera apoyado sus razones para rechazar el proyecto de Park Plaza. A lo mejor, Mahoney hubiera podido utilizar su influencia para negociar un plan mejor, apoyado por este grupo. Posiblemente, una decisión favorable al proyecto hubiera fortalecido la posición de Mahoney en la administración de Sargent y le hubiera permitido llevar a cabo su estrategia para el DCA. Probablemente, todo esto hubiera sido más beneficioso para la sociedad que el abandono del proyecto del Park Plaza junto con los planes de Mahoney para el DCA. En cualquier caso, la resistencia de Mahoney a hacer algo más que cultivar el apoyo del gobernador dejaron estas posibilidades sin continuidad. Y también le llevaron al fracaso. Una mejor gestión política hubiera podido recomponer la situación.

En cambio, en el caso de Sencer, éste aprovechó una oportunidad a través de una gestión política ingeniosa y determinada. Sin embargo, visto con perspectiva, Sencer hubiera deseado, tanto como nosotros, no ser tan hábil como gestor político. Naturalmente, dicha conclusión se puede discutir. Se puede argumentar que Sencer obró correctamente al preparar al país para una peligrosa epidemia, y si la epidemia se hubiera producido, ahora sería considerado un héroe en lugar de un cabeza de turco. Pero la crítica a la opción preferida por Sencer va más allá de la crítica fácil por no haberse producido la epidemia. Podemos criticar a Sencer por no responder adecuadamente a la incertidumbre sobre la epidemia y no preparar al país para aceptar la posibilidad de que la epidemia no se produjera.²⁷

Una respuesta adecuada a menudo requiere dos elementos: primero, un esfuerzo continuado para recoger información que permita reducir la incertidumbre, y segundo, una respuesta equilibrada, es decir, una respuesta que puede no ser la mejor para una determinada eventualidad, pero que es la mejor considerando todas las posibles eventualidades.²⁸

En este caso concreto, la respuesta del gobierno a la amenaza del virus porcino podía mejorarse de dos maneras. Primero, el gobierno

hubiera podido analizar la experiencia internacional durante el verano y el otoño, para obtener un juicio experto sobre la posibilidad de una epidemia.²⁹ La temporada vírica en Sudamérica tiene lugar meses antes que la norteamericana, por tanto hubiera aparecido antes en Sudamérica. Si la epidemia no aparecía allí, se hubiera podido disminuir los esfuerzos del gobierno y reducir así el riesgo de efectos secundarios en los vacunados.

Segundo, el gobierno podía dar una respuesta intermedia pero no la dio: la estrategia de almacenaje. Dicha estrategia consiste en ordenar la producción inmediata de la vacuna, pero esperar hasta que se disponga de mayor información sobre la probabilidad de la epidemia y los efectos secundarios para administrarla.

Desde luego, esta respuesta hubiera sido menos eficaz para proteger a la población que la estrategia de «a por todas» que fue adoptada. Pero esto sucede siempre con las estrategias intermedias. Una estrategia intermedia nunca es tan buena para resolver una eventualidad cuando aparece, como aquella diseñada para atajar tal eventualidad una vez ya ha aparecido. La opción por una estrategia intermedia sólo es mejor cuando se conoce qué eventualidad se producirá.

Se puede argumentar que en la primavera de 1977 la estrategia de almacenaje hubiera sido mejor ya que nadie podía estar seguro de que brotaría la epidemia.³⁰ Dado que existía la posibilidad de que no ocurriese, el gobierno hubiera debido considerar el coste y los riesgos de vacunar a todo el mundo para una epidemia inexistente, así como la probabilidad de que no todo el mundo estaría protegido adecuadamente si la epidemia brotaba. De hecho, dicha estrategia hubiera sido considerada más favorablemente a medida que se acercaba el verano y el otoño, al ver que no aparecían nuevos brotes. En este sentido la estrategia recomendada por Sencer fue errónea y costosa. El seguro que contrató para el país fue simplemente demasiado caro para el riesgo que cubría.

En el caso de Sencer, es particularmente interesante destacar que existían voces que, de haber sido consideradas seriamente, hubieran conducido a una respuesta más prudente. Cuando se reunió por primera vez, el consejo asesor para los programas de vacunación propuso separar las dos decisiones y aplazar la segunda, pero el consejo rechazó tal propuesta al considerar que la epidemia podía expandirse rápidamente y de manera imperceptible y que se necesitaba dicho tiempo para que la vacuna surtiera efecto. Dichos supuestos jamás fueron comprobados. Al parecer, todo el mundo consideró que era

necesario tomar medidas heroicas, y que era incoherente retrasar las operaciones. Las medidas intermedias no serían suficientes para generar un sentido de urgencia y compromiso.³¹

La estrategia de almacenaje pudo también haber ganado adeptos si alguien hubiera analizado detalladamente la capacidad operativa para producir y administrar la vacuna.³² Dicho análisis hubiera revelado lo que después sucedió: incluso con supuestos optimistas, sólo una pequeña fracción de la población vulnerable podía ser vacunada antes del otoño. Si la logística iba a reducir la protección de cualquier manera, ¿por qué no hacer de la virtud necesidad y esperar hasta que se hubieran acumulado más datos sobre la posibilidad de la epidemia? Esta línea de razonamiento fue también rechazada porque parecía incoherente con el espíritu necesario.

Así, el contexto de urgencia y heroísmo creado parcialmente por la interpretación que Sencer hizo del problema y de sus habilidades y esfuerzos para imponer dicha concepción, bloqueó el uso de información que hubiera llevado a una respuesta pública más acertada. Éste es el precio que se paga por determinado tipo de gestión política, y nos advierte de que no todos los enfoques para la gestión política son apropiados ni útiles. Por esta razón, creo necesario iniciar el análisis de las técnicas de la gestión política con una discusión ética.

LA ÉTICA Y LAS TÉCNICAS DE LA GESTIÓN POLÍTICA

En una democracia liberal, el liderazgo ejercido por Mahoney y Sencer es moralmente reprobable. Afirmar que se conoce el interés público es un acto de arrogancia. Ocultarse detrás de dichas convicciones puede ser tan sólo una muestra de ambición y codicia, o de ideas inadecuadas e infundadas sobre el valor o el interés público. Más aún, dichos casos no nos inspiran mucha confianza en la gestión política. Un gestor fracasa por no realizar una gestión política correcta; otro fracasa por hacerla demasiado bien. Alguien podría pensar que lo mejor es abandonar el tema por completo.

Sin embargo, un análisis más detallado nos revela una lección ética importante para los directivos públicos: es erróneo y peligroso que los directivos lleguen a ser tan arrogantes que no se preocupen de contrastar sus ideas sobre lo que tiene valor público con los ciudadanos y sus representantes. La arrogancia de Mahoney le lleva a olvidar

su entorno legitimador, mientras que en el caso de Sencer, esto le lleva a dominar y manipular el entorno político.

(i) Los dilemas éticos a los cuales se enfrentan los directivos públicos los discutiré con detalle en el capítulo 8. Para mi propósito aquí es suficiente observar que, desde una perspectiva ética, la gestión política virtuosa parece basarse en el espíritu con el cual uno entra en contacto con la política. Un primer tipo de espíritu está cerrado al aprendizaje, ignora las opiniones de sus oponentes, manipula sus colegas, y está decidido a explotar cada oportunidad para conseguir su propósito. Esto es la promoción agresiva de una opción política.³³

(ii) En el otro extremo, encontramos un segundo tipo de espíritu, abierto al aprendizaje. Los directivos están dispuestos a cambiar sus objetivos particulares, incluso sus valores más profundos, como resultado del diálogo con sus oponentes. Este tipo de gestión política empieza con el respeto a las diferencias. Después de todo, incluso tus propios enemigos pueden defender valores importantes o disponer de información valiosa. En esta concepción la cuestión consiste en que los directivos estén dispuestos a aprender a través del proceso de deliberación.³⁴

Los promotores agresivos pueden llegar a conseguir sus propósitos, pero corren el riesgo de no aprender y de comprometer al gobierno en un proceso de actuación que se demuestre incorrecto.³⁵ Tal y como explicó Karl Deutsch: «En lenguaje sencillo, tener poder significa no tener que ceder, y forzar al entorno o a la otra persona a hacerlo. Esta definición estrecha del poder prioriza el dar en lugar del recibir, la habilidad de hablar en lugar de la de escuchar. En cierto sentido, es la capacidad de permitirse no aprender».³⁶ Hasta cierto punto, éste fue el destino de Mahoney y Sencer.

Los directivos que entran en el debate político dispuestos a aprender pueden conseguir educarse. Pueden incluso conseguir articular el propósito o valor público susceptibles de recibir amplio apoyo y, consiguientemente, convertirse en líderes eficaces. Pero se arriesgan a sacrificar su propio interés en aras de su liderazgo. Desde luego, muchas personas lo considerarán una virtud democrática ya que la gobernabilidad democrática se basa en la realización de las aspiraciones colectivas a través de la actuación gubernamental, en lugar de la imposición de la visión particular de determinado individuo. Una de las técnicas más eficaces de la gestión política es conseguir convertirse en el agente de los propósitos de otros. Pero otras personas dirán que el sentido de la gestión política es encontrar maneras para legitimar su propia concepción del interés público.

Probablemente, la síntesis de estas dos concepciones opuestas consiste en reconocer simultáneamente el deber del directivo público de defender su propia concepción del interés público y de aprender de los demás.³⁷ Los directivos deben ser conscientes de que el liderazgo implica a veces insistir en la importancia de algún valor ignorado o la relevancia de alguna acción ignorada, y otras veces abandonar la propia posición en favor de una nueva síntesis de posiciones enfrentadas. Al gestionar políticamente, uno no puede sustraerse al placer y la obligación de tener que articular su punto de vista; tampoco se puede uno sustraer a la obligación de aprender e integrar los puntos de vista ajenos. Las mejores oportunidades para encontrar y perseguir determinado valor público se encuentran probablemente en ese diálogo; las técnicas de la gestión política deberían cultivar dicho potencial.

Más adelante, reviso cinco técnicas de la gestión política que se están desarrollando en la literatura profesional y académica sobre gestión pública. Por «técnica», entiendo un conjunto de ideas que operan a un nivel de abstracción mayor que el consejo sobre lo que uno debería decir o hacer cuando intenta influir en otros. Me refiero a marcos analíticos que 1) definen el problema central de la gestión política y que, implícita o explícitamente, establecen la orientación normativa de dichas tareas; 2) desarrollan un conjunto de categorías que permiten diagnosticar la situación e identificar las piezas importantes del trabajo que se debe hacer; 3) ofrecen recomendaciones más o menos explícitas sobre cómo los directivos políticos deben proceder para conseguir la legitimidad y el apoyo para sus iniciativas. Las cinco técnicas son: la promoción empresarial, la gestión del desarrollo de la política, la negociación, la deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo, y el marketing público y la comunicación estratégica.

Al presentar estos conceptos como respuestas a la pregunta de cómo los directivos públicos deben adentrarse en el entorno político aparecen tres problemas. Primero, no todos estos conceptos fueron desarrollados para responder a los retos que plantea específicamente la gestión política. En algunos casos sí: la promoción empresarial, la gestión del desarrollo de la política, y la deliberación pública y el aprendizaje social. En otros, como la negociación y el marketing público, no. Sin embargo, los incluyo porque parecen tener cosas importantes que decir sobre cómo los directivos públicos pueden movilizar el apoyo para sus iniciativas. Segundo, no todas estas ideas han sido desarrolla-

Técnicas
gestión
política

das con el propósito de guiar a los directivos públicos en sus esfuerzos de la gestión política. Esto produce inevitablemente cierto desequilibrio en su presentación. Tercero, al sintetizar los conceptos, hago un tratamiento algo superficial y elemental de algunas ideas.

A pesar de dichas dificultades, considero importante tratar conjuntamente las diferentes ideas para que así podamos observar como se trata de respuestas diferentes y plausiblemente útiles a la cuestión sobre cómo se puede ejercer la función de la gestión política. Esto, a su vez, puede acelerar el desarrollo de cada una de las ideas y su síntesis en una concepción coherente de esta función directiva.³⁸

1 PROMOCIÓN EMPRENDEDORA*

Probablemente, el enfoque más desarrollado específicamente para la gestión política podría ser llamado la promoción o el impulso emprendedor.³⁹ Esta aproximación se centra en lo que el directivo público necesita hacer para maximizar la probabilidad de que su opción sea adoptada y apoyada. Mahoney promueve el rechazo del proyecto de Park Plaza. De manera similar, Sencer es un encendido defensor del compromiso del gobierno de EE.UU. a vacunar la población ante el virus.

El supuesto implícito en la promoción emprendedora consiste en que a través de la gestión política el directivo debe reunir una coalicción suficientemente poderosa para asegurar que su propuesta sea apoyada por el gobierno. Con esta finalidad, la habilidad esencial en el diagnóstico consiste en identificar quién puede o debe jugar un papel en la toma de la decisión. La habilidad táctica básica consiste en encontrar maneras de movilizar el apoyo y neutralizar la oposición para las opciones específicas que los directivos quieren tomar.⁴⁰

Primer diagnóstico: ¿quién estará implicado?

El primer paso de la promoción emprendedora consiste en generar una lista de los actores que pueden apoyar o oponerse a una iniciativa. Mahoney debe averiguar cuáles son los mecanismos formales e informales que se requiere para bloquear el proyecto Park Plaza. Sencer debe

* El término *entrepreneurial advocacy* se ha traducido como «promoción emprendedora». Y el actor que desarrolla tal técnica (*entrepreneurial advocate*) se denominará emprendedor, promotor o impulsor de políticas, según el contexto. (N. del t.)

determinar qué apoyos formales o tácitos son necesarios para lanzar la campaña nacional de vacunación. En nuestro complejo sistema político este primer paso es sorprendentemente difícil. El grupo de actores no está predeterminado ni es fijo. Algunos actores deben actuar; otros pueden hacerlo si así lo desean, y otros pueden verse obligados a intervenir. Los directivos públicos no pueden determinar exactamente quién *estará* implicado, sólo pueden señalar a aquellos que *pueden* implicarse.

Para que la tarea de identificar a los posibles actores sea exhaustiva, los directivos deben confiar en dos métodos diferentes.⁴¹ El primero analiza la estructura y los procesos formales de toma de decisión para determinar qué actores pueden aprobar determinada iniciativa. El segundo examina el contenido sustantivo del tema y la manera en que será presentado para determinar qué intereses están en juego y con qué intensidad determinados actores querrán participar. En otras palabras, el primer método analiza a los actores en sus posiciones, y el segundo analiza sus intereses.

La posición de los actores

A veces parece que la autoridad formal para una determinada cuestión política se encuentra al alcance del propio promotor. Desde un punto de vista formal, la firma de Mahoney como titular del departamento de Asuntos Sociales determinará si el proyecto Park Plaza se aprueba y si se autoriza a los promotores privados a iniciar un proceso de urbanización beneficioso para ellos. De manera similar, Sencer dispone de recursos e influencia informal sobre una red público-privada de productores de vacunas, médicos y clínicas públicas que pueden llevar a cabo gran parte de la vacunación de la población estadounidense contra el peligro de la epidemia.

Sin embargo; a menudo, incluso cuando los directivos tienen la autoridad formal para llevar a cabo las iniciativas, reconocen que es insuficiente. Sin un mayor esfuerzo político, su decisión puede muy bien ser revocada por alguno de sus superiores. La decisión de Mahoney de rechazar el proyecto Park Plaza puede ser revocada por el gobernador o el parlamento estatal. La decisión de Sencer de vacunar toda la población con una vacuna no probada puede ser revocada o modificada por el viceministro de Sanidad, los asesores en materia de sanidad de la oficina presidencial de gestión y del presupuesto, la oficina ejecutiva del presidente, el mismo presidente o el Congreso.

Esta observación subraya el hecho de que, aunque los directivos públicos ocupan cargos que les invisten de poder en definitiva no lo

poseen: el poder para actuar sólo se les concede bajo determinadas condiciones.⁴² Se les pueden revocar los poderes y descalificar sus acciones si sus superiores piensan que han obrado incorrectamente. Más aún, la mayoría de directivos considera que las atribuciones formales vinculadas a sus cargos son insuficientes para conseguir los objetivos de los cuales deberán rendir cuentas.⁴³ Consiguientemente, los directivos más prudentes y responsables intentan basar sus decisiones en otras fuentes de apoyo y legitimidad, más allá de su poder formal.

Dado que la constitución norteamericana divide el poder del Estado, un directivo público puede conseguir apoyo y legitimidad a través de diferentes vías.⁴⁴ A menudo, el lugar más obvio para conseguir la autorización es simplemente la cúspide de la cadena burocrática de mando. Así, es lógico que Mahoney piense en obtener el apoyo del gobernador Sargent; y es natural que Sencer piense en acceder al viceministro Cooper, al ministro Mathews y al presidente Ford.

Generalmente, a medida que uno avanza en la cadena jerárquica de mando, y consigue la aprobación en cada estadio del proceso, la decisión no sólo adquiere mayor legitimidad, sino también otro tipo de legitimidad. Una iniciativa burocrática nace con la legitimidad que deriva del conocimiento técnico y legal del burócrata.⁴⁵ Mahoney y su equipo deciden resistirse al Park Plaza porque el plan parece técnicamente erróneo y legalmente cuestionable. Sencer y su equipo deciden movilizar al país contra la amenaza de gripe ya que su conocimiento experto les alerta del peligro.

A medida que la decisión alcanza niveles superiores en el sistema, se obtiene mayor legitimidad política. En una democracia, todas las rutas burocráticas llevan finalmente a la autoridad política.⁴⁶ La razón es, obviamente, que las democracias unen la legitimidad que procede del apoyo público a la legitimidad que procede del cumplimiento de la ley basado en el conocimiento experto. Añadir legitimidad política a la legitimidad técnica y legal es importante en términos normativos para asegurar a los directivos y a los ciudadanos que los juicios de los directivos sobre el interés público sean correctos. En la práctica, también es importante para los directivos, que a menudo necesitan construir plataformas políticas y desarrollar habilidades como directivos políticos, ejercer influencia sobre las personas cuyo apoyo necesitan para conseguir sus objetivos operativos.

Así pues, probablemente, Mahoney intentará que su rechazo al plan Park Plaza sea autorizado por el gobernador, sabiendo que si no

lo consigue, puede ser cesado. Sencer intentará conseguir la autorización del viceministro de Sanidad, del ministro y, finalmente, del presidente, no sólo porque formalmente necesita su aprobación para proseguir el trámite burocrático a la escala y con la urgencia necesarias, sino también porque su posición política, acceso a los medios y conexiones políticas pueden ayudar a movilizar los esfuerzos privados que Sencer necesita para llevar a buen puerto su empresa.

Los directivos públicos pueden encontrar en el legislativo otra fuente de apoyo y legitimidad.⁴⁷ A veces, esto conlleva conseguir del legislativo estatutos específicos que autoricen u obliguen a los directivos a emprender las acciones que desean ejecutar. Otras veces supone ganar la aquiescencia de las comisiones parlamentarias en una decisión que los directivos están autorizados a tomar, pero que el Parlamento puede revocar en base a una norma. Finalmente, a veces comporta intentar obtener apoyo político para una decisión que los directivos desean tomar con el fin de incrementar su ámbito de influencia.

Si Mahoney, por ejemplo, desea resistirse al proyecto del Park Plaza tal y como ha sido concebido, debe evitar que el Parlamento apruebe la enmienda que le quitaría el poder de revisar los planes de reurbanización de Boston. Una vez fue suficiente, pero ahora no puede confiar que el gobernador haga frente a otra oposición pública y use el derecho de veto otra vez. Sencer, por su parte, puede optar por dirigirse directamente a los comités parlamentarios que le son propicios y proponerles un programa de vacunación nacional. O, si sus superiores políticos en el ejecutivo se muestran dubitativos, puede, de manera implícita, amenazarles con que el Congreso puede tomar la iniciativa y actuar de manera unilateral si el ejecutivo no actúa por su cuenta, que es, de hecho, lo que hizo en su informe.

La última vía, menos utilizada pero a pesar de ello importante, supone recurrir a los tribunales.⁴⁸ A menudo, los tribunales intervienen inesperadamente en decisiones políticas: ciudadanos insatisfechos con la acción que se ha tomado, demandan al gobierno; el gestor público trata de defender su acción intentando ganar la demanda en el tribunal, y así validar la autoridad que ha empleado al tomar inicialmente la decisión. Sin embargo, cada vez es mayor el número de directivos que buscan ser demandados para que las sentencias les fueren a tomar las acciones que querían llevar a cabo. Es como si entraran en una conspiración con sus clientes y los tribunales para obtener algo más de lo que el legislativo o el ejecutivo estaban dis-

puestos a otorgar a sus clientes.⁴⁹ Por ejemplo, una estrategia que Mahoney podría seguir es aprobar el proyecto Park Plaza invitando simultáneamente a un propietario a demandarlo por uso indebido de los poderes sobre el dominio público. Dicho acto es eficaz porque da peso político a los requerimientos legales de la ley que Mahoney administra.

Desde la perspectiva de un impulsor de políticas, la importancia de estos diferentes «canales de acción» radica en que cada camino supone la participación de un conjunto diferente de actores, con diferentes perspectivas sobre la política preferida del empresario y, consiguientemente, cada canal ofrece más o menos potencial para asegurar la adopción de esa política.⁵⁰ La elección del canal a utilizar se convierte en una decisión táctica de importancia capital que debe de tomar el empresario.

Actores con intereses

El segundo método para identificar los actores relevantes consiste en detectar los intereses en lugar de las posiciones formales. Desde luego, a menudo existe un solapamiento entre aquellos que tienen un papel formal en la toma de decisión y aquellos que están interesados en el resultado de dicha decisión. En la medida en que el gobierno está razonablemente bien organizado, las personas con intereses sustanciales en un área, serán incluidos en las estructuras y los procesos formales de deliberación o se habrán convertido ellos mismos en integrantes de la «red temática» informal que sigue la política gubernamental.⁵¹

Sin embargo, analizando el tema y preguntándose por los intereses que podrían verse afectados por una potencial resolución del tema, los directivos pueden identificar algunos actores que no disponen actualmente de una posición formal para intervenir. Entre éstos incluimos a los actores que se pueden preocupar lo suficiente por el tema como para verse forzados a intervenir en el proceso o aquellos que pueden ser persuadidos a tomar parte activamente en la discusión, a pesar de que actualmente están mal posicionados para hacerlo.⁵²

Desde luego, la mayoría de las decisiones políticas más importantes producen múltiples consecuencias, afectando potencialmente a muchos actores. La decisión sobre el Park Plaza, por ejemplo, afecta a los contribuyentes de la ciudad de Boston, a los trabajadores del sector de la construcción, al conjunto de bancos e inversores que invierten en el proyecto, a los futuros planes de los negocios que hoy

ocupan la zona del proyecto Park Plaza, y, si Mahoney se sale con la suya, incluso a la oferta de pornografía dura en la ciudad. Obviamente, grupos muy diferentes se interesan por los distintos aspectos de la decisión.

La mayoría de decisiones también se convierten en precedentes para otras decisiones o para el proceso de resolución de otros temas. Una de las razones que hace que la oposición de Mahoney al proyecto Park Plaza sea importante es que podría servir para incrementar la influencia del DCA sobre las decisiones de reurbanización local, incluyendo las de Boston, un efecto que la BRA también ha detectado, lo que la ha llevado a buscar el apoyo del legislativo para oponérsele.

Al analizar qué actores intervendrán, un empresario debe determinar cómo los diferentes aspectos sustantivos y procedimentales de la decisión están vinculados con intereses clave de actores potenciales. Esto determinará la probabilidad de que intervengan, el grado de agresividad y de qué manera intentarán influir en el proceso.

Hacer este tipo de análisis es difícil y consume mucho tiempo. Sin embargo, dichos esfuerzos no serán inútiles incluso si el análisis se demuestra incapaz de identificar a nuevos actores, ya que el análisis de los intereses de los actores individuales ayuda al gestor a decidir qué camino de actuación debe seguir; asimismo, mejora la apreciación del gestor del grado de implicación de los actores que ya han sido identificados en el proceso y cuál es la posición que probablemente adoptarán. Y también puede permitir identificar algunas de las características básicas de la elección que se pueden enfatizar o aprovechar para persuadir o negociar con otros actores.

Segundo diagnóstico: valorar la postura de los actores

Cuando el emprendedor ya ha identificado a los actores implicados en la decisión, debe anticipar su posible posición.⁵³ La manera más directa para hacerlo es descubrir qué posiciones han defendido en el pasado.⁵⁴ La historia deja huellas en las mentes de los actores así como indicios sobre lo que valoran. Ambas cosas ayudan al emprendedor a intuir su posible posición.

Si un emprendedor no se puede basar en la historia, puede intentar intuir la manera en qué los intereses de los actores se verán afectados. Esto depende, a su vez, del conocimiento que tenga de la manera en qué el tema les será planteado a los actores.

Los actores políticos raramente se orientan hacia todos los aspectos sustantivos y procedimentales de un asunto. Simplemente hay demasiados aspectos. Además, la mayoría de ellos son irrelevantes para determinados individuos. Consiguientemente, determinados actores verán la elección a tomar a través de un ángulo determinado. En este sentido, los temas aparecen con una determinada «cara» ante los actores.⁵⁵

Lo que es cierto para los individuos también lo es para el conjunto de actores y para la manera en que el tema se presenta y discute en foros públicos. De todos los posibles temas que una decisión puede abarcar, sólo unos cuantos serán analizados por todos o la mayoría de los actores, y aún menos se discutirán públicamente. Éstos se convertirán en la «faz pública del tema».

Tanto la cara pública como la privada del tema pueden moldearse por el contexto en el que aparecen. A veces, el contexto histórico de un tema particular puede ser importante. Sencer, por ejemplo, concibe el tema de la gripe en el contexto histórico de la epidemia de 1918,⁵⁶ un contexto que exagera la amenaza asociada a la epidemia.

A veces, la imagen pública del tema se moldea por lo que sucede simultáneamente en relación a otros temas. La decisión sobre el Park Plaza, por ejemplo, se ve afectada por la decisión sobre la construcción de una autopista. El contexto transforma el tema: una cuestión menor sobre si el Park Plaza supone un uso apropiado de la autoridad pública, se convierte en una cuestión política de mayor calibre sobre si el gobierno de Sargent se muestra en contra o a favor del desarrollo económico y de los trabajadores de la construcción.

Estas claves ayudan al emprendedor a intuir las posibles posiciones de los actores. Los directivos pueden lógicamente ir más allá y realizar análisis detallados de todos los actores potenciales: por ejemplo, sus posiciones en las organizaciones que representan, su historia, las conferencias que han dado sobre el tema en cuestión u otros relacionados, sus posicionamientos ideológicos. Pero a menudo no se dispone del tiempo suficiente o de datos accesibles para elaborar diagnósticos detallados. Los directivos, entonces, se verán obligados a reducir el alcance del análisis a la revisión de la historia del tema o a intuir los intereses de los actores y su posible percepción del tema.

Primera táctica: elegir las vías para la decisión

Las tácticas del emprendedor se pueden dividir en tácticas a corto plazo, que toman como referencia la situación política, y tácticas a largo plazo, que consideran la posibilidad de realizar cambios en la situación política actual.⁵⁷

La existencia de rutas alternativas para tomar decisiones otorga al emprendedor la oportunidad de escoger su táctica. En cualquier circunstancia, algunas rutas serán más favorables para la causa del emprendedor que otras. Algunas alinearán a los actores partidarios de la posición del emprendedor, otras a los oponentes. Algunas rutas habrán sido engrasadas por relaciones pasadas, otras estarán oxidadas por desuso. Obviamente, si todo sigue igual, el emprendedor deberá escoger aquellas rutas de actuación que sean más favorables a su causa y más convenientes para ser implementadas.

Desgraciadamente, no todo va a seguir igual. Las diferentes rutas para tomar una decisión pueden variar según la habilidad de producir un mandato durable y sólido. Distintos procesos de deliberación serán percibidos de manera diferente por los actores afectados por la decisión, pudiendo parecer más o menos frágiles. Por ejemplo, una ley que ha sido ampliamente debatida, es percibida de manera muy diferente a una decisión que toma un comité *ad hoc* creado temporalmente por el ejecutivo para decidir sobre una cuestión. Al emprendedor le puede interesar tomar un camino de actuación más escabroso, si con ello consigue un mandato más sólido y duradero para esa acción.⁵⁸

Los emprendedores también pueden alterar los procesos de decisión a través de acciones que amplíen o reduzcan el grupo de actores, o que amplíen o reduzcan el tiempo disponible para considerar el tema.⁵⁹ Los instrumentos más comunes para conseguir estos objetivos son la gestión del grado de transparencia con el que se considera un tema y la creación de un mayor o menor clima de crisis en torno al tema. En general, cuanto mayor es la cobertura mediática que se da a un tema, más personas participarán. Cuanto mayor sea el clima de crisis generado, el tiempo para la deliberación será menor. Así pues, las crisis secretas generarán posiblemente las decisiones menos transparentes; los temas ampliamente difundidos por los medios que no han adquirido la proporción de una crisis probablemente serán los más ampliamente discutidos.

La decisión sobre qué tipo de proceso es más ventajoso para el emprendedor es compleja. Debe predecir de qué manera los cambios

en el proceso de decisión afectarán la identidad de los actores y cómo el tema será debatido y resuelto. Debe aquilatar la posible ventaja de controlar el tema de cerca con la desventaja de un proceso de deliberación limitado, y que consiste en la falta de legitimidad y calidad que a menudo provocan la reconsideración de estas decisiones así como la cancelación de su puesta en práctica.

En el caso de Mahoney, parece adecuado seguir un proceso relativamente cerrado para alcanzar su propósito, ya que el gobernador puede verse implicado en dicho proceso, e inicialmente el gobernador le apoya. Después, cuando el apoyo del gobernador se desvanece, parece que sería más conveniente seguir un proceso más participativo. A lo mejor debería haber creado una comisión consultiva de expertos para revisar el plan Park Plaza o haber solicitado la opinión del fiscal general sobre la legalidad de tal proyecto. El hecho de que estas opciones nos parezcan valiosas *a posteriori*, sugieren que hubiera sido valioso que Mahoney llevara a cabo dichas acciones y apuntalara el apoyo inicial del gobernador.

En el caso de Sencer, parece claro que éste necesita seguir un proceso abierto desde el comienzo porque su objetivo no es sólo asegurar una determinada decisión, sino también establecer un contexto más amplio en el cual otras opciones se pueden escoger e iniciar un proceso de movilización social. En estas empresas que escapan de los límites de la autoridad directa de los directivos, sólo funcionarán los procesos abiertos y que impliquen a responsables de alto nivel.

Segunda táctica: formular los temas a discutir

Determinar cuál es la mejor formulación de un tema se convierte en una decisión táctica importante para los emprendedores, porque la manera en qué se formula un tema puede decidir el foro que lo considerará y qué actores participarán en él. La tarea del emprendedor se facilita si éste formula los temas de manera que aumenten la probabilidad de que sean tratados en su foro preferido, de movilizar sus partidarios y de evitar la aparición o el enfrentamiento con sus oponentes.⁶⁰

Desgraciadamente existen límites a la capacidad de los directivos para formular temas en el debate público. A menudo, aunque no siempre, la gente sabe cuáles son las características genuinamente importantes de una decisión, y por tanto, no aceptarán cambios sus-

tanciales. Si uno transciende dichos límites, la manipulación se hace evidente, y esto socaba, en lugar de impulsar, la causa del empresario. Dos ejemplos notorios son los esfuerzos de la administración Reagan para enfatizar la capacidad de disuasión nuclear para asegurar la paz llamando al nuevo misil «asegurador de la paz»,⁶¹ y el hecho de justificar la decisión de la agencia tributaria (Internal Revenue Service) de permitir a las escuelas raciales reclamar la exención fiscal no como fruto de una decisión sobre derechos civiles sino como resultado de la autoridad de la agencia.⁶²

La formulación de problemas es también un área en la que las luchas con la prensa pueden ser importantes.⁶³ Los impulsores de un determinado tema intentan moldearlo para obtener una ventaja táctica. Los periodistas también buscan moldear un tema desde un determinado «ángulo». Pero el ángulo del periodista mezcla la exactitud con un juicio sobre el interés público intrínseco. Si los empresarios pueden reconciliar su formulación con el ángulo del periodista, tendrán más oportunidades de éxito. Muy a menudo, sin embargo, la prensa da al tema una perspectiva diferente. Generalmente lo simplifican.⁶⁴ Se centran en algunas dimensiones que atraerán la atención, porque son emotivas o están vinculadas a valores importantes o conectadas con algún otro tema polémico del momento. Desde el punto de vista de los responsables públicos, esta práctica representa una distorsión tan profunda como sus propios esfuerzos de formulación del problema. Pero la expectativa de que la tarea periodística debe ser exhaustiva e imparcial es claramente errónea. La gente no sólo quiere leer noticias expresadas en términos sencillos sino que también quiere actuar políticamente en base a simples principios.

Al resistirse al proyecto Park Plaza, Mahoney tiene dificultades para formular el proyecto como una elección errónea. Aunque aduce los desplazamientos de los arrendatarios pobres y las preocupaciones medioambientales, el proyecto propuesto no afecta directamente a estos temas. Pocos residentes se verán obligados a mudarse, y parece que el entorno mejorará. Además, el proyecto no requiere ninguna inversión pública. Mahoney sólo puede argumentar que se utiliza incorrectamente el poder sobre el dominio público. En consecuencia, el gobernador pide que el plan sea legal. Pero la formulación del problema que Mahoney hace no le permite ir más lejos. Las dificultades de Mahoney para encontrar una formulación satisfactoria podrían haberle hecho preguntarse sobre si estaba protegiendo realmente algún valor público al resistirse al Park Plaza.

En cambio, una de las ventajas de Sencer es que existe un marco muy poderoso y eficaz sobre este tema: la analogía con la epidemia de 1918.⁶⁵ No importa que la analogía sea sólo parcialmente válida; cumple con el objetivo de captar la atención de la gente y persuadirlos de la necesidad de adoptar una estrategia concreta.

Tercera táctica: esperar el momento favorable

Las tácticas exploradas hasta aquí —la elección del camino para la toma de decisiones y la manera de formular el problema— dibujan el «guión» para la gestión política en un escenario particular en beneficio de los empresarios.⁶⁶ Sin embargo, si los empresarios pueden esperar sin actuar, entonces pueden utilizar otras tácticas.

Una táctica importante disponible para los empresarios es simplemente esperar el momento adecuado para considerar el tema. El entorno político autorizador cambia constantemente. Un tema político puede verse influido por su propio desarrollo y también por otras cuestiones y acontecimientos del entorno. Dichos cambios pueden mejorar o empeorar las posibilidades para la consecución de la causa del emprendedor. Los emprendedores expertos esperan que surjan oportunidades para pasar a la acción.⁶⁷

Estas observaciones también nos ayudan a entender por qué Sencer tiene más éxito que Mahoney en la consecución del apoyo para su curso preferido de acción. En el caso de Mahoney, el momento de decidir sobre Park Plaza es cada vez menos propicio. A medida que la decisión sobre la construcción de la carretera se avecina, el entorno político se vuelve menos favorable para Mahoney. Seguramente, se encontraba en una mejor posición al inicio del caso, y su error fue no reconocer este hecho y no tomar la mejor decisión en ese momento. En el caso de Sencer, la dimensión temporal es favorable, en parte porque Cooper se encuentra de vacaciones y, en parte, porque Ford y sus asesores pueden estar buscando una oportunidad para que el presidente ejerza su liderazgo competente y decidido y elimine su imagen pública como inepto. En este contexto, el informe de Sencer describiendo la necesidad de una acción heroica es muy persuasivo.

Cabe destacar que la idea de que uno debe esperar la aparición de una oportunidad para intervenir cambia la orientación sobre la gestión, ya que reconoce la falta de control que el directivo tiene sobre determinados temas políticos. Tener una agenda fija puede ser con-

traproducente, si lleva a diseñar un plan concreto para alcanzar un objetivo particular de la agenda. Dicho esfuerzo puede hacer que un directivo dedique mucho tiempo trabajando en temas que aún no están suficientemente maduros.⁶⁸

Una estrategia muy diferente consiste en que el directivo mantenga en mente muchos temas que son dignos de su consideración, dejando que las circunstancias dicten aquellos que deben ser abordados en primer lugar. El que los temas se sitúen en lo alto de la agenda depende de la posibilidad de actuar, no necesariamente de su importancia. El estilo de dirección adquiere un carácter oportunista e improvisado en lugar de planificado. Y las habilidades gerenciales más importantes son el diagnóstico y el seguimiento en lugar de la planificación y el control.

Cabe señalar que este tipo de gestión funciona mejor cuando uno ocupa una posición en la que se pueden discutir muchos temas. Entonces, los temas se pueden detectar en el acto y agruparse,⁶⁹ de tal modo que cada decisión apoye la siguiente. Así, a menudo es más importante ser flexible y estar bien posicionado que haber detallado planes y ambiciones, dado que raramente uno puede intentar conseguir todos los ítems de la agenda.

Cuarta táctica: cambiar el escenario

Desde luego, la aceptación del oportunismo puede dar excesiva importancia a los directivos presuntuosos a expensas de los más calmados y constantes que tienen propósitos a largo plazo y que trabajan duramente durante largo tiempo.⁷⁰ Si los emprendedores están preparados para jugar a largo plazo, y ser activos y oportunistas, pueden hacer muchas cosas para cambiar el entorno político en el cual operan. Cosas que parecen restricciones a corto plazo pueden ser alteradas a través del esfuerzo sostenido a largo plazo.

Por ejemplo, se puede alterar el proceso cambiando las posiciones de los actores clave, bien persuadiéndolos del acierto del punto de vista del directivo o bien implicándolos en nuevas relaciones que les hagan cambiar de opinión y aceptar la del directivo. Algunas veces, los directivos son capaces de sustituir a sus oponentes por partidarios. Alternativamente, los emprendedores pueden a veces cambiar el foro en el cual se considera el tema, o incluso construir nuevos mecanismos para debatir el tema. La creación de nuevos comités legislativos, comisiones o grupos especiales puede ser una herramienta útil

para los emprendedores con el fin de dar al tema un tratamiento más favorable al que recibirían a través de los procesos existentes.⁷¹

En términos sustantivos, si uno está preparado para seguir en el tema a largo plazo, puede cambiar su formulación o el conocimiento convencional sobre la mejor manera de dar respuesta a una determinada situación. Un directivo puede desarrollar y empezar a utilizar un concepto que transforma la manera en la cual se percibe el tema. Un ejemplo excelente es la cruzada de Stanley Surrey en favor de la concepción de la exención fiscal y las deducciones en los intereses como «gastos fiscales» para así poderlos equiparar con el presupuesto asignado.⁷²

Los emprendedores pueden aportar información sobre determinadas características de la realidad que centran la atención en un valor ignorado. Por ejemplo, la creación de los Informes Unificados sobre la Violencia callejera tendieron a focalizar la atención pública en el crimen callejero en lugar de en los delitos;⁷³ la esponsorización de una encuesta regular para determinar cuántas personas hambrientas hay en América afectó inevitablemente la política agrícola y social.⁷⁴

Los emprendedores también pueden esponsorizar evaluaciones de programa o investigación básica que cambien la percepción social sobre la eficacia de determinadas políticas públicas. La investigación acumulada acerca del éxito de la reinserción, cambió gradualmente la concepción pública sobre los objetivos del encarcelamiento.⁷⁵ La investigación acumulada sobre la educación preescolar también alteró la perspectiva pública del programa Head Start en beneficio de sus defensores.⁷⁶

Por último, a largo plazo, los emprendedores pueden construir relaciones personales a través de las cuales aumentar su credibilidad, para así poder intervenir en discusiones políticas con mayor conocimiento, mayor capacidad para llegar a un acuerdo sostenible basado en compensaciones, y mayor credibilidad personal para utilizar en la defensa del tema. Esta aproximación parece funcionar tanto en el sector privado como en el público. De hecho, según John Kotter, uno de los principales recursos que los directivos privados aportan a su trabajo es la red acumulada de contactos, conocimiento y credibilidad personal.⁷⁷ Este recurso parece ser el que explica mejor las diferencias en la consecución de resultados, más que el conocimiento abstracto o las habilidades.

Críticas

Aunque el concepto de promoción o impulso emprendedor parece una manera natural y apropiada de pensar sobre la gestión política, el

análisis detallado del concepto y de las tácticas recomendadas plantea cuestiones éticas importantes. Parece plausible que con suficiente intuición y determinación, los emprendedores, de hecho, pueden ser capaces de manipular las decisiones del gobierno para conseguir sus propósitos. Y esto parece incorrecto en una sociedad democrática. Tanto la mentalidad unidimensional como la manipulación parecen erróneas, de la misma manera que la aparente voluntad de buscar atajos para así desarrollar la mínima coalición. También son inaceptables la indiferencia sobre la sostenibilidad a largo plazo de las decisiones tomadas y la indiferencia hacia la veracidad sustantiva sobre los problemas y respecto el análisis de las opciones. Es demasiado superficial.

Así, mientras que las técnicas de la promoción emprendedora ofrecen un buen consejo sobre cómo analizar y diagnosticar el entorno político, las tácticas recomendadas carecen del espíritu que uno querría encontrar en la elaboración de políticas en una democracia, ya que estimulan a los directivos a defender sus propias convicciones sin considerar las de los otros. De hecho, les estimula a actuar de tal manera que reducen la influencia potencial de esas otras perspectivas y sus propias oportunidades de aprender.⁷⁸

2 GESTIONAR EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA

Estas críticas llevaron a desarrollar una aproximación alternativa a la gestión política: la gestión del desarrollo de la política.⁷⁹ Este enfoque se distingue del impulsor de políticas por una característica crucial. Los directivos que operan como impulsores tienen un modelo en mente; su deseo es que se adopte su opción política. Por contra, los directivos que actúan como «gestores de políticas» están comprometidos con la consecución de una decisión de calidad, no con una particular decisión; su objetivo consiste en gestionar un proceso que otorgue legitimidad, poder y coherencia a la decisión finalmente tomada.

Las técnicas de gestión de la política* se utilizan en dos contextos bastante diferentes. En un primer contexto, los directivos, preocupados por llegar a una sola decisión política importante, implican a per-

* El autor utiliza dos términos muy parecidos para referirse a dos conceptos diferentes: *policy management* que aquí hemos traducido como «gestión de la política», y *political management* cuyo significado es «gestión política». (N. del t.)

sonas fuera de sus organizaciones. Toman la iniciativa de organizar un proceso participativo de deliberación sobre un tema importante que implica a personas que no trabajan para ellos, incluyendo a sus colegas y superiores. Sencer, por ejemplo, podía concebir su reto como la organización de un proceso de deliberación eficaz que afectara a todo el gobierno, incluyendo el Congreso, expertos externos y ciudadanos, para llegar a una decisión ampliamente debatida y considerada sobre la respuesta nacional más adecuada a la amenaza de la gripe.⁸⁰

- (ii) En un segundo contexto, la gestión de la política consiste en el diseño, desarrollo y gestión de un proceso continuo de decisión política para tratar eficazmente un amplio espectro de decisiones que se deben tomar dentro del ámbito de responsabilidad y autoridad del directivo. Así, por ejemplo, el consejo de política interior del presidente Ford representa una estructura diseñada para decidir ordenadamente cientos de cuestiones importantes que el presidente debe tratar, y no sólo la decisión sobre la gripe.⁸¹

Aunque estos contextos para la gestión de la política son bastante diferentes, tanto las técnicas como el espíritu son similares: en ambos contextos, el objetivo es gestionar un proceso que produzca decisiones de alta calidad, en lugar de una decisión específica. Los pilares básicos son las etapas concretas necesarias para llegar a decisiones «bien tomadas». Para mí, las decisiones bien tomadas son aquellas en que los directivos trabajan con personas fuera del ámbito de su autoridad; es por esta razón que me ocupo del diseño de sistemas organizativos que permitan tomar decisiones de calidad en el ejercicio del amplio abanico de responsabilidades directivas que tienen la mayoría de participantes con capacidad directiva.

Primer diagnóstico: ingredientes para la toma de decisiones de calidad

Ya que la gestión de políticas se centra en la toma de decisiones de calidad, la primera etapa del diagnóstico es la identificación de los ingredientes de una decisión de calidad. Generalmente, una decisión de calidad es aquella que contiene buena medida de virtudes procedimentales y sustantivas.⁸² Una decisión adquiere virtudes procedimentales en la medida en que emerge de un amplio proceso de consulta en el cual todas las partes interesadas han tenido la oportunidad de ser consultadas, y se cumplen todas las normas formales que gobiernan el

*virtudes
procedimentales*

proceso de toma de decisiones.⁸³ Una decisión adquiere legitimidad sustantiva en la medida en que es posible aportar en el proceso de elaboración de las políticas todos los hechos relevantes disponibles, dispuestos en un marco analítico que presenta de manera precisa los valores en juego de la decisión, las principales alternativas que los decisores pueden escoger, y las consecuencias previsibles de las alternativas, estimadas en función de la importancia para los decisores.⁸⁴

*legitimidad
sustantiva*

Primera táctica: amplio proceso de consulta

Dados estos objetivos, para investir una elección con la legitimidad de proceso y sustantiva, un directivo debe llevar a cabo un proceso de amplia consulta, implicando a responsables públicos en varias posiciones y, a menudo, incluso a meros ciudadanos. El fundamento de esta recomendación es que la consulta nutre el proceso de elaboración de políticas con diferentes tipos de legitimidad representados por los diferentes directivos públicos y ciudadanos consultados.

Por ejemplo, para otorgar legitimidad política a una decisión, se debe incluir a responsables que hayan sido elegidos: es decir, a jefes electos del ejecutivo, legisladores y, en menor medida, directivos de confianza política. Así, el apoyo que el gobernador otorga inicialmente a Mahoney, le asegura que su decisión de rechazar el proyecto Park Plaza goza del apoyo político y técnico necesario, y esa confianza le da ánimo para continuar resistiéndose. Más tarde, la erosión del apoyo del gobernador le sitúa en un atolladero, al intentar resistirse a una decisión políticamente popular con sólo la ley en la mano, que puede ser modificada, y el apoyo de la opinión profesional, que tiene poca influencia. De manera parecida, Sencer es consciente de que la legitimidad de la decisión sobre la gripe aumentaría incommensurablemente si fuera apoyada por el presidente y no sólo por los expertos del CDC.

Los directivos pueden aumentar la legitimidad política de una decisión invitando a los ciudadanos a participar en el proceso de consulta. Mahoney podía haber fortalecido su posición en el proyecto Park Plaza si hubiera convocado una comisión parlamentaria sobre el proyecto y hubiera invitado a las asociaciones de vecinos.

De manera parecida, se puede investir un proceso con legitimidad legal si se consulta a los gabinetes jurídicos de los departamentos o del departamento de Justicia, o los mismos tribunales. Mahoney podía haber pedido un informe sobre la legalidad del proyecto de

Park Plaza al jefe del gabinete jurídico del gobernador, o al ministro de Justicia.

Los directivos pueden conseguir la legitimidad sustantiva para un proceso de decisión consultando a las personas que gozan de conocimiento sustantivo en la materia. En este grupo incluye a los funcionarios de carrera, expertos externos, académicos, científicos y analistas de políticas.⁸⁵ De hecho, es precisamente este tipo de legitimidad la que tanto Mahoney como Sencer aportan a sus respectivos procesos de toma de decisión porque tienen conocimiento y experiencia sustantiva. Ésta es la base desde la cual empiezan. Como gestores políticos, añaden nuevas formas de legitimidad a las decisiones que están tratando que se tomen.

Segunda táctica: conseguir el consenso en las decisiones

Sin embargo, hay que pagar un precio por el proceso de consulta. A menudo genera conflicto, desacuerdo, retrasos y, finalmente, un compromiso en lugar de la resolución más satisfactoria. De hecho, a menudo el proceso llega a un punto muerto o se prolonga indefinidamente.⁸⁶ Básicamente, sólo existen dos maneras para que un proceso de consulta llegue a su conclusión. O bien una autoridad superior resuelve el debate o se impone una fecha límite.⁸⁷ A menudo, las dos son necesarias para forzar una decisión.

El corolario evidente es que si alguna de estas dos condiciones no se da, entonces el gobierno se puede paralizar. Si la autoridad está tan dispersa en las instituciones existentes que los actores no pueden cooperar eficazmente, o si el proceso de decisión se ha desacreditado y no se ha podido encontrar una solución, o si no existe ninguna crisis que fuerce una resolución, puede ser difícil para cualquier actor organizar un proceso que llegue a un fin. De hecho, esta situación ocurre más a menudo de lo que los ciudadanos desearían.⁸⁸

Tercera táctica: usar las comisiones

Algunos directivos a veces intentan resolver esta situación creando una comisión especial. Según Nancy Altman Lupu, el presidente Reagan utilizó este mecanismo para resolver temas tan difíciles como

la financiación del sistema de la seguridad social o el despliegue del misil MX.⁸⁹ En ambos casos, encargó a una comisión la resolución de un problema específico que había adquirido carácter de urgencia. La comisión generalmente incluía responsables que ocupan una posición prominente en el debate y cuya autoridad combinada era suficiente para resolver el asunto de manera definitiva. En efecto, la comisión se convirtió en un canal de comunicación, educación y negociación para responsables que anteriormente habían estado en desacuerdo. En otros casos, el presidente Reagan utilizó las comisiones para fines más familiares e incluso cínicos: para aparcar un tema difícil, argumentando la necesidad de estudiarlo hasta que la presión política para tomar una decisión hubiera disminuido.⁹⁰

Cuarta táctica: dar relevancia al análisis de políticas

Lo que contribuye a que una decisión adquiera legitimidad sustantiva está menos claro. En principio, los estándares se conocen bien. El análisis debería ofrecer una definición precisa del problema, información factual sobre su dimensión y carácter, y un razonamiento preciso sobre las consecuencias de la elección.⁹¹ Estos estándares aconsejan el uso de las ciencias sociales y del análisis de políticas en el proceso de decisión. Pero la realidad es que se ha demostrado que resulta bastante difícil cumplir con estas expectativas en los procesos reales de decisión.⁹²

Los analistas de políticas a menudo se olvidan de las cuestiones sustantivas que preocupan a los decisores. Las consecuencias que se derivan de las predicciones que los analistas pueden hacer, y hacen, no son siempre las consecuencias que más preocupan a los decisores.⁹³ Consiguientemente, gran parte del análisis de políticas se considera irrelevante. De manera similar, el análisis de políticas tiende a centrarse en las alternativas más difíciles, e incluso a veces inviables, para que sean adoptadas e implementadas por el gobierno.⁹⁴ Aunque estas cualidades tienen la virtud de agudizar la mente y la imaginación de los políticos y los responsables públicos que implementan las políticas, contribuyen a la percepción de que el análisis de políticas es irrelevante.

Así, por ejemplo, la evaluación sustantiva que Mahoney hace del proyecto del Park Plaza considerándolo un plan que no genera suficiente valor público como para justificar el uso del poder sobre el

dominio público es sospechoso a los ojos de los políticos, y no simplemente porque estén más interesados en conseguir votos que en generar valor público. Los políticos no pueden ignorar que la mayoría de la gente, particularmente las personas más afectadas por el proyecto, creen que el proyecto es valioso. Además, se dan cuenta rápidamente de que incluso un proyecto a medio terminar sería valioso a largo plazo para Boston al aumentar su base impositiva y generar perspectivas futuras de reurbanización. De alguna manera, Mahoney parece no darse cuenta de dichos valores. La posición de Mahoney será sólida si consigue mostrar que el proyecto es ilegal. Pero su base será mucho menos sólida si argumenta que el proyecto no es sustantivamente valioso, ya que está imponiendo a la ciudad su propio juicio sobre lo que Boston debería valorar, y el tipo de riesgos que está dispuesta a aceptar. Los métodos que utiliza para sustentar su argumento no son suficientemente sólidos frente a los argumentos que se defienden en los procesos deliberativos de Boston.

Quinta táctica: gestionar la incertidumbre

La mayor dificultad para conseguir legitimidad sustantiva se debe al abismo entre los temas a considerar al tomar la decisión y el conocimiento necesario para apoyar las predicciones adecuadas sobre las consecuencias relevantes. Generalmente, la base científica es siempre insuficiente para justificar decisiones. Y esto supone que los decisores deben enfrentarse a una situación incierta, y jugársela. A pesar del poder de la economía para predecir el comportamiento de los actores empresariales, Mahoney no puede estar seguro de que los promotores urbanizarán la zona de combate. Y, a pesar del poder de la epidemiología moderna, Sencer no puede asegurar que la epidemia se extenderá. De hecho, no puede ni calcular las probabilidades con precisión.⁹⁵

Dicha incertidumbre crea un problema para la relación entre directivos y científicos sociales.⁹⁶ Los directivos preferirían no jugar con los recursos públicos. Ésta es la razón por la cual contratan a analistas de políticas, para que les digan de forma más precisa cuáles pueden ser las consecuencias de varias alternativas. Más aún, esto es lo que a menudo los científicos sociales prometen que pueden hacer. De hecho, según ellos, los decisores sólo deberían tomar una decisión tras los resultados de los científicos alcanzados con mucho esfuerzo.

En principio, entonces, ambas partes pueden estar de acuerdo en que la elaboración de políticas debe basarse en las ciencias sociales.

Sin embargo, los científicos sociales generalmente no pueden eliminar la incertidumbre. Nunca parece haber suficiente evidencia empírica que les permita predecir las consecuencias relevantes de las opciones políticas con cierto grado de certeza. El resultado es que los directivos se sienten traicionados por los científicos. Y lo sienten más intensamente cuando las circunstancias les empujan a seguir adelante y tomar una decisión a pesar de la incertidumbre, y los científicos tildan críticamente de irresponsables a los políticos porque a menudo actúan con información incompleta.

Desde luego, existe una manera intelectualmente responsable de gestionar la incertidumbre.⁹⁷ Las técnicas requieren que los analistas estimen la probabilidad de diferentes consecuencias y evalúen las posibles opciones en función de las diferentes posibilidades, ponderadas por la probabilidad de que sucedan. Ésta es la lógica utilizada para valorar la actuación de Sencer respecto de la amenaza de la epidemia.

Pero esta lógica es compleja y poco familiar. Parece que los ciudadanos, incluso los decisores y los científicos sociales, no puedan aceptar la idea de que una buena decisión puede llevar a malos resultados. Tampoco pueden acostumbrarse a la idea de que la mejor decisión ante la incertidumbre nunca puede ser mejor que la diseñada para gestionar el problema tal y como ocurrió. Nadie, ni directivos, ni científicos sociales, ni ciudadanos, pueden dejar de desear eliminar cualquier incertidumbre. Se sienten frustrados ante la necesidad de comprometerse en determinadas acciones no óptimas con relación a ciertos escenarios. No les gusta desconocer lo que sucederá o conocer que la resolución de la situación incierta puede hacer que buenas decisiones sean vistas como erróneas. Encontrar una manera para tomar buenas decisiones que, sin embargo, produzca malos resultados que sean aceptables para el entorno político continúa siendo un reto para aquellos que desean diseñar procesos de gestión de políticas.⁹⁸

Segundo diagnóstico: sistemas de gestión de políticas

Hasta ahora, he considerado el diseño de un proceso para orientar la toma de una única decisión política fuera de los márgenes de la organización del directivo. De hecho, dichas situaciones abundan en

el sector público. Tanto Mahoney como Sencer se enfrentan a problemas de este tipo en los casos discutidos en este capítulo.

Pero los directivos del sector público también deben tomar decisiones en otros contextos. Como responsables de las operaciones de sus organizaciones, deben tomar muchas decisiones políticas. Mahoney, por ejemplo, recibe propuestas tanto de Boston como de Springfield y Worcester. Además, debe decidir sobre los nombramientos de los miembros de los consejos de urbanismo locales y averiguar si es mejor contratar a su propio equipo o confiar en consultores externos el óptimo uso de sus recursos. Debe también intentar pensar cómo puede imponer en las operaciones del DCA su interés en la promoción de la vivienda pública.

Para tomar estas decisiones intraorganizativas, los directivos intentan establecer sistemas internos de toma de decisión.⁹⁹ Lo hacen informalmente al indicar a sus subordinados qué tipo de decisiones desean revisar y cuáles les delegan; al convocar reuniones del equipo para conocer qué temas están tratando los mandos intermedios; y al formar equipos de asesores y planificadores para identificar los temas que la organización debería tratar y para mejorar la calidad de la información disponible. Sin embargo, muchos directivos tratan de ir más allá de esta aproximación informal y desarrollan un enfoque sistemático para la toma de decisiones. Estos sistemas generalmente se denominan sistemas de planificación estratégica, de apoyo a la decisión o de gestión de políticas.¹⁰⁰

Primera táctica: utilizar el proceso presupuestario

En muchas organizaciones públicas, los directivos confían en la presupuestación como el principal instrumento no solamente para asignar recursos sino también para proveer un marco en el cual todas las decisiones importantes para una organización deben analizarse sistemáticamente.¹⁰¹ Este enfoque llegó a su punto álgido (cenit) en la época en que la planificación y presupuestación por programas, el presupuesto en base cero, y la gestión por objetivos, se convirtieron en los sistemas de gestión clave para las agencias del gobierno federal.¹⁰²

Gradualmente, sin embargo, se fue haciendo evidente que dichos sistemas no podían tratar la gran variedad de las decisiones políticas que los directivos públicos deben tomar. Los calendarios fijos hicieron difícil tratar cuestiones que emergían sobre la marcha.¹⁰³ Debido

a que dichos sistemas forzaban a los directivos a revisar sistemáticamente todos los aspectos de las operaciones de sus organizaciones, no podían centrar su atención en aquellas en las cuales había que hacer esfuerzos importantes para aumentar la eficacia futura de las organizaciones.¹⁰⁴ Al final, había muchos temas que no implicaban el uso de recursos financieros pero que, sin embargo, eran estratégicamente importantes. La EPA y la administración para la seguridad en las autopistas nacionales, por ejemplo, descubrieron que necesitaban sistemas especiales para supervisar el cumplimiento de sus regulaciones, en las cuales no empleaban dinero pero si la autoridad del Estado.¹⁰⁵ Los directivos públicos necesitaban sistemas de planificación estratégica que estuvieran en cierta medida separados de las demandas sistemáticas de planificación, gestión y control financieros.

Segunda táctica: planificación centralizada, adhocracia y defensa múltiple

Roger Porter propone tres maneras diferentes de organizar un sistema de gestión de políticas.¹⁰⁶ El primer enfoque lo denomina «gestión centralizada».¹⁰⁷ En dicho sistema el máximo directivo político no es sólo el cliente del sistema sino el principal decisor.¹⁰⁸ Un amplio equipo de apoyo selecciona temas, asigna subordinados a las agencias para obtener la información relevante, supervisa la calidad de ese trabajo, aconseja al máximo directivo sobre las decisiones a tomar y supervisa la puesta en práctica de dichas decisiones. Dicho sistema está centralizado en la medida en que está diseñado para maximizar la influencia y el control del máximo directivo político.

Porter caracteriza el segundo enfoque como la «adhocracia».¹⁰⁹ En este enfoque, los temas se tratan a medida que se presentan. Se crean equipos especiales de trabajo, compuestos por los individuos más capacitados para tratar el tema. A menudo, no existe un mecanismo formal para asegurar la calidad de la información o para supervisar el proceso de puesta en práctica.

Al tercer enfoque lo denomina «defensa múltiple».¹¹⁰ En este enfoque el trabajo básico del equipo lo realizan los directivos de línea cuyas responsabilidades se ven afectadas por la decisión bajo consideración. El equipo nuclear está en un segundo plano y juega el papel de «broker honesto», en lugar de decidir o controlar la calidad de la

decisión, para asegurar que se toman en cuenta todas las perspectivas y que el tema está listo para tomar una decisión.¹¹¹

Aunque Porter describe las ventajas e inconvenientes de cada uno de los enfoques, parece preferir la defensa múltiple. Dicho enfoque tiene suficientes cualidades «sistémicas» para asegurar que identificará adecuadamente las decisiones importantes, que el máximo directivo será capaz de tomar la decisión si así lo desea y que las decisiones se debatirán suficientemente y se aplicarán de manera fiable. Al mismo tiempo, la transparencia del sistema aumenta la probabilidad de que las agencias interesadas e implicadas aportarán la información disponible y se mostrarán más dispuestas a poner en práctica las decisiones finales, que en el típico contexto en el cual están sometidas a controles rígidos e incluso insultantes que se asocian a la gestión centralizada.

Sin embargo, Porter no trata explícitamente la cuestión sobre si un sistema particular de toma de decisión analiza de la misma forma todas las decisiones o no. Por ejemplo, ¿existen algunos temas que un sistema de decisión centralizada pudiera gestionar de manera *ad hoc* o en base al modelo de defensa múltiple? Si pudiera ser, ¿tomaría usted esa decisión?

Una manera de tratar esta cuestión consiste en concebir la gestión de políticas como un proceso de producción diseñado para tomar decisiones adecuadas. Desde esta perspectiva, los directivos pueden preguntarse si consideran el sistema de gestión de políticas como una «cadena de montaje», en la cual se toman todas las decisiones de la misma manera, o si es más bien un «taller», en el cual cada decisión se toma a través de un proceso diseñado específicamente para cada decisión.

El tema es importante, ya que determina cuanto esfuerzo se debe dedicar a diseñar el proceso para cada decisión y quien deberá hacerlo. Si, por un lado, los directivos conciben el proceso como una cadena de montaje, entonces el sistema puede diseñarse al inicio del mandato del directivo y luego utilizarlo rutinariamente. De hecho, puede ser importante disponer de procedimientos sistemáticos para ayudar a los participantes en el proceso a aprender a gestionar la toma de decisiones y a enseñarles el manejo de las técnicas adecuadas.

Si, por otro lado, conciben el proceso como un taller artesanal, entonces se encuentran ante la necesidad constante de diseñarlo. De hecho, los directivos deberán confiar en que el honesto *broker* del que disponen les diseñará el proceso adecuado para cada decisión que la organización deba tomar.

Tercera táctica: un «sistema de sistemas»

En trabajos posteriores al de Porter, Richard Darman ha analizado los sistemas de gestión de políticas en función de un conjunto abstracto de funciones que dichos sistemas deben ser capaces de realizar, no sólo en relación a un tema particular sino al conjunto de temas que una organización debe tratar.¹¹² Su lista de funciones incluye las siguientes:

1. Identificación del tema.
2. Valoración de la importancia y urgencia del tema.
3. Análisis político del tema.
4. Análisis sustantivo del tema.
5. Controles de proceso para garantizar un «proceso justo» a los *stakeholder*.
6. Relacionar los temas entre sí y con la estrategia global.
7. Seguimiento del tema.
8. Supervisión y evaluación de la puesta en práctica.

Al igual que Porter, Darman también rechaza los sistemas de toma de decisión altamente centralizados gestionados por grandes unidades centrales y se muestra a favor de sistemas más descentralizados. De hecho, como Porter, insiste en distinguir entre la función de «control de calidad» y la de «control de proceso». Y enfatiza la preeminencia del «control de proceso» que garantiza el comportamiento correcto de todos aquellos en la organización que tienen interés en el tema. Sus razones para preferir estos sistemas abiertos, como Porter, tienen que ver con el hecho de que los sistemas descentralizados favorecen la colaboración de los mandos intermedios cuya información y control sobre la puesta en práctica los convierte en valiosos participantes en cualquier proceso de elaboración de políticas.

Sin embargo, Darman hace una posible excepción a esa regla. Reconoce que cuando una organización está considerando un cambio radical de su estrategia global, un sistema que confíe en los directivos actuales puede no identificar o resolver adecuadamente los temas estratégicos.¹¹³ Al menos en el corto plazo, muchos de los actuales directivos probablemente se van a oponer a un cambio estratégico radical.¹¹⁴ Así, las decisiones estratégicas básicas deberán identificarse, resolverse y ponerse en práctica por un nuevo equipo directivo.¹¹⁵

Otra de las contribuciones clave de Darman consiste en señalar que los sistemas de gestión de políticas no sólo aseguran que cada decisión se tomará correctamente, incluyendo un amplio proceso de participación, un buen análisis de la política, y análisis de viabilidad política y administrativa, sino que también identifican las relaciones entre las diferentes decisiones para que se tenga en cuenta el efecto de una decisión sobre otra.¹¹⁶ También señala que los temas pueden estar relacionados entre sí a través de vínculos familiares como la necesidad de plantear dilemas presupuestarios o asegurar la coordinación operativa, y a través de vínculos menos comunes como el impacto de determinadas decisiones en varios colectivos y su tolerancia a que nuevas decisiones sean consideradas, o la capacidad simbólica de una decisión para aumentar o reducir la credibilidad del compromiso directivo con una estrategia. Uno puede imaginar fácilmente que si el gobernador Sargent hubiera diseñado, desarrollado y puesto en práctica un sistema parecido, Mahoney probablemente hubiera entendido mejor la relación entre el Park Plaza y la decisión sobre la autopista y hubiera sido capaz de responder más eficazmente a los propósitos del gobernador.

Críticas

Las ideas que rigen la gestión del desarrollo de una política no están exentas de críticas. Para muchos, estas recomendaciones tienen un carácter demasiado formal y mecánico, y se muestran escépticos sobre la capacidad de las estructuras y los procesos para resolver los conflictos profundos que generalmente subyacen en los debates políticos en una democracia.¹¹⁷ Estos autores se preguntan si solamente el diseño del proceso puede conseguir que personas inicialmente en desacuerdo acaben llegando a un acuerdo. Para buscar una respuesta, tienden a mirar al pasado e intentan reconstruir el proceso a través del cual se forjaron los intereses y se llegó a un acuerdo. Dichas críticas tienden a concebir las decisiones políticas como un acuerdo entre actores y el proceso político como la creación de un clima gracias al cual se pudo llegar al acuerdo. Para estos analistas, el paradigma fundamental de la gestión política es la negociación multilateral.

3 NEGOCIACIÓN

La negociación es valiosa cuando un directivo necesita a alguien para conseguir su propósito.¹¹⁸ Éste es el problema paradigmático de la gestión política. Los directivos públicos quieren que se adopte una determinada política, pero, dado el sistema de separación de poderes, no pueden conseguirlo sin persuadir a otros. En principio, parece que el análisis de la negociación puede enseñar muchas cosas a los gestores políticos.

A pesar de su importancia potencial, el análisis de la negociación ha sido durante mucho tiempo ignorado como guía potencialmente útil para los gestores políticos, por tres razones. Primero, los analistas que estudiaron la negociación generalmente asumieron, explícita o implícitamente, que los individuos negocian sólo por su propio interés material.¹¹⁹ Se referían al ejemplo paradigmático de la negociación sobre el precio de una casa o un coche.

El interés propio no está ausente de la política; de hecho mucho de lo que ocurre probablemente se basa en él.¹²⁰ Pero muchos personajes activos en la política dicen estar, y efectivamente lo están, motivados por objetivos más altruistas como la defensa del interés público, o como mínimo su particular concepción de éste. Algunos están solamente interesados en que el proceso de decisión sea justo.¹²¹ Además, la mayoría de los gestores políticos quieren creer que es posible cambiar o reorientar los intereses de la gente más allá de su inmediato interés propio para abarcar el bien público o la justicia procedimental.¹²² Incluso piensan que dichas arengas en el pasado han conseguido generar acuerdos políticos.¹²³ Pero el paradigma tradicional de la negociación parece no dejar mucho espacio para ese tipo de esperanzas. En la medida en que se ignoran dichas preocupaciones, no es extraño que los gestores políticos tengan poco interés en el marco conceptual de la negociación. Éste parecía no ocuparse de su problema, ni reconocer sus tácticas.

En segundo lugar, los estudiosos de la negociación estaban más interesados en predecir y evaluar los resultados de la negociación que en sugerir a los negociadores tácticas concretas. Desde luego, debían establecer supuestos sobre las tácticas de los negociadores para poder hacer sus predicciones sobre cómo acabarían los «juegos de negociación». Pero las tácticas que asumían eran abstracciones de las circunstancias concretas a las cuales se enfrentaban los verdaderos negociadores. Gran parte de la teoría de juegos tradicional parecía no

querer responder a la inquietud de la mayoría de los gestores políticos sobre qué tácticas seguir.¹²⁴

En tercer lugar, los primeros analistas se centraron en situaciones relativamente sencillas, en las cuales dos partes negocian sobre un solo tema, y los intereses de cada parte son fáciles de identificar.¹²⁵ Esta abstracción parecía muy alejada de las complejas situaciones que la mayoría de gestores políticos debía afrontar, y en las cuales intervienen múltiples actores, cada uno con intereses complejos, haciendo frente a múltiples temas en los cuales los resultados de cada decisión son difíciles de evaluar.

Recientemente, sin embargo, los estudiosos de la negociación han centrado su atención en situaciones mucho más realistas, intentando ofrecer consejo a los negociadores.¹²⁶ Este cambio ha aumentado sustancialmente su capacidad para interesar y asesorar a los gestores políticos. Los mayores avances se han producido en tres áreas.

Primero, los nuevos paradigmas no sólo admiten sino que también estimulan a los negociadores a reconocer la variedad de intereses y objetivos que las personas pueden tener.¹²⁷ Este cambio es crucial para que el análisis de la negociación sea aplicable a la gestión política porque gran parte de lo que se negocia en este ámbito afecta al interés público, los procedimientos adecuados para la toma de decisiones, y la reputación y el prestigio personal más que a los intereses materiales de los actores privados.¹²⁸ Así, por ejemplo, el nuevo marco de la negociación reconocería los intereses de Mahoney por conservar la competencia sobre el dominio público para situaciones en las cuales se crea algo de valor público, y su interés en convertir el DAS en un contrápoder de los promotores urbanísticos locales. También reconocería los intereses de Sencer para tomar medidas heroicas con el fin de proteger la población y así hacer progresar la causa de la prevención de la sanidad pública.

Segundo, los nuevos analistas de la negociación subrayan que algunas de las jugadas más importantes que determinan el resultado de la negociación tienen lugar «fuera de la mesa».¹²⁹ Delimitar el marco y el alcance de la negociación, es decir, determinar el contexto de la negociación, los temas a negociar y las partes negociadoras, es a menudo mucho más determinante que lo que sucede «en la mesa». El análisis tradicional asumía que el marco básico del juego estaba definido, y consiguientemente hacía abstracción de muchas tácticas importantes que los gestores políticos podían utilizar. Por el contrario, los analistas contemporáneos de la negociación conciben

los movimientos que tienen lugar fuera de la mesa, así como el desarrollo de las alternativas a la negociación,¹³⁰ o la entrada de nuevas partes y temas en la negociación, como instrumentos útiles para que los negociadores obtengan ventajas.¹³¹

Así, los nuevos analistas de la negociación reconocerán y aprobarán las tácticas de los promotores de Boston para persuadir al legislativo de Massachusetts con el fin de aprobar una enmienda que retire la autoridad a Mahoney, y con ella, su poder negociador. También pueden entender los esfuerzos de Sencer para hacer pública la amenaza de la gripe y relacionarla con la epidemia de 1918, e incrementar así la probabilidad de que el Congreso actúe independientemente y oblique al presidente Ford a tomar partido. Estas jugadas fuera de la mesa amplían significativamente el repertorio de tácticas al alcance de los negociadores y hace que el consejo que los analistas de la negociación ofrecen sea mucho más relevante para los gestores políticos.

Tercero, la perspectiva contemporánea sobre el análisis de la negociación añade nuevos elementos sobre cómo se pueden alcanzar acuerdos. La posibilidad de llegar a un acuerdo aumenta simplemente por el mero hecho de ampliar el abanico de intereses que los negociadores pueden tener. Si se acepta que los negociadores pueden estar preocupados por el valor público, los procesos de toma de decisión y la reputación, entonces estos intereses pueden convertirse en la base para conseguir acuerdos cuando no parece posible. Aún más, los analistas constatan que las diferencias entre las perspectivas de los negociadores pueden ser utilizadas para llegar a acuerdos que no serían posibles si compartieran la misma perspectiva.¹³²

Así, los nuevos analistas de la negociación ofrecen una vía nueva y potencialmente útil para aproximarse al problema de la gestión política. Para captar las posibilidades de este enfoque, veamos cómo recomiendan analizar las situaciones de negociación y qué tipos de tácticas proponen a los gestores políticos.

Primer diagnóstico: temas

Los negociadores inician su diagnóstico de la misma manera que los impulsores de políticas: identificando el tema y los intereses que pueden conformar la base para la negociación. Por definición, un tema a negociar es aquel en el cual dos o más actores pueden salir más beneficiados si llegan a un acuerdo que si no lo hacen.¹³³

Considere el conflicto entre Miles Mahoney y la Autoridad de Desarrollo de Boston por la necesidad de ésta de que Mahoney apruebe su plan. Mahoney se niega a aprobarlo tal y como ha sido presentado, pero probablemente no se opondría a un plan que incluyera un compromiso de urbanización de la zona de combate. Y esto no es completamente imposible para los promotores.

Existe un tema para negociar cuando se puede generar valor a través del acuerdo. Si esto no fuera cierto, si no existiera interdependencia entre los actores, o si cada uno pudiera conseguir mejores resultados por su cuenta, no existiría una base para la negociación.

Segundo diagnóstico: intereses

El análisis procede entonces a identificar los intereses de los actores en relación al tema concreto.¹³⁴ Al analizar los intereses de la BRA, Mahoney hubiera podido darse cuenta de que la agencia preferiría aumentar la base fiscal de la ciudad a través de la reurbanización, de que existen intereses organizativos para incentivar tanta reurbanización como sea posible, de que el plan en cuestión puede ayudar al Ayuntamiento de Boston, de que incluso un pequeño compromiso para reurbanizar la zona de combate es mejor que nada, y de que, en cualquier caso, el proyecto es barato bajo el punto de vista de la BRA.

En cuanto a sus propios intereses, Mahoney quiere establecer un precedente para que el DCA sea un actor influyente en los proyectos de reurbanización local y utilizar esa influencia para conseguir un mayor compromiso de los promotores para urbanizar la zona de combate. Mahoney puede querer también promocionar su reputación como persona competente e íntegra. Cualquier resolución de la controversia sobre el Park Plaza será evaluada en relación a estos intereses, y es en estos términos que las resoluciones pueden reconfigurarse para complacer más o menos a una parte o a la otra.

Tercer diagnóstico: la mejor alternativa al acuerdo negociado

En la tercera fase, los negociadores analizan «la mejor alternativa al acuerdo negociado» de cada parte (BATNA; *best alternative to a negotiated agreement*).¹³⁵ La BATNA establece la cantidad mínima que

cada parte debe obtener durante la negociación del acuerdo para que después quiera participar. Si el acuerdo no les aporta el mismo beneficio que obtendrían sin negociar, no se sentarán a la mesa.

Tal y como he indicado más arriba, al inicio Mahoney tiene pocos incentivos para negociar, dado que piensa que la mejor alternativa al acuerdo negociado con la BRA pasa simplemente por rechazar el proyecto Park Plaza. Mahoney piensa que la ley, su propia experiencia, el apoyo político del gobernador y su propia concepción moral le otorgarán el suficiente poder como para parar el proyecto. Recíprocamente, los promotores tienen pocos incentivos para negociar con Mahoney, dado que piensan que el apoyo político del alcalde y de los sindicatos será suficiente para desbancar a Mahoney. Más tarde, cuando los promotores consiguen el apoyo del gobernador, tienen aún menos motivos para negociar, ya que pueden estar aun más seguros de que obtendrán lo que quieren sin negociar. El gobernador o el parlamento se encargarán de que Mahoney ceda.

Primera táctica: negociación «dura» versus negociación «blanda»

Dado que hay un tema a negociar, y que las partes negociadoras pueden beneficiarse del acuerdo, el gestor político debe reflexionar sobre las tácticas de negociación. En este punto, nos enfrentamos a un importante cisma en la literatura.¹³⁶ Por un lado, nos encontramos a aquellos que defienden las tácticas de negociación duras, que consiste, por ejemplo, en ocultar los propios intereses, encastillándose irrevocablemente en posiciones que reclaman la mayor parte de los beneficios del acuerdo dejando lo justo para que la otra parte siga negociando, y haciendo lo imposible para debilitar la BATNA de la otra parte.¹³⁷ Por otro lado, están los que recomiendan un enfoque más suave y tácticas transparentes, como desvelar los propios intereses, proponer diferentes maneras de resolver el tema, o intentar encontrar una posición común sobre un acuerdo justo que pueda servir de base para el principio de acuerdo, entre otras.¹³⁸ El contraste entre las tácticas propuestas es tan grande que uno sospecha que ambos enfoques son erróneos.

De hecho, David Lax y James Sebenius argumentan que estos dos enfoques prescriptivos emergen de un dilema fundamental.¹³⁹ Así,

comportan, a la vez, la creación de valor a través de la acción conjunta y la distribución del valor creado entre las partes, ya que todos los acuerdos reparten el valor creado por la acción conjunta al mismo tiempo que crean las condiciones para producirlo. Cuando uno analiza los aspectos de creación de valor, se da cuenta de que los esfuerzos de cooperación son beneficiosos para todos. Cuando en cambio uno se fija en la distribución del valor, tiende a pensar de manera natural en tácticas agresivas que le permitan obtener como mínimo una parte justa, y si puede, más. Lax y Sebenius no encuentran solución para este dilema. La única cosa que se puede hacer es que cada parte tenga en mente ambos aspectos del problema al responder a las tácticas y actitudes de los otros actores.¹⁴⁰

Cabe señalar que la negociación sobre el futuro del proyecto Park Plaza empezó como una negociación dura para la distribución del valor. Al consultar al gobernador en un inicio, y obtener su apoyo para rechazar el plan Park Plaza, Mahoney fortaleció enormemente su posición negociadora respecto al Ayuntamiento de Boston. Desde esta posición, Mahoney pensó que podría evitar que la ciudad continuara con sus planes, inaceptables para él. Y, dado que prefería paralizar el Park Plaza en lugar de aprobar una propuesta que no incluyera un claro compromiso con la reurbanización de la zona de combate, rehusó negociar.

Por su parte, los promotores, de común acuerdo con el Ayuntamiento de Boston, empezaron inmediatamente a hacer su labor política para debilitar la posición de Mahoney. Influyeron al legislativo para que éste aprobara la enmienda sobre la competencia local de Mahoney. Dado que pensaron —correctamente— que finalmente sería aprobada, tenían pocas razones para negociar. Como resultado, las conversaciones auspiciadas por el gobernador no avanzaron. De hecho, estas tácticas ilustran dos ideas clave más sobre la negociación que han pasado a ocupar el centro de la discusión académica.

Segunda táctica: añadir temas y actores

Primero, los gestores políticos pueden incrementar el valor creado, pedir una mayor parte, o conseguir un acuerdo con facilidad, si añaden nuevos temas o actores en la negociación.¹⁴¹ Esta teoría se parece a la técnica de la promoción asociada con el cambio del marco de la decisión o la ampliación del ámbito del conflicto. Convirtiendo

la cuestión inicialmente técnica donde se analiza si el proyecto Park Plaza cumple o no con los criterios estatutarios en una cuestión sobre competencia local de Mahoney, e incorporando al legislativo en el debate, el Ayuntamiento de Boston aumenta sensiblemente su capacidad para imponer su decisión preferida.

Tercera táctica: influir en las alternativas a la negociación

Segundo, los gestores políticos pueden reclamar una mayor parte del valor potencial del acuerdo si mejoran su BATNA y erosionan el de su oponente.¹⁴² Mahoney obtiene una ventaja táctica inicial al negociar primero una versión mejorada del plan Park Plaza e inesperadamente rechazar la propuesta con el apoyo del gobernador. En ese momento, su BATNA es simplemente rechazar el proyecto y establecer el precedente demostrando que tiene un poder con el que hay que contar. Pero pronto sufre una pérdida significativa cuando los representantes del ayuntamiento consiguen persuadir a casi todo el mundo de que la decisión de Mahoney es arbitraria y va en contra de los intereses legítimos de los actores más afectados por el proyecto. En ese momento, la BATNA de los promotores consiste en esperar que Mahoney apruebe el plan o sea cesado, y Mahoney parece no tener otra opción.

Críticas

El paradigma de la negociación, aunque hace valiosas aportaciones y supone una guía útil, levanta críticas. Los críticos generalmente consideran, al igual que en el enfoque de promoción, que tiene una concepción demasiado individualista y cínica del proceso colectivo de toma de decisiones. Dichas críticas han sido acalladas hasta cierto punto gracias al reconocimiento de que los negociadores pueden tener objetivos idealistas, como el servicio al interés público o la participación en un proceso de decisión justo y competente.

Pero, a pesar de ello, la base individualista del análisis continúa ahí. Es como si cada persona decidiera individualmente cual es su interés particular o incluso el social, sin tener en cuenta lo que los otros piensan. Esta perspectiva puede ser adecuada tanto para el análisis del comportamiento individual como del electoral. Sin embargo,

deja de lado la posibilidad de que los conflictos sociales entre actores que intentan llegar a decisiones colectivas puedan, de hecho, moldear las concepciones individuales sobre lo que es importante y valioso hacer. Esta crítica no sólo pone de relieve la existencia de intereses sociales o colectivos más allá de los individuales, ni trata de otorgarles mayor importancia en la decisión última, sino que evidencia que estos conflictos pueden de hecho cambiar lo que los individuos valoran como importante para ellos y la sociedad en conjunto.¹⁴³ En resumen, los críticos arguyen que los individuos puede pensar y actuar como ciudadanos en lugar de como clientes con un interés meramente individualista en las decisiones políticas, o como personas con nociones mezquinas e idiosincrásicas del valor público.¹⁴⁴ Aquellos interesados en aprovechar estas ideas tienden a considerar la «deliberación pública», el «aprendizaje o el liderazgo social» como gufa para la gestión política.

(4) DELIBERACIÓN PÚBLICA, APRENDIZAJE Y LIDERAZGO SOCIAL

Hasta ahora, las técnicas de la gestión política que he expuesto adoptan un enfoque limitado. Según ellas, el objetivo básico de la gestión política consiste en influir sobre las decisiones políticas formales. Por consiguiente, han centrado la atención en un número relativamente reducido de personas que ocupan posiciones de autoridad formal. Estas técnicas ofrecen consejo sobre cómo gestionar procesos de decisión para que se adopten las propuestas que los directivos prefieren, se llegue a una decisión de calidad o se consiga un acuerdo negociado.

Sin embargo, existe un cuarto enfoque sobre la gestión política mucho más amplio, que tiene en cuenta a otros actores además de aquellos que ocupan posiciones de autoridad.¹⁴⁵ Además, en lugar de asumir que los intereses y las concepciones sobre el valor público de los individuos son inalterables, asume que pueden cambiar a través de la interacción social. Finalmente, permite a la población como colectivo participar directamente en la resolución de problemas, sin la mediación del gobierno, y que los gestores políticos se preocupen tanto de esta cuestión como de la organización del proceso de decisión pública.

De hecho, este cuarto enfoque considera que el rol del gobierno como único decisor es más un problema que una solución a muchos

problemas públicos. En esta perspectiva, el gobierno se convierte en una excusa para que los ciudadanos no tengan que cambiar sus opiniones y acciones para resolver problemas colectivos importantes.¹⁴⁶ En lugar de estimular a los grupos en liza a llegar a un acuerdo, la política gubernamental ha hecho que se confíe en el gobierno como árbitro de toda disputa. En lugar de animar a miles de ciudadanos a participar en la resolución de problemas colectivos, el gobierno ha cargado con toda la responsabilidad para la resolución de problemas, incluso cuando no dispone de verdaderas soluciones.¹⁴⁷

La alternativa es utilizar la autoridad del gobierno no para tomar decisiones públicas sino para crear entornos en los cuales los ciudadanos que se enfrentan a problemas colectivos puedan decidir conjuntamente lo que quieren hacer.¹⁴⁸ En este contexto, el liderazgo gubernamental pasa de solucionar autónomamente los problemas colectivos a seleccionar y someter determinados temas a la consideración de la población y a crear el entorno en el cual los ciudadanos puedan actuar por sí solos.¹⁴⁹ Aunque este enfoque tiene un hilo unificador, puede presentarse en dos partes: una que se centra en el uso de la deliberación pública para mejorar el proceso de elaboración de políticas públicas, y la otra, en cómo ayudar a los ciudadanos a contribuir a la solución de problemas públicos facilitando su adaptación a «realidades problemáticas» a través de un determinado tipo de liderazgo.¹⁵⁰

Primer diagnóstico: deliberación pública

El concepto de «deliberación pública» sostiene que los ciudadanos pueden y deben tratar las cuestiones políticas que les afectan directamente, y que deben hacerlo en un foro en el cual se puedan escuchar intereses opuestos.¹⁵¹ Dichos foros estimulan a la gente a enfrentarse a los problemas políticos no como individuos o clientes sino como ciudadanos que pueden ponerse en el lugar de otros ciudadanos en un proceso de «descubrimiento cívico» de lo que constituye el valor público.¹⁵²

En esta concepción, las deliberaciones políticas a menudo se convierten en la vía para la elaboración eficaz de políticas porque permiten que los ciudadanos soliciten al gobierno la ponderación de todas sus posturas sobre la política pública en cuestión. Esto, a su vez, permite a los ciudadanos evitar la confrontación individual que generalmente les impide conocer cómo las otras partes perciben el problema.

En resumen, sin deliberación, los ciudadanos no perciben la necesidad de conocer los intereses y las percepciones de los otros ciudadanos. Este proceso resulta inevitablemente en una decisión que no satisface a nadie excepto a los responsables públicos que la toman. Son los únicos que se ven obligados a integrar y sintetizar las demandas en conflicto. Son los únicos que deben tomarse seriamente la perspectiva de las partes contendientes y consiguientemente conocer todos los valores en juego en la toma de la decisión.

Si dejamos de lado a los responsables gubernamentales, el debate continuará y si dejamos a las fuerzas opuestas confrontarse entre sí, a lo mejor cada parte puede aprender a identificarse un poco más con las preocupaciones de la otra y entender mejor la decisión final. Pueden incluso ser capaces de inventar una mejor solución al problema que la que cualquier responsable público hubiera podido proponer.

Ésta es una idea atractiva, pero parece utópica. Después de todo, parece poco probable que si las partes contendientes llegan a las manos o a un punto muerto, o se amenazan mutuamente, puedan solucionar creativamente el conflicto. De hecho, precisamente para evitar ese resultado, la autoridad para decidir sobre la política pública fue otorgada al gobierno. Si la gente pudiera llegar a acuerdos sin la participación de la autoridad gubernativa, el gobierno no sería necesario. Y la mayoría de los directivos públicos encargados de elaborar las políticas públicas consideran un acto irresponsable ceder el control de un proceso impredecible. Tanto Mahoney como Sencer tendrían la impresión de no cumplir con su deber si no aceptaran la responsabilidad de decidir, respectivamente, resistirse al Park Plaza y acelerar la respuesta de la nación a la gripe. Ésta es la tarea por la que les pagan.

A pesar de ello, aquellos que defienden la deliberación pública tienen un punto de razón. Puede ser que, para muchos de los problemas más difíciles e intratables que el gobierno afronta, no exista otra alternativa que dejar el tema en manos de las partes contendientes para que lleguen a un acuerdo. Es interesante destacar como William Ruckelshaus llegó precisamente a esta conclusión al enfrentarse a la polémica ecológica durante su segundo mandato como administrador de la EPA.¹⁵³ Enfrentado a la difícil elección de cerrar la fábrica de fundición de Asarco en Tacoma (Washington) que estaba emitiendo gases tóxicos, o de dejarla en funcionamiento para garantizar los puestos de trabajo de un número importante de ciudadanos locales, Ruckelshaus decidió que él solo, como responsable público, no podía

tomar esa decisión en base a argumentos técnicos o legales. En su lugar, puso en marcha un proceso por el cual los mismos ciudadanos pudieron debatir el tema y llegar a un acuerdo. Finalmente, los ciudadanos decidieron dejar la planta en funcionamiento y aceptar el riesgo medioambiental. Aunque algunas personas de la comunidad se sintieron decepcionadas y siguieron temiendo por su salud a causa de las emisiones de Asarco, comprendieron mejor por qué se exponían al riesgo: para proteger los puestos de trabajo de otras personas de su pueblo.

Según David Kirp, estas técnicas se han demostrado útiles para gestionar tensas controversias como decidir si los niños portadores del virus del SIDA pueden asistir al colegio.¹⁵⁴

Uno puede también imaginar cómo Mahoney y Sencer hubieran podido utilizar el concepto de «deliberación pública» para dar una respuesta más eficaz a sus problemas. En lugar de emplear ocho meses en negociaciones estériles con la BRA sobre el futuro del Park Plaza, Mahoney podía haber convocado debates públicos sobre el plan. Si hubiera hecho esto, probablemente hubiera descubierto antes la existencia de un apoyo local sólido al proyecto y en cambio un número reducido de personas que lo rechazaban. También podía haber sensibilizado a la atención pública sobre la necesidad de mejorar la zona de combate a través del proyecto, y dicha campaña de sensibilización podía haber hecho cambiar a los promotores. Abrir un tema al debate público tiene a menudo resultados imprevisibles, pero en este caso parece evidente que dicha acción hubiera puesto de manifiesto una mayor inteligencia política por parte de Mahoney e incluso podía haber ampliado sus opciones.

De manera similar, en lugar de presionar al gobierno para comprometerlo en una campaña nacional de vacunación ante la amenaza de la gripe basándose en su opinión técnica, Sencer podía haber consultado a epidemiólogos, fabricantes de vacunas, médicos especialistas en sanidad pública, médicos privados y ciudadanos. La tarea de este grupo hubiera consistido en comprobar la capacidad nacional para dar respuesta a la gripe y aportar consejos y consideraciones que no se les ocurrían a los héroes que intentaban salvar al país de la amenaza. Si lo hubiera hecho, probablemente Sencer se hubiera visto forzado a reconocer mucho antes que no se podía vacunar a todo el mundo. Consiguientemente, podía haber analizado con mayor detalle las ventajas y los inconvenientes de una solución más equilibrada. De manera similar, si hubiera dejado el tema abierto, habría tenido

más en cuenta la falta de evidencia que demostrara la difusión de la gripe. Este hecho también aconsejaba una respuesta más equilibrada. Por su parte, los ciudadanos y otros responsables públicos podían haber reconocido la necesidad de una política para estar preparado ante la epidemia incluso si ésta no se materializaba. En resumen, la sociedad y el gobierno se hubieran centrado en los aspectos importantes de la realidad.

Segundo diagnóstico: aprendizaje y liderazgo sociales

Las ideas asociadas al aprendizaje social se parecen en esencia a las ideas ligadas a la deliberación pública.¹⁵⁵ Ambas obligan al gestor político a recurrir a un amplio grupo de personas que están fuera de las estructuras formales del gobierno y que están interesadas en los problemas que el gobierno trata de solucionar, porque les afectan y son capaces de solucionarlos. Ambas perspectivas reconocen el valor potencialmente informativo que se deriva de la deliberación entre aquellas personas afectadas por la acción pública. Y ambas consideran que la tendencia de los ciudadanos a traspasar los problemas al gobierno para su resolución es problemática porque cierra las puertas al aprendizaje y a la adaptación individual.

Aún así, los enfoques son ligeramente distintos. Por un lado, las ideas asociadas con el aprendizaje y el liderazgo social tienen en cuenta tanto la movilización de los ciudadanos para actuar por cuenta propia como su organización para ofrecerles consejo con el fin de llegar a acuerdos colectivos. En resumen, pretenden movilizar a los ciudadanos a la acción, para responsabilizarse de la puesta en práctica de soluciones tanto colectivas como individuales.¹⁵⁶

Además, el aprendizaje y el liderazgo social prestan mayor atención a cómo las acciones de líderes individuales pueden generar soluciones y movilizar a la acción. Este aspecto puede ser particularmente importante cuando la «solución» a un problema público requiere que muchos individuos se adapten a la realidad problemática a la cual se enfrentan, incluyendo el reconocimiento de que no pueden seguir ajenos a los problemas.

De hecho, las aportaciones más importantes asociadas al concepto de aprendizaje y liderazgo social proceden de dos observaciones fundamentales sobre la elaboración de políticas públicas en sistemas democráticos. Primero, muchos problemas públicos no tienen una

solución técnicamente adecuada y políticamente aceptable.¹⁵⁷ Y, en cambio, pueden ser resueltos por ciudadanos de a pie aprendiendo a adaptarse, ideando sus propias soluciones. Segundo, los ciudadanos se resisten a menudo a esta realidad tan desagradable, y desearían que el gobierno les solucionara los problemas.¹⁵⁸

Así, visto desde la perspectiva del aprendizaje social, la gestión política debe encontrar vías para que el gobierno se reprima y traspase la responsabilidad de actuar a otros. Dado que los ciudadanos perciben negativamente ambos tipos de acción gubernamental, a menudo la cuestión consiste en animar a la sociedad para que afronte la realidad problemática.¹⁵⁹

Táctica: gestionar el ritmo de aprendizaje

Una técnica clave asociada a la gestión de la adaptación social es la gestión del ritmo de aprendizaje.¹⁶⁰ Por un lado, si el gobierno fuerza a los ciudadanos a encarar el problema de manera demasiado precipitada, y con escaso apoyo, entonces los ciudadanos se enojarán y el gobierno se desacreditará. Los ciudadanos tenderán a confiar en cualquier otro responsable que prometa alguna solución. Por otro lado, si el gobierno procede demasiado lentamente, entonces la sociedad no estará preparada para tratar adecuadamente el problema cuando se presente. En ambos casos, además, los responsables públicos no podrán estar seguros de que han identificado correctamente el problema que tratan de resolver.

Una alarma sanitaria que sucedió en Woburn (Massachusetts) ilustra esta idea.¹⁶¹ Como parte de su sistema rutinario de información, el departamento de Sanidad Pública de Massachusetts informó que Woburn, un pequeño pueblo al norte de Boston, tenía índices inusualmente altos de cáncer de hígado y leucemia entre la población infantil. Al mismo tiempo, el departamento también informó que algunos de los residuos tóxicos más peligrosos del Estado habían sido depositados en Woburn.

Estos dos informes, al salir a la luz pública con pocos días de diferencia, alarmaron al pueblo. Los ciudadanos de Woburn lógicamente consideraron que los depósitos de residuos tóxicos habían perjudicado su salud. Y querían que esa situación se remediara. Como respuesta, el departamento realizó una serie de estudios para determinar si los índices elevados de cáncer eran realmente significativos y

en qué medida se debían a la contaminación del agua y los vertidos de residuos tóxicos. La respuesta, basada en la mejor evidencia científica, fue negativa: el elevado índice de cánceres se situaba en los niveles normales de variación, y no se encontró ninguna relación entre los cánceres y los depósitos de residuos. Consiguientemente, el departamento consideró que no era necesario actuar.

Cuando dicha conclusión fue anunciada, el pueblo la rechazó de plano. De hecho, las demandas de los ciudadanos para que el gobierno limpiara las zonas de vertidos y proporcionara tratamiento a los pacientes de cáncer llegaron casi al histerismo. Aunque el gobierno se mantuvo en sus conclusiones y el clamor acabó por disminuir, queda un poso de sospechas y de amargura.

Sin duda, aquellos que analizan los problemas políticos desde la perspectiva del aprendizaje social verán en este caso varios problemas predecibles. Empezarán su análisis observando que los ciudadanos de Woburn se enfrentan a una realidad problemática: parece que están expuestos a un elevado riesgo de cáncer. Y lógicamente responden al problema como lo haría todo el mundo: primero negándolo, y después pidiendo que alguien haga algo para reducir la amenaza o aliviar su situación.

Una respuesta eficaz por parte del gobierno hubiera empezado reconociendo el problema de los ciudadanos, la pérdida de seguridad. Si el gobierno no reconoce esta pérdida, la respuesta se desacreditará. Sin embargo, la respuesta del gobierno también debe convencer a la población de que el problema no es tan grave como parecía, y que la respuesta del gobierno al problema será consecuente. En una situación en la que la comunidad local está asustada y pide ayuda al gobierno, la posición del gobierno se convertirá en otra mala noticia. La conclusión de que la población no se encuentra en peligro debería ser percibida como una buena noticia, pero en este contexto será interpretada como una excusa del gobierno para eludir su responsabilidad. La conclusión de que el gobierno tendrá una mínima intervención supone siempre una mala noticia, ya que los ciudadanos hubieran preferido que el gobierno limpiara los vertederos y tratara a las personas que padecen cáncer. El gobierno, entonces, debe ayudar a los ciudadanos de Woburn a comprender que la realidad, una vez analizada con los medios más adecuados, muestra que no son particularmente vulnerables y que consiguientemente el gobierno no les prestará mucha ayuda. Es evidente que el simple anuncio de las conclusiones del análisis científico es una estrategia de gestión polí-

tica claramente ineficaz. Supone obligar a la gente a entender demasiado deprisa un lenguaje del que desconfían.

Una estrategia más eficaz hubiera sido diseñar un proceso para regular el ritmo de aprendizaje. Un proceso así empezaría por reconocer la situación de los ciudadanos y presentar la información conocida sobre los índices de cáncer y la presunta relación con los vertidos tóxicos. Se debería implicar a los canales de comunicación que gozaran de credibilidad para difundir información científica. También se deberían incluir algunas ilustraciones gráficas de la confianza de los científicos en sus resultados, así como demostraciones de que otros ciudadanos de Woburn que también están profundamente preocupados por el problema opinan que las conclusiones son convincentes.

En lugar de asumir que los ciudadanos de Woburn pueden absorber la información del gobierno a través de una publicación técnica presentada en una conferencia de prensa, un impulsor de este enfoque de aprendizaje hubiera diseñado un proceso más gradual para comunicar a los ciudadanos lo que el gobierno cree saber sobre el problema. Si los responsables públicos hubieran pensado en términos de gestión del ritmo de aprendizaje social, probablemente hubieran llegado al mismo resultado sustantivo en la controversia de Woburn, pero la reputación del gobierno y del departamento de Sanidad Pública hubiera mejorado en lugar de empeorado.

6 MARKETING PÚBLICO Y COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

El concepto de aprendizaje social y el caso de Woburn nos llevan al último marco a través del cual el directivo público puede concebir el problema de la gestión política. Este marco ha sido denominado «marketing público» o «comunicación estratégica».¹⁶² El elemento estratégico de la comunicación no consiste en un diseño manipulativo sino que, en su lugar, pretende impulsar determinadas políticas o estrategias organizativas haciéndolas comprensibles y consiguiendo el apoyo y la cooperación de aquellos que deben trabajar conjuntamente para producir el resultado esperado.

Al principio, uno sólo puede tener reservas ante el papel del marketing y la persuasión en la gestión del sector público. Hablar de estas cosas despierta antiguos temores sobre el poder del propagandismo gubernamental.¹⁶³ Estos términos parecen otorgar a los responsables

públicos las herramientas para eludir la rendición de cuentas y esconder los fracasos, o incluso controlar las vidas privadas de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, los responsables públicos no deberían intentar persuadir a nadie de nada. Simplemente deberían informar sobre lo que hacen, y sobre lo que se sabe de los problemas a los que los individuos se enfrentan, y dejar que los ciudadanos y sus representantes lleguen a sus propias conclusiones. Cualquier otro comportamiento implica no respetar la forma del gobierno representativo y las capacidades de los ciudadanos, y supone la amenaza de un todopoderoso gobierno.

Es difícil no simpatizar con aquellos que expresan estas preocupaciones. Pero también parece evidente que no han comprendido correctamente los conceptos básicos del marketing: han ignorado la importancia de la comunicación estratégica para ayudar al gobierno a responder a las aspiraciones ciudadanas y conseguir dichos objetivos.

*Primer diagnóstico: el marketing como una mayor orientación al cliente**

En el sector público muchas personas piensan que el marketing privado estimula a los clientes a comprar un producto de mala calidad gracias a falsas promesas sobre sus virtudes o relacionándolo con cosas que los compradores aprecian pero que no tienen nada que ver con el producto. Por ejemplo, la pasta de dientes se vende gracias a la persuasión de que previene las caries (lo que no es necesariamente cierto) y que hará a la gente más feliz y atractiva (lo que, en opinión de mucha gente, es falso e irrelevante en relación a la naturaleza del producto).

Esta perspectiva común ignora, sin embargo, la aportación clave del marketing moderno: que los productores deberían empezar por averiguar los atributos de los productos que interesan a los consumidores.¹⁶⁴ Una empresa con buenos resultados no es aquella que desarrolla un producto poco atractivo y después aplica técnicas de mar-

* El término *client accountability* ha sido traducido aquí como «orientación hacia el cliente», aunque en el original el término *accountability* connota también una responsabilidad hacia el ciudadano. El término *customer* no es idéntico al de «cliente», pero se ha preferido al de «consumidor». (N. del t.)

keting para venderlo. Una empresa exitosa es aquella que usa técnicas de marketing como los *focus groups* o las encuestas para descubrir los atributos específicos que los consumidores prefieren en un determinado producto. De esta manera, la empresa puede diseñar un producto que satisface los deseos de los consumidores. En este sentido, el marketing se convierte en un instrumento para sondear las tendencias de las necesidades de los consumidores dándoles importancia en el proceso de diseño y producción.

Si aplicamos este concepto al sector público, se puede decir que la tarea de los directivos públicos de marketing consiste en determinar los atributos de la actividad gubernamental que los que pagan por el producto consideran relevantes; es decir, los ciudadanos y sus representantes políticos. Como ya observamos en el capítulo 2, lo que estos grupos «consumen» es un conjunto de propiedades de las actividades organizativas. Así pues, al intentar «vender» sus organizaciones a los supervisores electos, los directivos públicos deberán primero descubrir lo que estos supervisores valoran y esperan de la organización y sólo después intentar producirlo. En lugar de reducirlo, eso aumentará el grado en que los directivos públicos rinden cuentas.

De manera parecida, en los últimos años, hemos sido testigos de cuantiosas inversiones del gobierno para encuestar a sus «clientes» con el fin de conocer su grado de satisfacción sobre las operaciones del gobierno. Los centros cívicos y de ocio, las escuelas, e incluso los departamentos de política, están empezando a realizar encuestas y *focus groups* para conocer de primera mano lo que los ciudadanos piensan sobre los servicios que reciben.¹⁶⁵ Esto también aumenta en lugar de disminuir el grado en que los directivos públicos rinden cuentas al público, pero en este caso a los clientes en lugar de a los ciudadanos y sus representantes.

Segundo diagnóstico: el marketing como movilización social

El argumento según el cual los directivos públicos no deberían prestar atención a saber cómo comunicarse con los ciudadanos, los supervisores y los clientes ignora la importancia de la comunicación como instrumento que permite a las organizaciones públicas conseguir los objetivos colectivamente establecidos.¹⁶⁶ El caso de Im-

Jackson, que fue nombrada directora general de la Agencia Tributaria de Hacienda de Massachusetts, ilustra este argumento.¹⁶⁷

Jackson consideró que su responsabilidad pública consistía en recaudar los impuestos de manera justa y eficiente. Su capacidad para cumplir esta misión dependía de dos factores críticos: primero, la percepción que tenían los ciudadanos de Massachusetts de la determinación, la competencia y la equidad de su organización al imponer deudas tributarias a los ciudadanos; y segundo, la facilidad con la cual los contribuyentes razonablemente motivados podían conocer y declarar sus deudas tributarias. Ambos suponen problemas típicos del marketing público aun a pesar de que lo que se está comercializando es una obligación y no un producto o servicio.

Con relación al primer objetivo, Jackson encontró una manera de proyectar una imagen vigorosa, dura pero justa, de la agencia tributaria para crear un clima en el cual los ciudadanos se sintieran motivados y obligados a pagar sus impuestos. Con relación al segundo, tenía que encontrar una manera para facilitar a los ciudadanos el pago de sus impuestos.

Consiguió el primero a través de acciones muy visibles que pretendían persuadir a los ciudadanos de Massachusetts de que se encontraban ante una agencia tributaria imaginativa y a la vez agresiva, a quién incluso los ricos y poderosos debían pagar. Delante de las cámaras de televisión embargó yates de personas que tenían enormes deudas tributarias.¹⁶⁸ También intentó cobrar los tributos de miembros de equipos visitantes de atletismo que realizaban parte de su trabajo en Massachusetts.¹⁶⁹ Probablemente, lo más importante fue el hecho de experimentar con la introducción de un amplio período de amnistía fiscal durante el cual prometió no investigar a aquellos que no habían declarado en el pasado si lo hacían durante dicho período.¹⁷⁰ Dichas acciones pronto crearon una percepción pública de que la agencia tributaria era una organización que había que tomar en serio.

En relación al segundo objetivo, rediseñó los formularios de declaración de impuestos de manera que fuera más fácil leerlos y rellenarlos, aceleró el envío de los recibos y contrató personal más competente para atender las oficinas de información tributaria.¹⁷¹ También prometió enviar las devoluciones a aquellos que rellenaran antes los formularios, tres semanas después de haber emitido el recibo.

La combinación de estas acciones, todas concebidas para mejorar la comunicación entre la agencia, sus supervisores y los clientes,

ayudó a Jackson a cumplir con el objetivo social que le había sido mandado: recaudar los impuestos con menos gastos y más equitativamente que los anteriores directores. La razón por la cual la comunicación estratégica fue tan importante en este caso es precisamente que gran parte de la tarea de recaudar impuestos se encontraba fuera del alcance de la organización de Jackson. Dependía básicamente de las motivaciones y las capacidades de los ciudadanos. Y la única manera de influir en ellos era a través de las imágenes de la organización que aparecían en los medios de comunicación masiva y a través del carácter de la relación y transacciones individuales con la organización. Obviamente, estas técnicas serían igualmente importantes para los esfuerzos de Sencer de movilizar a los ciudadanos para que se vacunaran ante la amenaza de la gripe.

Críticas

No hay duda de que sigue existiendo un importante riesgo al estimular a los responsables públicos a ser mejores comunicadores. Siempre existe el riesgo de que sean capaces de engañar a sus superiores y apoyen a los ciudadanos. Pero también existen algunas ventajas asociadas al hecho de convertir directivos públicos en expertos del marketing y la comunicación. El nuevo rol puede hacerlos más conscientes, en lugar de menos, de las expectativas y demandas de sus supervisores, de la misma manera que el marketing ha hecho que las empresas privadas estén más orientadas a sus clientes. También puede aportarles los medios para movilizar el apoyo operativo que tan a menudo necesitan para cumplir con sus mandatos. Un método más eficaz que el de no fomentar el desarrollo y el uso de las capacidades de los directivos públicos, podría ser el de aumentar la capacidad de los supervisores para asegurar que la información que reciben es veraz, correcta y coherente con la misión global de la organización, en lugar de engañosa, falsa y manipuladora.

AYUDAR A DEFINIR Y PRODUCIR EL VALOR PÚBLICO

Para resumir, la gestión política es la función clave que los directivos públicos deben realizar para ser eficaces en sus puestos en nombre de la sociedad. Pero también es una tarea difícil y éticamente sen-

sible. La gestión política es necesaria porque los directivos públicos comparten con otros funcionarios, y con los ciudadanos, la responsabilidad de decidir lo que es valioso producir con recursos públicos y de producir lo que han acordado. Deben interactuar con personas sobre las cuales no tienen una autoridad directa, para determinar los objetivos de sus organizaciones y organizar los medios para llevar a cabo sus empresas.

Sin embargo, al realizar la gestión política, deben caminar por la cuerda floja con, a un lado, una escasa influencia sobre sus supervisores y las acciones de los coproductores para conseguir eficazmente los propósitos públicos y, por otro, el ejercicio de tanta autoridad que puede poner en peligro la gobernabilidad democrática y la libertad de los ciudadanos.

Sin embargo, existen técnicas para ayudar a los directivos a caminar por la cuerda, aunque están lejos de ser consideradas como guías prácticas, y no dejan de ser objeto de fuertes críticas normativas. Sin duda, en el futuro, las técnicas de impulso y gestión de la política, negociación, deliberación pública, aprendizaje social y marketing público se desarrollarán con más precisión.

De momento, lo importante es que disponemos de ellas como posibles respuestas a la pregunta sobre lo que los directivos públicos pueden hacer para legitimar sus empresas y movilizar a aquellos que están fuera de los límites de su autoridad para ayudarles a conseguir los objetivos establecidos. Sin duda, éstas son algunas de las tareas más difíciles y desafiantes para el directivo público. De hecho, puede que sean las únicas tareas propiamente específicas de la gestión pública.

NOTAS

1. Woodrow Wilson reconoció muy pronto la importancia de este tipo de gestión política: «Para avanzar, debemos enseñar y persuadir al monarca multitudinario llamado opinión pública, una tarea mucho más difícil que influenciar a un rey». Wilson, «The Study of Administration», en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Classics of Public Administration*, 2ª ed. Chicago, Dorsey Press, 1987, pág. 16. Laurence E. Lynn, Jr., hizo la misma observación recientemente: «Aunque [los directivos públicos] son investidos formalmente con la responsabilidad para realizar muchas tareas de consecuencias importantes, sus intentos por conseguir el poder y los recursos para realizarlas se ven constantemente frustrados». Lynn, *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive*, Nueva York, Basic Books, 1981, pág. 158.

2. Woodrow Wilson también percibió la importancia de hacer que las formas de la gestión política se adapten a las exigencias de la democracia: «Si la utilizásemos [la ciencia de la administración], tendríamos que americanizarla... Saberse la constitu-

ción de memoria, sacar la fiebre burocrática de sus venas; respirar el aire libre americano» («The Study of Administration», pág. 13). Recientemente Robert Reich ha observado: «La democracia es ruidosa, intrusiva, frustrante, impredecible, caótica y nos hace perder el tiempo. Pero también es el mejor sistema de gobierno descubierto hasta el momento para garantizar que el gobierno es responsable ante sus ciudadanos». Reich, *Public Management in a Democratic Society*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1990, pág. 4. También recomienda una forma especial de relacionarse con este entorno para preservar los valores de la democracia. La llama el desarrollo de «una relación deliberativa» en la que «[los directivos] aportan a [su] trabajo ciertos ideales y valores e incluso algunas ideas específicas de lo que [ellos] creen que debe llevarse a cabo. Sin embargo, piensan en el público, y en sus múltiples intermediarios como una fuente de inspiración. [Su] relación es deliberativa en el sentido en que son honestos y explícitos sobre [sus] valores y sus objetivos provisionales, pero también prestan atención a la reacción del público ante su trabajo y se muestran dispuestos a adaptarse a ella» (pág. 7).

3. Para una discusión excelente de cómo los principios de la responsabilidad burocrática limitan las prácticas de los directivos públicos, véase John P. Burke, *Bureaucratic Responsibility*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986. Para una discusión de la «virtud» y la «conducta virtuosa» de los directivos del sector público, véase Mark H. Moore y Malcolm K. Sparrow, *Ethics in Government: The Moral Challenge of Public Leadership*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1990.

4. Para una descripción de las relaciones entre los directivos políticos y la gente a la que nombran para sus gabinetes para las tareas ordinarias, véase Roger Porter, *Presidential Decisionmaking: The Economic Policy Board*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, págs. 11-25. Richard E. Neustadt ofrece un relato muy interesante de la relación entre los jefes políticos, sus equipos, y los secretarios de gabinete, así como una breve perspectiva histórica de dichas relaciones en *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Nueva York, Free Press, 1990, págs. 91-99, 193-194.

5. Acerca de las dificultades que una personalidad tenaz puede crear en las negociaciones, véase Roger Fisher y William Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, 2ª ed., Boston, Houghton Mifflin, 1991, págs. 18-19, 2-32.

6. Fisher y Ury acentúan la importancia de una comunicación continua durante las negociaciones en *Getting to Yes*, págs. 32-36. Desafortunadamente, en muchas ocasiones, la gente con intereses comunes se ve privada de hablar con los demás directamente a causa de las normas diseñadas para proteger la integridad del proceso gubernamental. Así, por ejemplo, Mahoney quizá no ha podido, dado el marco legal, hablar directamente y en privado con los promotores, sin que exista un riesgo legal o político en la subsecuente decisión del plan.

7. Acerca de los incentivos para negociar, véase Howard Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982. Acerca de la importancia crucial de lo que los negociadores creen que pueden obtener sin negociar, véase David A. Lax y James K. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, Free Press, 1986, págs. 46-62.

8. Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Carter*, Nueva York, Wiley and Sons, 1980, pág. 90.

9. Roger B. Porter, «Economic Advice to the President: From Eisenhower to Reagan», *Political Science Quarterly*, vol. 8, nº 3, otoño de 1983, págs. 403-426.

10. Richard G. Darman, «Policy Development Note #4: Propositions for Discussion on Recent Progress and Remaining Problems in the Design of Policy Development Systems» (Kennedy School of Government, fotocopias, 1980).

11. Para una discusión excelente sobre lo que se necesita para diseñar los sistemas de elaboración de políticas a nivel de consejo de ministros, véase Roger B. Porter, *Presidential Decisionmaking*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

12. Neustadt señala dificultades similares en las relaciones entre los presidentes y los miembros del consejo de ministros en *Presidential Power and the Modern Presidents: From Roosevelt to Reagan*, págs. 32-37.

13. Martin Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, Nueva York, Norton, 1986, págs. 40-68.

14. Para demostrar que esto era lo que había planeado el gobernador, véase la descripción de sus posiciones en Colin S. Diver, «Park Plaza», KSG Caso #C16-75-707.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1975.

15. Al describir y analizar las acciones de Sencer, me baso otra vez en Richard E. Neustadt y Harvey Fineberg, *The Epidemic That Never Was: Policy-Making and the Swine Flu Affair*, Nueva York, Vintage, 1983; y J. Bradley O'Connor y Laurence E. Lynn, Jr., «Swine Flu (A)», KSG Caso #C14-80-313.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1980. Mi descripción aquí es, como mucho, un resumen superficial del análisis detallado y sutil de Neustadt y Fineberg. Quien quiera entender toda la historia, debería leer su relación de los acontecimientos del caso.

16. El memorándum está enteramente reproducido en Neustadt y Fineberg, *The Epidemic That Never Was*, págs. 198-206.

17. *Ibid.*, pág. 41.

18. Como dicen Neustadt y Fineberg, «la protección institucional no pudo invalidar la ética de la medicina preventiva» (*ibid.*, pág. 25).

19. En la frase memorable de O'Connor y Lynn en «Swine Flu», «Al cierre de los comercios el lunes, varias propuestas de elaboración de políticas para hacer frente a la epidemia habían surgido en varias partes de Washington» (pág. 9).

20. Neustadt y Fineberg, *The Epidemic That Never Was*, pág. 35.

21. O'Connor y Lynn, «Swine Flu», pág. 17.

22. *Ibid.*, pág. 15.

23. *Ibid.*, pág. 22.

24. Neustadt y Fineberg, *The Epidemic That Never Was*, pág. 195.

25. *Ibid.*, pág. 95.

26. *Ibid.*, pág. 91.

27. *Ibid.*, págs. 116-137.

28. Howard Raiffa, *Decision Analysis* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1968).

29. *Ibid.*, págs. 116-122.

30. *Ibid.*, pág. 117.

31. *Ibid.*, págs. 118-122.

32. *Ibid.*, págs. 122-126.

33. Para un ejemplo de este estilo, véase la descripción del «luchador de la selva» en Michael Maccoby, *The Gamesman: The New Corporate Leaders*, Nueva York, Simon y Schuster, 1976, págs. 76-85.

34. Robert Reich observa acertadamente: «Si [los directivos] eluden o subvierten el sistema de responsabilidad y rendición de cuentas, puede que no lleguen a averiguar lo que el público quiere o necesita. La eficacia sólo es una virtud si [los directivos] son capaces de generar eficazmente algo de valor público. Su propia opinión de lo que el público quiere puede ser equivocada». Reich, *Public Management in a Democratic Society*, pág. 5.

35. Para un caso paradigmático de liderazgo emprendedor efectivo que fue perjudicial a largo plazo, véase la descripción de Robert Caro del caso de Robert Moses y su influencia en el desarrollo de la ciudad de Nueva York. Robert Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, Nueva York, Knopf, 1974.

36. Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Nueva York, Free Press, 1966, pág. 111.

37. Ésta es la opinión de Carl J. Friedrich y Herman Finer en sus ensayos clásicos acerca de las responsabilidades de los directivos en el gobierno. Véase Friedrich, «Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility», en E.S. Mason y C. J. Friedrich

(comps.), *Public Policy*, 1940, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940, y Finer, «Administrative Responsibility in Democratic Government», *Public Administration Review*, 1, 1941, págs. 335-350. Este tema se menciona e ilustra en Reich, *Public Management in a Democratic Society*, y en Moore y Sparrow, *Ethics in Government*.

38. Para una discusión excelente de este tema, véase Reich, *Public Management in a Democratic Society*, págs. 1-9.

39. Creo que la frase «promoción emprendedora» al principio se utilizó para resumir una serie de ideas coherentes acerca de la gestión política realizada por Robert Reich. Estas técnicas se encuentran en Philip B. Heymann, *The Politics of Public Management*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1987, pág. 144. Para otra versión, véase Morton H. Halperin, Peter Clapp y Arnold Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1974. Para un ejemplo paradigmático de promotor emprendedor, véase Caro, *The Power Broker*. Para una crítica, véase Reich, *Public Management in a Democratic Society*, págs. 60-63.

40. Al mencionar las técnicas de la promoción emprendedora, me baso, esencialmente en las conversaciones que he mantenido durante años con Philip B. Heymann, Graham T. Allison, Robert Blackwell y Richard Haas, entre otros. Todas las virtudes de mi argumento, se deben a ellos. Todos los errores, son míos.

41. Estoy en deuda con Philip B. Heymann por haber desarrollado este tema, y gran parte del análisis presentado aquí.

42. Agradezco a Philip B. Heymann esta formulación.

43. Lynn analiza muy bien, y de forma sucinta, este tema en *Managing the Public's Business*, págs. 158-159. Lax y Sebenius también describen este problema y el papel que juega la negociación como técnica para resolver los problemas en *The Manager as Negotiator*, págs. 314-388.

44. Graham T. Allison llama «canales de acción» a estos caminos para llegar a decisiones legítimas. Allison, *Essence of Decision: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971, págs. 169-170.

45. Acerca de la idea de la legitimidad y sus fuentes, véase Heymann, *The Politics of Public Management*, págs. 74-89.

46. Parece que hay excepciones importantes a esta regla. Las agencias reguladoras «independientes», por ejemplo, están diseñadas para ser independientes de la política. Lo mismo ocurre con todo tipo de «autoridades públicas». Sin embargo, si lo analizamos, se ve claramente que la influencia política sobre estas agencias sólo se atenúa, no desaparece. Generalmente, deben conseguir cada año asignaciones presupuestarias del legislativo; los altos cargos que las dirigen son nombrados por políticos; y cada vez que el legislativo lo desea, las agencias desaparecen. Por consiguiente, el tema básico sigue siendo válido, aunque hay que hacer varias distinciones. Acerca del papel de las comisiones, véase Marver H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1977. Para una discusión acerca de las autoridades públicas, véase Jameson Doig, «If I See a Murderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly...: The Wilsonian Dichotomy and the Public Authority Tradition» (Princeton University, fotocopias, 1983).

47. Heymann dedica una atención especial al legislativo en *ibid.*, págs. 109-124.

48. Para una discusión general de cómo los tribunales se ven implicados en la elaboración de políticas públicas y una valoración de su capacidad para realizar esta tarea, véase Donald L. Horowitz, *The Courts and Social Policy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1977.

49. Un ejemplo interesante de esto aparece en «Ellen Schall and the Department of Juvenile Justice», KSG Caso #C16-87-793.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1987. Reich también presenta un ejemplo interesante en *Public Management in a Democratic Society*, págs. 76-89.

50. Este concepto de canales podría ser lo que Heymann tiene en mente cuando trata el tema de la «configuración» de recursos en un entorno político. Véase Heymann, *The Politics of Public Management*, págs. 156-158.

51. Hugh Heclo, «Issue Networks and the Executive Establishment», en Anthony King (comp.), *The New American Political System*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1978, págs. 87-124.
52. Este grupo podría incluir los grupos de interés «latentes». Véase David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Knopf, 1951, pág. 34.
53. Aquí me baso en la distinción que hace Allison entre las «apuestas» y las «posturas» del jugador. Véase Allison, *Essence of Decision*, págs. 167-168. Esta distinción es relativamente análoga a la que hacen los analistas de la negociación entre los «intereses» y las «posiciones» de los negociadores. Véase Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*, págs. 68-70.
54. Richard E. Neustadt y Ernest R. May proponen dos métodos distintos para realizar esta tarea. Uno es «inspeccionar la cuestión histórica»; la otra es «situar a la gente». Véase Neustadt y May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, Nueva York, Free Press, 1986, págs. 91-110 y 157-180, respectivamente.
55. Allison, *Essence of Decision*, pág. 168.
56. Neustadt y May, *Thinking in Time*, págs. 34-57.
57. Heymann hace esta distinción implícitamente al dividir las tácticas que operan en el «marco» existente para la toma de decisiones, de los que intentan «reorganizar el entorno político». Véase Heymann, *The Politics of Public Management*, págs. 145-189.
58. Éste es el núcleo de las críticas de Reich sobre la promoción emprendedora. Véase Reich, *Public Management in a Democratic Society*, págs. 5-6. Para un ejemplo interesante de un legislador que decide deliberadamente tomar el camino más difícil en un tema controvertido, para desarrollar un mandato más perdurable, véase «Senator Scott Heidepriem and the South Dakota Anti-Abortion Bill», KSG Caso #C16-93-1213.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1993.
59. Como escribe E. E. Schattschneider: «La primera propuesta establece que el resultado de cualquier conflicto viene determinado por su alcance. El número de gente involucrado en el conflicto determina lo que ocurrirá; cada cambio en el número de participantes afecta al resultado». Schattschneider, «The Contagiousness of Conflict», en *Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, Ill., Dryden, 1960, pág. 2.
60. Heymann, *The Politics of Public Management*, pág. 137.
61. Estos acontecimientos se describen en «Les Aspin and the MX Missile», KSG Caso #C14-83-568.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1983. Una discusión interesante de este caso aparece en el libro de Heymann, *Politics of Public Management*, págs. 125-163.
62. Estos acontecimientos se describen en «The Case of the Segregated Schools», KSG Caso #C14-83-531.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1983. Linsky realiza un análisis mordaz en *Impact*, págs. 95-104.
63. Linsky, *Impact*, págs. 88-118; véase también Leon V. Sigal, «What the News Means Depends on How the News Gets Made», en *Reporters and Officials*, Lexington, Mass., D.C. Heath, 1973, págs. 1-6.
64. Linsky, *Impact*, págs. 119-147.
65. Neustadt y May, *Thinking in Time*, págs. 48-57.
66. Heymann presenta y desarrolla el concepto de «juego» en un marco dado en *The Politics of Public Management*, pág. 165.
67. Un ejemplo interesante son los derechos civiles. Véase «Voting Rights Act of 1965», KSG Caso #C14-80-307.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1980.
68. Richard Haass, «Ripeness and the Settlement of International Disputes», *Survival*, vol. 30, n° 3, mayo-junio 1988, págs. 232-249.
69. Agradezco a Phil Heymann esta observación. Para un caso interesante que

- KSG Caso #C94-75-58.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1975.
70. Isaiah Berlin, *The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History*, Nueva York, Simon y Schuster, 1966.
71. Nancy Altman desarrolló varios casos acerca de las «comisiones» en la Kennedy School. Véase «Les Aspin and the MX Missile», KSG Caso #C14-83-568.0: «National Commission on Social Security Reform», KSG Caso #C94-83-554.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1983; y «The Sawhill Commission: Weighing a State Takeover of LILCO», KSG Caso #C15-86-718.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1986.
72. Beaulieu, «Section 103 of the Internal Revenue Code».
73. Dennis W. Banas y Robert C. Trojanowicz, *Uniform Crime Reporting and Community Policing: A Historical Perspective*, Community Policing Series, n° 5, East Lansing, Michigan State University, National Neighborhood Foot Patrol Center, 1985.
74. «Hunger in America», KSG Caso #C14-75-85.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1975.
75. John J. DiIulio, Jr., *No Escape: The Future of American Corrections*, Nueva York, Basic Books, 1991, págs. 103-147.
76. Lisbeth Schorr (con Daniel Schorr), *Within Our Reach: Breaking the Cycle of Disadvantage*, Nueva York, Anchor Press/Doubleday, 1988, págs. 184-192.
77. John P. Kotter, *The General Managers*, Nueva York, Free Press, 1986, pág. 88. Hugh Heclo observa que esto también es importante para los directivos públicos: «Casi todo lo que los ejecutivos políticos hacen para salir adelante, puede considerarse construcción de redes personales». Heclo, *A Government of Strangers: Executive Policies in Washington*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1975, pág. 158.
78. Reich es el crítico más acérrimo; véase *Public Management in a Democratic Society*.
79. Los conceptos de «gestión política», como los desarrollo en esta sección, se basan en un trabajo escrito y extensas conversaciones personales con colegas de la Kennedy School y otros sitios. Los documentos esenciales son: Porter, *Presidential Decisionmaking*; Laurence E. Lynn, Jr., y John M. Seidl, «Bottom-Line Management for Public Agencies», *Harvard Business Review*, vol. 55, n° 1 (1977); Laurence E. Lynn Jr., y David DeF. Withman, *The President as Policymaker: Jimmy Carter and Welfare Reform*, Filadelfia, Temple University Press, 1981; Richard Darman, «Note on Policy Development # 4.» También me ha sido útil un seminario de un año sobre este tema, en el que participaron, entre otros, Francis Bator, Hale Champion, Richard E. Neustadt y Robert Zoellick. Otra documentación acerca de estas mismas ideas incluye trabajos importantes como Alexander George, «The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy», *American Political Science Review*, 66 (setiembre de 1972), págs. 751-785, sobre la promoción múltiple; James W. Fessler y Donald F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, N.J., Chatham House, 1991, págs. 208-238, acerca de los sistemas presupuestarios; y John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1988, sobre los sistemas de planificación estratégica en el sector público.
80. A menudo se ha descrito esta técnica como la «gestión» o el «diseño» del «proceso de desarrollo de la política», una tarea típica a la que se enfrentan los directivos gubernamentales. Algunos casos que presentan este problema de forma provocativa son: «The Recission of the Passive Restraints Standard», KSG Caso #C16-82-455.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1982; «Ruckelshaus and Acid Rain», KSG Caso #C16-86-658.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1986; «NHTSA and the Corporate Average Fuel Economy Standards» KSG Caso #C15-86-672.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1986; «The Press and the Neutron Bomb», KSG Caso #C14-84-607.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1984; «Ronald Reagan and Tax

Exemptions for Racist Schools» KSG Caso #C15-84-609.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1984; «Groundwater Regulation in Arizona», KSG Caso #C16-91-1066.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1991.

81. A menudo se describe esta tarea como la «gestión» o el «diseño» de «sistemas de gestión política». Está estrechamente relacionado con el diseño de sistemas de planificación estratégica y el uso de los procesos presupuestarios para propósitos de planificación estratégica. Para una discusión de cómo diseñar, desarrollar y operar estos sistemas a nivel presidencial, véase Porter, *Presidential Decisionmaking*. Véase también *A Presidency for the 1980s: A Report by a Panel of the National Academy of Public Administration*, Washington, D.C., National Academy of Public Administration, n.d. Para algunos casos que tratan este tema, véase Greg Mills, «PPB and the Surgeon General», HBS Caso 9-375-111, Boston, Harvard Business School, 1974; Regina Herzlinger y Arva Clark, «Zero-Based Budgeting in the Public Health Service», HBS Caso 9-178-080, Boston, Harvard Business School, 1977; Mark Moore, «Joan Claybrook and the National Highway Traffic Safety Administration», KSG Caso #C95-81-370.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1981; David Kennedy, «Managing EPA», KSG Caso #C16-87-729.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1987.

82. Recuérdese que la argumentación en el capítulo 4, donde se acentuaba el papel tanto del proceso como de la sustancia al tomar una decisión, parecía legítima y persuasiva. Véase también Heymann, *The Politics of Public Management*, págs. 74-89; y Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978, págs. 283-286.

83. Las tareas necesarias para garantizar la legalidad de las decisiones políticas públicas es el núcleo de atención del derecho administrativo. Véase Jerry L. Mashaw, *Due Process in the Administrative State*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1985, págs. 172-221.

84. Aquí adopto, explícitamente, el modelo de gobierno como «actor racional» como un ideal normativo. Porter también parece seguir este modelo, ya que los criterios que usa para evaluar la actuación del consejo de política económica de Ford, se basan en este tipo de factores. Véase Porter, *Presidential Decisionmaking*, págs. 184-189. Para una visión alternativa, véase Charles E. Lindblom, «The Science of Muddling Through», reeditado por Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 263-275, y Lindblom, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1990, págs. 257-302. Las críticas de Lindblom de este modelo de actor racional condujeron el análisis hacia los modelos de deliberación y aprendizaje social. Véase la sección «Public Deliberation, Social Learning and Leadership», citado más abajo.

85. Para una discusión de cómo los análisis sustantivos, expertos, de ciencia social y política se usan o no para influenciar las decisiones de política pública, véase capítulo 2, nota 26.

86. Estoy en deuda con Hale Champion por haber destacado este tema en varias conversaciones privadas.

87. Acerca de la importancia de las estructuras de autoridad, véase Jerry L. Mechling, «Analysis and Implementation: Sanitation Policies in New York City», *Public Policy*, vol. 26, n° 2 (primavera de 1978), págs. 278-283. Sobre la importancia de los plazos para las decisiones gubernamentales, véase Allison, *Essence of Decision*, pág. 168.

88. John E. Chubb y Paul E. Peterson (comps.), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1989, págs. 20-37.

89. Véase nota 71.

90. Comunicación personal, 9 de marzo de 1995.

91. Stokey y Zeckhauser, *Primer*, págs. 5-6.

92. Para una lista de referencias sobre este tema, véase el capítulo 2, nota 26. Para más concreción, Laurence E. Lynn, Jr. (comp.), *Knowledge and Power: The Uncertain*

Connection, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978. Para una crítica, véase Mark H. Moore, «Social Science v. Policy Analysis: Some Fundamental Differences», en Daniel Callahan y Bruce Jennings (comps.), *Ethics: The Social Sciences and Policy Analysis*, Nueva York, Plenum Publishing, 1983; y Lindblom, *Inquiry and Change*.

93. Moore, «Social Science v. Policy Analysis».

94. Acerca de la importancia de evaluar la viabilidad, véase Graham T. Allison «Implementation Analysis: The Mission Character in Conventional Analysis», en *Benefit-Cost and Policy Analysis*: 1974, Chicago, Aldine Publishing, 1975, págs. 369-391.

95. Neustadt y Fineberg, *The Epidemic that Never Was*, págs. 232-236.

96. Para una discusión sobre esta relación, véase Arnold J. Meltsner, *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1976. Véase también Moore, «Social Science v. Policy Analysis». Para una crítica más sustancial y radical del potencial que tiene la ciencia social de contribuir a la resolución de problemas públicos, véase Lindblom *Inquiry and Change*. Para una idea de lo que podría ser esta relación, véase Giandomenico Majone, «Policy Analysis and Public Deliberation», en Robert B. Reich (comp.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988, págs. 157-178.

97. Raiffa, *Decision Analysis*.

98. Es precisamente en este tema que Neustadt y Fineberg se centran en sus «reflexiones» en *The Epidemic That Never Was*, págs. 116-137.

99. Lynn y Seidl, «Bottom Line Management». Véase también John M. Bryson, «Initiation of Strategic Planning by Governments», *Public Administration Review*, vol. 48, n° 6 (noviembre-diciembre 1988), págs. 995-1.004; James W. Fessler y Donald F. Kettl, «Budgeting», en *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, N.J., Chatham House, 1991, págs. 208-238; y Peter A. Pyhrr, «The Zero-Base Approach to Government Budgeting», en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 495-505.

100. Los sistemas de gestión política están estrechamente relacionados con los sistemas de planificación estratégica y los sistemas presupuestarios utilizados para propósitos de planificación estratégica. Para consultar documentos clave sobre este tema, véase la nota 81.

101. Allen Schick, «The Road to PPB: The Stages of Budget Reform», *Public Administration Review*, 26 (diciembre de 1966), págs. 243-258, reeditado en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 299-318. Véase también Fessler y Kettl, «Budgeting», págs. 208-238; y Pyhrr, «The Zero-Base Approach», págs. 495-505.

102. Pyhrr, «The Zero-Base Approach». Para algunos casos que describen estos sistemas presupuestarios, véase Mills «PPB and the Surgeon General», y Herzlinger y Clark, «Zero-Based Budgeting in the Public Health Service».

103. Darman es especialmente crítico con la rigidez del calendario de los sistemas presupuestarios y los sistemas, más flexibles, propuestos por Lynn y Seidl en «Bottom Line Management». Según ellos, los sistemas de calendario fijo son demasiado inflexibles para tratar la mayoría de los problemas (y oportunidades!) que aparecen en la tarea de gobierno. Véase Darman, «Policy Development Note #4», pág. 4.

104. Tuve una experiencia personal muy intensa relacionada con esta dificultad. Roscoe Egger, el director del IRS, había pedido a su equipo central y los subordinados en línea que desarrollaran un plan estratégico para el IRS. Lo que recibió fue un documento que se parecía mucho a una propuesta de presupuesto. Identificaba todos los programas y actividades principales de la organización y explicaba porque eran importantes. Egger expresó su descontento con la propuesta porque creía que un plan estratégico debía identificar el número relativamente reducido de áreas en las que se esperaba que gracias a innovaciones e inversiones se mejorarían las operaciones en el futuro, y no describir todo lo que la organización estaba realizando en aquel momento.

105. Para casos que describen los sistemas de gestión política en las agencias reguladoras, véase Moore, «Joan Claybrook and the National Highway Traffic Safety Administration», y Kennedy, «Managing EPA».

106. Porter, *Presidential Decisionmaking*, págs. 229-252.
107. *Ibid.*, págs. 235-241.
108. Acerca de los peligros de ver a los presidentes de este modo, véase Laurence E. Lynn, Jr., y David DeF. Whitman, «The Perils of Policymaking», en *The President as Policymaker*, págs. 3-15.
109. Porter, *Presidential Decisionmaking*, págs. 231-235.
110. *Ibid.*, págs. 241-247. Este enfoque de la toma de decisiones se ha asociado durante mucho tiempo con Alexander L. George. Véase George «The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy», *American Political Science Review*, 66 (setiembre de 1972), págs. 751-785.
111. Porter, *Presidential Decisionmaking*, pág. 177.
112. Darman, «Policy Development Note #4.»
113. Esto está implícito en la distinción que hace en este esquema para las decisiones que tienen una importancia «estratégica». *Ibid.*, pág. 3.
114. Heymann observa que «una estrategia es un objetivo y un plan que dan coherencia a las actividades de una organización. Si es algo nuevo y distinto, representa un esfuerzo por generar cambio, y el cambio siempre estimula la oposición». Heymann, *The Politics of Public Management*, pág. 19.
115. La participación en este grupo podría utilizarse como una forma de probar y crear la capacidad de aquellos individuos que pueden convertirse en los directivos clave de la recién reorientada organización. Incluso en este caso, sin embargo, la mayoría de las decisiones tendrían que realizarse en base a las recomendaciones realizadas por los directivos de línea en vez de los asesores.
116. Este enfoque se ve claro en el énfasis que Darman otorga a la función de «relacionar las cuestiones entre sí y con la estrategia general». Este tema se subrayó en una reunión con Darman y Elliot Richardson, un cliente de uno de los sistemas que Darman había desarrollado en los departamentos de Asuntos Exteriores y Justicia.
117. Hale Champion ha estudiado esta perspectiva.
118. Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*, págs. 29-45.
119. Ésta es la suposición común en los análisis económicos, y se incorporó en la «teoría de juegos» y en los análisis de la negociación. Para una introducción a la teoría de juegos, véase R. Duncan Luce y Howard Raiffa, *Games and Decisions*, Nueva York, Wiley and Sons, 1967, págs. 3-6. Para una introducción a los análisis de la negociación, véase Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*.
120. Sobre la idea del interés propio y la política, véase John Forejohn y Charles Shipan, «Congressional Influence on Bureaucracy», y Morris P. Fiorina, «Comment: The Problems with PPT», ambos en *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, 1990, págs. 1-20 y 255-263, respectivamente.
121. Steven Kelman, *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*, Nueva York, Basic Books, 1987, págs. 286-296. Véase también Gary Orren, «Beyond Self-Interest», y Steven Kelman, «Why Public Ideas Matter», en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 13-30 y 31-54, respectivamente.
122. Robert B. Reich, «Policy-Making in a Democracy», en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 123-156.
123. Para algunos ejemplos de situaciones en las que los argumentos acerca del interés público y los deberes influyen para crear una capacidad efectiva para actuar, véase Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: Roosevelt to Carter*.
124. Para analizar los resultados de las situaciones de negociación, los analistas tuvieron que estudiar las estrategias de los participantes de «forma reducida». Véase Luce y Raiffa, *Games and Decisions*, págs. 47-53.
125. *Ibid.*, págs. 56-154.
126. Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*; Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*.
127. Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*, págs. 70-74.

128. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: Roosevelt to Reagan*, págs. 50-90.
129. Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*, págs. 246-254.
130. *Ibid.*
131. *Ibid.*, págs. 226-237.
132. *Ibid.*, pág. 111.
133. *Ibid.*, pág. 11.
134. *Ibid.*, págs. 84-86.
135. Creo que fueron Roger Fisher y William Ury quienes inventaron esta frase. Véase Fisher y Ury, *Getting to Yes*, pág. 97-106.
136. Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*, págs. 29-45.
137. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960.
138. Fisher y Ury establecen los elementos de la «negociación con principios» en *Getting to Yes*.
139. Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*, págs. 29-45.
140. Fisher y Ury adoptan una visión diferente e incitan a la partes de la negociación a adoptar una posición según sus principios. Según su análisis, esto permitirá que un mayor número de negociaciones lleguen a un acuerdo satisfactorio, y alcanzar un acuerdo es generalmente mucho mejor que no llegar a ninguno, cosa que ocurre a menudo cuando la gente actúa de forma demasiado agresiva. Véase Fisher y Ury, *Getting to Yes*.
141. Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*, págs. 218-230. Véase también James K. Sebenius, «Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties», *International Organization*, vol. 37, n° 2, primavera de 1983, págs. 281-316.
142. Lax y Sebenius, *The Manager as Negotiator*, págs. 46-62.
143. Lax y Sebenius reconocen esta crítica; *ibid.*, págs. 237-241.
144. Recuérdese la discusión de los ciudadanos en el capítulo 2. La sugerencia aquí es que se necesita algo distinto a la negociación para desarrollar y fomentar la expresión de los valores de «los ciudadanos», en vez de «los clientes», ya sean «beneficiarios» u «obligados».
145. Estas ideas se especifican en Robert B. Reich, «Policy Making in a Democracy», y Ronald A. Heifetz y Riley M. Sinder, «Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving», ambos en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 137-147 y 179-203, respectivamente. Véase también Reich, *Public Management in a Democratic Society*, pág. 175; y Ronald A. Heifetz, *Leadership without Easy Answers*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994, págs. 125-149.
146. Heifetz, *Leadership*, págs. 235-236.
147. Heifetz hace una distinción importante entre el trabajo «técnico» y el trabajo «adaptativo»; el primero ocurre cuando las personas en puestos de autoridad conocen las respuestas; el segundo, cuando las respuestas todavía deben encontrarse, o cuando la solución implica adaptarse a una realidad penosa que no se puede cambiar. Véase Heifetz y Sinder, «Political Leadership», págs. 185-191; y Heifetz, *Leadership*, págs. 73-76.
148. Heifetz lo llama crear un «entorno de apoyo» apropiado. Véase Heifetz, *Leadership*, págs. 103-113.
149. Reich, «Policy Making in a Democracy», págs. 144-147.
150. Heifetz utiliza esta idea de «adaptarse a una realidad problemática», como la esencia de su definición del liderazgo en *Leadership*, págs. 22-27.
151. Véase Robert B. Reich, «Public Administration and Public Deliberation: An Interpretive Essay», *Yale Law Journal*, vol. 94 (junio de 1985), págs. 1.617-1.641; y Arthur Applbaum, «Failure in the Marketplace of Ideas» (Kennedy School of Government, manuscrito no publicado, 1993).
152. Reich, «Policy Making in a Democracy», págs. 144-147.

153. Estos acontecimientos se describen en Henry Lee y Esther Scott, «Managing Environmental Risk: The Case of Asarco». KSG Caso #C16-88-847, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1988. El caso se analiza en Reich, «Policy Making in a Democracy», págs. 147-150, y en Heifetz, *Leadership*, págs. 88-100. Me he limitado a reproducir su análisis.

154. David L. Kirp. *Learning by Heart: AIDS and Schoolchildren in America's Communities*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 1989, págs. 276-293.

155. Heifetz, *Leadership*. Un enfoque distinto del «aprendizaje gubernamental», se resume en Lloyd Etheredge, «Government Learning: An Overview», en Samuel L. Long (comp.), *The Handbook of Political Behavior*, vol. 2, Nueva York, Plenum Press, 1981, págs. 73-161. Este artículo se centra más en cómo los altos ejecutivos aprenden que en cómo aprenden los ciudadanos, pero es un resumen muy útil de algunas ideas relacionadas al respecto.

156. Heifetz, *Leadership*, págs. 194-201.

157. Véase n. 151.

158. Heifetz, *Leadership*, págs. 235-249.

159. Heifetz y Sinder, «Political Leadership», págs. 187-191.

160. Heifetz, *Leadership*, págs. 241-246.

161. Estos acontecimientos se describen en «Cancer and Environmental Hazards in Woburn, Massachusetts», KSG Casos #C16-86-659.0, #C16-86-660.0, #C16-86-660.1, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1986. El análisis presentado aquí es mío.

162. El concepto de «marketing social» está explicado y desarrollado en Philip Kotler y Eduardo Roberto, *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, Nueva York, Free Press, 1989. Véase también Philip Kotler, «Social Marketing of Health Behavior», en L. W. Frederiksen, L.J. Solomon, y K. A. Brehany (comps.), *Marketing Health Behavior*, Nueva York, Plenum Press, 1984. Para un artículo excelente que revisa los conceptos del marketing en el sector público, los criterios propios para evaluar las campañas, y los resultados de los esfuerzos de cien campañas en los medios de comunicación, véase Janet A. Weiss y Mary Tschirhart, «Public Information Campaigns as Policy Instruments», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 13, n° 1 (1994), págs. 82-119. Para algunos casos que describen «campañas de comunicación estratégica» que tuvieron éxito, véanse «Selling the Reorganization of the Post Office», KSG Caso #C14-84-610.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1984, y «Please Be Patient: The Seattle Solid Waste Utility Meets the Press», KSG Caso #C16-91-1058.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1991.

163. Para críticas sobre las campañas de información pública como propaganda, véase Jaques Ellul, *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*, Nueva York, Vintage, 1965, y Benjamin Ginsberg, *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power*, Nueva York, Basic Books, 1986. Para una visión alternativa, más esperanzadora, véase Walter Lippman, *Public Opinion*, Nueva York, Free Press, 1981; Martin Linsky, «The Media and the Public Deliberation», en Reich, *The Power of Public Ideas*, págs. 205-227; y Weiss y Tschirhart, «Public Information Campaigns as Policy Instruments».

164. R. Craig Lefebvre y June Flora, «Social Marketing and Public Health Intervention», *Health Education Quarterly*, vol. 15, n° 3 (otoño de 1988), págs. 300-301.

165. Incluso la policía ha empezado a hacer encuestas a sus clientes: la población general, los que llaman pidiendo ayuda, ¡incluso los arrestados! Véase, por ejemplo, Frank Small and Associates, *Community Policing Initiatives in the Australian Capital Territory: 1992 Update*, Sydney, Australia, Frank Small Associates, 1992.

166. Para una revisión de los esfuerzos de cien campañas en los medios de comunicación, véase Weiss y Tschirhart, «Public Information Campaigns as Policy Instruments». El sector de la sanidad pública parece particularmente activo y experto en el desarrollo y uso de estas técnicas. Puede que sea debido a que muchas de sus intervenciones

dependen de la movilización de mucha gente para conseguir cambios importantes en su comportamiento.

167. Estos acontecimientos se describen en Robert D. Behn, *Producing Results: How Public Managers Can Create a Culture of Performance*, Durham, N.C., Governor's Center, Duke University, 1994. Para una discusión de la teoría sobre cómo motivar a la gente a pagar sus impuestos, véase Mark H. Moore, «On the Office of Taxpayer and the Social Process of Taxpaying», en Philip Sawicki (comp.), *Income Tax Compliance*, Reston, Va., American Bar Association, 1983.

168. Behn, *Producing Results*, capítulo 3, págs. 7-9.

169. *Ibid.*, págs. 19-21.

170. *Ibid.*, capítulo 4, págs. 9-17.

171. *Ibid.*, capítulo 5, págs. 3-6.