

## 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

0758

## IMAGINACIÓN GERENCIAL

La directora de la biblioteca estaba preocupada.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Sin embargo, había algunos problemas prácticos, como por ejemplo, ¿qué cobraría por el servicio?<sup>4</sup> 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?<sup>5</sup> ¿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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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, movilizando 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> También ofrecen cierta orientación a los directivos indicándoles qué propósitos particulares deben perseguir las organizaciones públicas y qué medios se pueden utilizar.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> (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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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 hicieran ambas cosas. Funcionarios con muchos recursos y con agendas propias siempre encontraban formas encubiertas para moldear las concepciones del gobierno sobre el interés público.<sup>33</sup> Además, la naturaleza encubierta de su influencia resultó ser especialmente perniciosa, ya que los hacía irresponsables y los convertía en cínicos corruptos.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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).<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> En el capítulo 5, describo cinco tareas diferentes de la gestión política: la promoción emprendedora,<sup>42</sup> la gestión del desarrollo de la política,<sup>43</sup> la negociación,<sup>44</sup> la deliberación pública y el liderazgo,<sup>45</sup> y el marketing público.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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, nº 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 nº 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 Hecl, *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*.