

MICHAEL BARZELAY
Con la colaboración de Babak J. Armajani
ATRAVESANDO LA BUROCRACIA

Esta obra contradice el pensamiento tradicional según el cual los burócratas constituyen un impedimento para que el sistema político pueda cambiar. Para Michael Barzelay y Babak J. Armajani la causa del deficiente desempeño gubernamental se funda sobre la negativa y constante influencia del paradigma burocrático que, aunque pretende un buen gobierno, en realidad se caracteriza por la centralización del control y de la economía y por el apego intransigente a todas las reglas.

En este sentido los autores sugieren que se lleve a cabo una reforma administrativa para contrarrestar la creatividad burocrática que tan sólo incrementa la arbitrariedad y la corrupción.

Este libro examina estrategias organizacionales específicas —contrarias al paradigma burocrático— que ofrecen soluciones posibles. Presenta argumentos fundados en una experiencia que demuestra que es posible combinar el nuevo paradigma de las operaciones administrativas gubernamentales con las ideas del paradigma previo y expone argumentos en favor de soluciones no tradicionales.

Producto de una investigación auspiciada por el programa de innovaciones del gobierno estatal y local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, *Atravesando la burocracia* explica cómo los funcionarios públicos de Minnesota, en los Estados Unidos, dejaron a un lado el paradigma burocrático y experimentaron con ideas como servicios al cliente, la capacitación de servidores públicos en contacto directo con el público para resolver los problemas y la introducción selectiva de fuerzas de mercado en el gobierno.

Michael Barzelay es profesor de administración pública en la London School of Economics and Political Science. Es autor de *The Politicized Market Economy*.

Babak J. Armajani se desempeñó como funcionario en el gobierno de Minnesota de 1983 a 1991 y actualmente es senior fellow en el Instituto Humphrey de Asuntos Públicos de la Universidad de Minnesota.

COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. A. C.
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA



www.fce.com.mx



9 789681 649166

Diseño de portada: Pablo Tadeo Soto



MICHAEL BARZELAY
ATRAVESANDO LA BUROCRACIA

**ATRAVESANDO
LA BUROCRACIA**
UNA NUEVA PERSPECTIVA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Estudio introductorio de Héctor Martínez Reyes

**MICHAEL
BARZELAY**

Con la colaboración
de Babak J. Armajani



capacitación debía proporcionar una fuente centralizada dentro del gobierno del estado. En principio, la demanda efectiva de las dependencias operativas, en cuanto a servicios de capacitación prestados por Relaciones de Personal, con base en una tarifa por servicio, mediría la necesidad de servicios de capacitación existente en el estado de manera menos imperfecta que el monto de la asignación presupuestaria para capacitación concedida a Relaciones de Personal. Por consiguiente, la defensa del financiamiento de la capacitación mediante fondos generales, hecha por la comisiónada, viola el principio 1. Segundo, con base en el dudoso supuesto de que las autoridades apreciaban algún tipo de equidad distributiva en la utilización de actividades de capacitación prestadas internamente, se podía haber servido a estos propósitos sin violar el principio de que las funciones *staff* deben ser financiadas por sus clientes (por ejemplo, mediante un sistema de subsidio al consumo).²⁴

Como cuestión empírica, las dependencias operativas habían hecho saber que deseaban utilizar mayores servicios de capacitación prestados internamente de los que podía suministrar Relaciones de Personal, valiéndose únicamente de los fondos generales asignados a esta actividad, y los clientes se mostraron dispuestos a pagar un costo más elevado. Dado el principio 1, esta información representaba un buen indicio de que, para las dependencias operativas, invertir en capacitación era una vía de costo efectivo para cumplir con sus tareas y sus mandatos. Más todavía, como las dependencias operativas podían comprar servicios de capacitación prestados externamente, esta información indicaba que Relaciones de Personal poseía una ventaja competitiva en la prestación de estos servicios. ¿Quién se beneficiaba con la violación de la regla por parte de Relaciones de Personal? Los proveedores de servicios de capacitación. No las dependencias operativas. Tampoco sus clientes. Y mucho menos los contribuyentes. Tras ser revisado, en el caso de una actividad de capacitación interna, el argumento para hacer una excepción a la regla resulta insostenible, como se ha reconocido en otros medios.²⁵

²⁴ Como la legislatura permitió a las dependencias operativas comprar servicios de capacitación a proveedores privados, es difícil argumentar que el mandato de las relaciones de personal incluía el racionamiento de estos servicios, a modo de producir algún tipo de resultado igualitario en esa área. Es más, el gobernador generalmente no apoyaba las políticas administrativas que limitaban el acceso a insumos particulares tras el congelamiento de 1983.

²⁵ La Oficina de Administración de Personal de los Estados Unidos ha hecho un uso creciente de los fondos revolventes para financiar los servicios de capacitación prestados a las dependencias federales, con resultados aparentemente satisfactorios. Entrevista con el Director Asistente Robert Agresta, U. S. Office of Personnel Management, noviembre de 1990.

VIII. EL PARADIGMA POSBUROCRÁTICO DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

El uso cada vez más común de términos como *clientes*, *calidad*, *servicio*, *valor*, *incentivos*, *innovación*, *autorización* y *flexibilidad*, por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales, indica que, en los Estados Unidos, el paradigma burocrático ya no es la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la administración pública.¹ En la búsqueda de mejor rendimiento, hay quienes abogan por destituir el gobierno.² Otros proponen reinventarlo, concepto éste que alienta a los estadounidenses a tomar nota de los marcados cambios de prácticas operativas que tienen lugar en un conjunto de actividades públicas.³ Como un desafío al pensamiento convencional, muchas dependencias gubernamentales vienen invirtiendo millones de dólares en programas de capacitación estructurados con base en un sistema conceptual en el que están incluidos los clientes, la calidad, el valor, el control de procesos y la participación de los empleados.⁴ Para incrementar la flexibilidad y la responsabilidad financiera, algunos preconizan una gran expansión

¹ Los conceptos de presupuesto por programas, evaluación de programas y análisis político ampliaron y mejoraron el paradigma burocrático, aportando algunas de las simientes para el paradigma postburocrático, pero no desafiaron la idea del paradigma burocrático sobre la administración, la producción, la organización y la rendición de cuentas.

² James O. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, Nueva York, 1989, pp. 369-376.

³ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1992. El término se usó en 1991 en el discurso inaugural del gobernador de Massachusetts William Weld. Véase "What 'Entrepreneurial Government' Means to Governor Weld", *Boston Globe*, 8 de enero de 1991, pp. 17-18.

⁴ Sobre el movimiento por la calidad en el gobierno, véase Christopher Farrell, "Even Uncle Sam Is Starting to See the Light", *Business Week*, Special 1991 Bonus Issue: "The Quality Imperative", 25 de octubre de 1991, pp. 132-137. Sobre los orígenes de los conceptos y las prácticas de la administración de calidad, véase David A. Garvin, *Managing Quality: The Strategic and Competitive Edge*, Free Press, Nueva York, 1988. La influencia del MCT en el departamento de defensa puede verse, por ejemplo, en Tom Varian, "Beyond the TQM Mystique: Real-World Perspectives on Total Quality Management", *American Defense Preparedness Association*, Arlington, Va., 1990; Defense Communications Agency, "Vision 21/TQM: Venturing Forth into the 21st Century", 2ª ed., Washington, D. C., marzo de 1989; Navy Personnel Research and Development Center, "A Total Quality Management Process Improvement Model" (San Diego, Calif., diciembre de 1988). Todavía está por aparecer alguna bibliografía sobre la administración de la calidad total en el gobierno.

de las relaciones de intercambio y pago, en vez del financiamiento mediante fondos generales; muchos argumentan también en pro de la utilización de la competencia como dispositivo para hacer que las unidades de operación gubernamentales sean responsables ante sus clientes.⁵ Entre los conceptos programáticos surgidos de la estudiada crítica al modo en que la visión de la reforma y del paradigma burocráticos ha influido en las organizaciones de acatamiento y servicio se cuentan los incentivos a la regulación ambiental basados en el mercado,⁶ la promoción del cumplimiento voluntario en la administración fiscal, la vigilancia comunitaria,⁷ la integración del servicio social,⁸ el sistema de jurados de un día o de un caso,⁹ la administración basada en la escuela¹⁰ y la opción escolar.¹¹

¿Existe una idea medular única—reductible, tal vez, a una pulsación sonora—tras este fermento de pensamiento y práctica? Algunos lectores responderán que la idea central es el servicio. O el enfoque en el cliente. O bien la calidad. O los incentivos. O tal vez la creación de valor. O quizás la autorización. Pero los principales conceptos de la naciente práctica no se organizan jerárquicamente, con la idea maestra en lo alto. A modo de señalamiento, el concepto de incentivos no incluye a la también útil idea de autorización, que puede definirse como un estado de cosas en que los individuos y los grupos se sienten psicológicamente responsables de los resultados de su trabajo. Dado que la argumentación y la práctica nacientes se hallan estructuradas por un paradigma en vez de una única idea medular, quienes deseen obtener el mayor be-

⁵ Donald B. Shykoft, "Unit Cost Resourcing Guidance", Washington, D. C., Department of Defense, s. p. d. 1, octubre de 1990, citado en Fred Thompson y L. R. Jones, "Management Control and the Pentagon", manuscrito, octubre de 1991, p. 16.

⁶ Project 1988, "Round II: Incentives for Action: Designing Market-Based Environmental Strategies", Washington, D. C., 1991, y Robert N. Stavins, "Clean Profits: Using Economic Incentives to Protect the Environment", *Policy Review* (primavera de 1989), pp. 58-63.

⁷ Malcolm K. Sparrow, Mark H. Moore y David M. Kennedy, *Beyond 911: A New Era for Policing*, Basic Books, Nueva York, 1990.

⁸ Beth A. Stroul y Robert M. Friedman, "A System of Care for Severely Emotionally Disturbed Children and Youth", Georgetown University Child Development Center, Washington, D. C., julio de 1986.

⁹ "Middlesex County Jury System", John F. Kennedy School of Government, caso C16-86-656,0.

¹⁰ Theodore R.Sizer, *Horace's Compromise: The Dilemma of the American High School*, Houghton Mifflin, Boston, 1984, y Paul T. Hill y Josephine Bonan, "Decentralization and Accountability in Public Education", RAND, Santa Mónica, Calif., 1991.

¹¹ John E. Chubb y Eric A. Hanushek, "Reforming Educational Reform", en Henry Aaron (comp.), *Setting National Priorities*, Brookings Institution, Washington, D. C., 1990, pp. 213-247, y John E. Chubb y Terry M. Moe, *Politics, Markets, and America's Schools*, Brookings Institution, Washington, D. C., 1990, pp. 185-229. Respecto a una reseña crítica de libros de Chubb y Moe, véase Richard F. Elmore, *Journal of Policy Analysis and Management* (otoño de 1991), pp. 687-694.

neficio de los nuevos recursos conceptuales deberán entender cómo se relacionan entre sí los diversos componentes del sistema.¹²

Entender la estructura y el funcionamiento del paradigma más moderno, lo suficientemente bien como para mejorar la administración pública, exige atención y meditación, aunque no las refinadas aptitudes de un filósofo analítico o de un lingüista social. Nuestra sugerencia es que el nuevo paradigma se puede entender fácilmente trabajando con la metáfora de una familia ampliada de ideas. La imagen de una familia ampliada es útil porque indica que, en cierto modo, todas las ideas se vinculan entre sí e implica que, para identificar exactamente cómo, es necesaria cierta concentración. La misma metáfora se puede llevar más lejos.¹³ Imagínese al nuevo paradigma, lo mismo que al paradigma burocrático, como a una generación en el seno de una familia ampliada. Aunque los miembros de cada generación tal vez no disfruten de la misma posición, sus relaciones—como las de los conceptos en uno u otro paradigma—no son jerárquicas. Todos los primos pueden ser compatibles en muchas situaciones, pero es probable que sus personalidades—en gran parte como las implicaciones de los conceptos de incentivos y autorización—difieran marcadamente. Es más, así como los hermanos y los primos tratan de demostrar que, individual y colectivamente, son distintos de la generación de sus padres, así las autodefinitiones del nuevo paradigma subrayan las divergencias con el paradigma burocrático. En las familias ampliadas y los paradigmas, las diferencias entre generaciones también reflejan cambios en los entornos sociales, económicos y políticos en que han vivido. Para llevar la metáfora un paso más adelante, así como los hermanos y los primos tienen mayor influencia de la generación anterior de la que quieren ver o aceptar, así los conceptos del nuevo paradigma

¹² Un paradigma es un sistema conceptual basado en la experiencia. De manera más específica, un paradigma podría concebirse como un sistema de conocimiento, esquemas mentales, teorías de sentido común y razones generales para la acción. Para ver cómo se estructura este sistema, considérese un importante concepto contenido en el paradigma de la sociedad moderna: la producción. Este concepto realiza la competencia de ciertos tipos de procesos de trabajo (como el trabajo fabril) y disminuye otros (como el trabajo doméstico). El concepto de producción da lugar a un complejo esquema mental, que incluye otros conceptos como los de trabajadores, tareas, máquinas, especialización, aptitudes, organización, supervisión, insumo total, inventario de trabajo en curso, "cuellos de botella", defectos, inspección, colaboración, costos y eficiencia. Este complejo esquema mental estructura las teorías de sentido común acerca de la producción. Una teoría de sentido común históricamente importante sostenía que la prosperidad y la conveniencia modernas exigían eficiencia; la eficiencia demandaba reducir los costos de producción, y los costos podían reducirse mediante la especialización del trabajo, la estrecha supervisión de los trabajadores y la organización racional. De esta teoría de sentido común se desprendería una razón general para la acción en la sociedad industrial: la eficiencia.

¹³ Sobre las trayectorias del terreno de origen al terreno previsto, véase George Lakoff y Mark Turner, *More Than Cool Reason*, University of Chicago Press, Chicago, 1989, pp. 57-65.

se hallan profundamente condicionados por sus relaciones lineales con los conceptos del paradigma burocrático que los precedió.

El término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno es el de *paradigma posburocrático*. Este término implica que el paradigma posburocrático sea tan multifacético como su predecesor. Un nombre inconexo habría ocultado el hecho de que, en tanto que cuestión histórica, la generación de ideas más joven ha evolucionado a partir del paradigma burocrático.

El cuadro VIII.1 describe esa evolución. Este marco guía el esfuerzo por identificar el paradigma posburocrático y por enfocarlo desde una perspectiva histórica.

EL CAMBIO DE PARADIGMAS

Del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos

El propósito de las reformas burocráticas era permitir al gobierno ponerse al servicio del interés público.¹⁴ Los reformadores decían que el gobierno serviría al interés público si era honrado y eficiente. Por honrado, entendían un gobierno limpio de particularismos, de molice y del robo sin reservas de los dineros del pueblo. Por eficiente, concebían un gobierno que mejorara la infraestructura urbana, impartiera educación y promoviera la salud pública.¹⁵

Andando el tiempo, la estrategia de los reformadores, orientada a servir los intereses de la población, llegó a definir el interés público. Uno de los elementos centrales de aquella estrategia era reclutar, desarrollar y conservar expertos en los campos de la contabilidad, la ingeniería y el trabajo social. Esta estrategia fue concebida no sólo para lograr resultados, sino también para usar la pericia como manera de legitimar las acciones de los funcionarios no electos en un estado administrativo. Como consecuencia no prevista, pero tampoco sorpresiva, estos funcionarios dieron en suponer que el interés público quedaba servido siempre que

¹⁴ Entre estas reformas se incluía la introducción de las protecciones del servicio civil, la votación abreviada, la reorganización, el proceso presupuestario ejecutivo y las competencias competitivas.

¹⁵ A lo largo de los años, el concepto del interés público ha sido examinado habilmente por los científicos políticos. Véase, por ejemplo, Charles E. Lindbloom, "Bargaining: The Hidden Hand in Government (1955)", capítulo 7 de *Democracy and Market System*, Norwegian University Press, Oslo, 1988, pp. 139-170. El historiador Richard Holsstadter señala que, en general, el interés público era lo que los reformadores —principalmente los profesionistas y las élites de la clase media que habían perdido el poder ante las maquinarias políticas— consideraban que harían de los Estados Unidos una mejor sociedad. Véase *The Age of Reform: From Bryan to F. D. R.*, Vintage, Nueva York, 1955, pp. 174-214.

CUADRO VIII.1. *Comparación de paradigmas*

<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Paradigma posburocrático</i>
Interés público	Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Lograr el apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Construir la rendición de cuentas
Seguir reglas y procedimientos	Fortalecer las relaciones de trabajo
	Entender y aplicar normas
	Identificar y resolver problemas
	Mejorar continuamente los procesos
Operar sistemas administrativos	Separar el servicio del control
	Lograr apoyo para las normas
	Ampliar las opciones del cliente
	Alentar la acción colectiva
	Ofrecer incentivos
	Evaluar y analizar resultados
	Enriquecer la retroalimentación

aplicaran sus diversos cuerpos de conocimiento y de normas profesionales a problemas existentes dentro de sus respectivos campos de autoridad.

En tiempos de la reforma burocrática, cuando la demanda efectiva de lucha contra las enfermedades, construcción de obras públicas y contabilidad para el erario público apenas había alcanzado importancia, resultaba razonablemente sostenible la presunción de que las decisiones tomadas de acuerdo con las normas profesionales eran congruentes con las necesidades y las exigencias colectivas de los ciudadanos. Hacer esta presunción ha dejado de ser razonable. El gobierno a menudo deja de obtener los resultados deseados desde el punto de vista ciudadano, cuando, en su propio seno, cada comunidad profesional está segura de que sus normas definen el interés público.

Para estimular una mayor investigación y una mejor deliberación acerca del modo en que la labor gubernamental guarda relación con los deseos de los ciudadanos, el paradigma posburocrático sugiere que la frase retórica específica "el interés público" debe confinarse a los libros de historia sobre la política y la administración estadounidenses. Una de las expresiones sustitutas deseables es "los resultados que valoran los ciudadanos". Comparada con su predecesora, la expresión más reciente se

puede usar para motivar mayor investigación, argumentación más clara y deliberación más productiva acerca de los resultados que los ciudadanos valoran colectivamente. Esta construcción retórica también evoca la red de ideas acerca de las organizaciones enfocadas en el cliente, subraya los resultados sobre insumos y procesos e implica que, dentro del gobierno, las comunidades profesionales no pueden presuponer lo que valoran los ciudadanos.¹⁶

De la eficiencia a la calidad y el valor

Los dirigentes del movimiento de administración científica de principios del siglo xx elaboraron y popularizaron una teoría del sentido común en torno a las causas, la naturaleza y la importancia de la eficiencia.¹⁷ Esta teoría tenía sentido porque explicaba el progreso industrial característico de la época y la información acerca del funcionamiento de las fábricas modernas era ampliamente conocida. No hay más que dar un pequeño paso para inferir que los reformadores usaban su conocimiento de la administración industrial eficiente para dar forma a su concepto de la administración pública eficiente.¹⁸

¹⁶ Algunos tal vez critiquen el uso de cualquier concepto como el de interés público. En la bibliografía sobre la discusión y la administración públicas se pueden hallar argumentos para apoyar nuestra premisa de que si se suprime la categoría retórica del interés público, se la debe sustituir por una idea funcionalmente semejante. Véase Steven Kelman, *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*, Basic Books, Nueva York, 1987, 215. Véase también Robert B. Reich (comp.), *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1990; Dennis F. Thompson, "Representatives in the Welfare State", en Amy Gutmann (comp.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1988, pp. 136-143; y Mark H. Moore, "Creating Value in the Public Sector", en prensa. Puede encontrarse apoyo a la premisa de que la retórica contribuye a la deliberación en diversas obras como las de Donald N. McCloskey, *The Rhetoric of Economics*, University of Wisconsin Press, Madison, 1985; Warren Bennis y Richard Nanus, *Leaders: Strategies for Taking Charge*, Harper and Row, Nueva York, 1985; David Johnston, *The Rhetoric of Leviathan*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1986; y Giandomenico Majone, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1989.

¹⁷ Simplificamos aquí omitiendo la explicación del concepto de economía. Economía era la contraseña de quienes deseaban reducir los gastos y los impuestos gubernamentales; la eficiencia era destacada por los que querían mejorar el rendimiento del gobierno. También simplificamos aquí la explicación de eficiencia enfocando el movimiento de la administración científica y la administración fabril. Respecto de una exposición más completa sobre el concepto de eficiencia en la antigua administración pública, véase Dwight Waldo, *The Administrative State*, 2ª ed., Holmes and Meier, Nueva York, 1984.

¹⁸ En este contexto, entendemos por conocimiento el conocimiento ordinario examinado en Charles E. Lindblom y David K. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1979, pp. 12-14. Sobre las trayectorias del terreno de origen al terreno previsto, véase Lakoff y Turner, *More Than Cool Reason*, pp. 57-65.

¿Qué sabían los reformadores de la administración fabril? Sabían que un sistema fabril eficiente lograba producir cantidades siempre crecientes de bienes, al mismo tiempo que reducía el costo de la producción.¹⁹ También conocían las recetas para alcanzar aquel éxito. En las fábricas, los administradores controlaban la producción con gran detalle mediante las estructuras jerárquicas de supervisión. Sabían que los sistemas productivos y administrativos eran concebidos y operados por expertos, que trabajaban en oficinas responsables del personal, de la contabilidad, la inspección, la energía y la construcción, la ingeniería, el diseño del producto, los métodos, la eficiencia productiva y los pedidos.²⁰ Asimismo, los reformadores burocráticos sabían que los administradores y los expertos fabriles aplicaban su autoridad y su pericia a la administración industrial, sin interferencia política partidista.

De tal suerte, la industria no sólo era fuente de retórica en torno a un gobierno eficiente; la comprensión de los principales ingredientes de un gobierno eficiente por parte de los reformadores —reorganización, sistemas contables, pericia y control de costos— se hallaba arraigada en su conocimiento de la industria.²¹ Los reformadores elaboraron algunos otros ingredientes para procesos y técnicas específicos, como la cuidadosa definición de funciones y responsabilidades, el estudio centralizado de estimaciones presupuestarias, las compras centralizadas, la programación del trabajo, los sistemas para presentación de informes y el análisis de métodos. Sin embargo, un concepto clave —el producto— no recorrió el trayecto de la industria al gobierno.²²

¹⁹ Robert B. Reich, *The Next American Frontier*, Times Books, Nueva York, 1983, pp. 22-82.

²⁰ Alfred D. Chandler, Jr., "Mass Production and the Beginnings of Scientific Management", en Alfred D. Chandler, Jr. y Richard S. Tedlow (comps.), *The Coming of Managerial Capitalism: A Case Book in the History of American Economic Institutions*, Richard D. Irwin, Homewood, Ill., 1985, p. 465.

²¹ "La contabilidad sistemática estaba revolucionando el control sobre la producción industrial, señalando el rumbo no sólo de la eficiencia y la utilidad acrecentada, sino también el de la honestidad", Barry Dean Karl, *Executive Reorganization and Reform in the New Deal*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1963, p. 35. Destacando el papel de la industria como terreno de origen del conocimiento acerca del gobierno eficiente, no pretendemos que otras fuentes de conocimiento sean ajenas. A decir verdad, Karl señala que los antiguos reformadores se vieron influidos por la administración municipal en Alemania y el sistema parlamentario inglés, aunque la influencia de estos modelos estuviera mediada por el conocimiento del comercio y la industria en los Estados Unidos. Véase *Executive Reorganization and Reform*, pp. 93-96. Karl también dice que la fuerza de los argumentos acerca de la práctica industrial se vio acrecentada por el ultraje moral contra la corrupción y el desperdicio. Véase *Executive Reorganization and Reform*, pp. 141-143.

²² ¿Cómo se explica este acertijo? Uno de los argumentos podría ser que los productos del gobierno son diferentes de los productos fabriles. Pero este argumento falla porque el concepto de producto podría haber servido como metáfora estructural —como ocurre en la actualidad— en los esfuerzos por conceptualizar la relación entre las metas y el trabajo organizacional. En contra de esta idea, podríamos argumentar que los reformadores no sabían pensar metafóricamente. Pero el concepto de un gobierno eficiente trae consigo el

Dado que excluía el concepto de producto, la influyente idea de gobierno eficiente que tenían los reformadores representaba un problema latente. Alentaba el florecimiento del notorio enloque burocrático en los insumos y permitía a las funciones especializadas ser mundos encerrados en sí mismos. Más específicamente, en el gobierno, se podía reivindicar un aumento de eficiencia siempre que se redujera el gasto en insumos, en tanto que en un entorno industrial, resultaba mucho más fácil argumentar que la reducción de costos mejoraba la eficiencia sólo cuando implicaba una disminución en el costo por unidad de producto. Es posible que a los administradores industriales no les resulte fácil lograr que cada miembro especializado de la organización se concentre en el producto, pero, en este concepto—incorporado en los bienes que se mueven a lo largo de la corriente de producción y que “salen por la puerta”—, por lo menos tenían un modo de pensar precisa y significativamente sobre cómo podía alcanzarse eficiencia la integración de funciones diferenciadas. Por razones planteadas con anterioridad, el concepto de interés público no poseía las facultades de integración del concepto de producto; a decir verdad, la estrategia de definir rigurosamente las funciones y las responsabilidades y de exaltar la pericia especializada se escurría en dirección opuesta.²³ La línea de fondo—ejemplificada en las historias de horror narradas en el capítulo II—es que la búsqueda de la eficiencia sin tendencias adecuadas hacia la integración funcional era una ficción.²⁴

La palabra “eficiencia” debe eliminarse del léxico de la administración pública, como lo ha sido de las elaboradas teorías prácticas sobre la manufactura y la administración de empresas de servicios.²⁵ En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor, como sus contrapartidas de la metáfora estructural: “El gobierno es industria”. En gran parte, que los reformadores supieran que hablaban metafóricamente está fuera de lugar. Conjeturamos que el concepto de producto fue descartado porque los reformadores estaban comprometidos con el racionalismo y el profesionalismo y rehuían los procesos de mercado y los valores comerciales, en el contexto del gobierno. También se dejó sentir la influencia de los conceptos legales de organización.

²³ Véase Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 3ª ed., Free Press, Nueva York, 1976, pp. 134-145. Simon replantea los argumentos para respetar las líneas de autoridad, independientemente de los méritos de la decisión particular.

²⁴ Sobre la importancia de integrar las funciones y adaptar las organizaciones al entorno, véase Kenneth R. Andrews, *The Concept of Corporate Strategy*, ed. rev., R. D. Irwin, Homewood, Ill., 1980.

²⁵ La palabra eficiencia no aparece ni en el índice de Michael E. Porter, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, Nueva York, 1985, ni en el de James L. Heskett, W. Earl Sasser, Jr. y Christopher W. L. Hart, *Service Breakthroughs*, Free Press, Nueva York, 1990.

tes de las organizaciones no gubernamentales. Lo que se pretende es que, en estos términos, la deliberación en el sector público es tan útil como en cualquier otra parte.²⁶

El paradigma posburocrático no trata de conciliar la mayor parte de las controversias en torno a las definiciones generales de los conceptos de producto o de servicio, de calidad y de valor.²⁷ Probablemente sea fútil legislar sobre la definición precisa de estas categorías retóricas y analíticas; sea como fuere, para nuestros propósitos, lo importante aquí es hasta qué punto, en la práctica, la gente hace un uso adecuado de estos conceptos al formular y discutir argumentos a la medida, o *ad hoc*, sobre el modo de evaluar y mejorar el rendimiento de determinadas organizaciones.²⁸

Para sacar el mayor provecho de esos esfuerzos deliberativos, es necesario cierto acuerdo mínimo sobre los términos. Primero, la perspectiva adecuada desde la que deben definirse estos conceptos es la del cliente. Por esta regla, es aceptable la recurrente definición de calidad, en tanto que adaptación a las exigencias del cliente. Segundo, el valor neto debe distinguirse del valor, tomando en cuenta los costos. Conforme a esta regla, la pretensión de que es deseable la reducción de gastos debe estudiarse en términos del efecto en el costo y el valor de los productos y los servicios. Tercero, deben tenerse en cuenta los costos no pecuniarios soportados por los clientes, cuando coproducen servicios o acatan las normas. Por esta regla, los costos medidos mediante sistemas contables convencionales deben ajustarse en contextos de servicio o cumplimiento.

De la administración a la producción

Los reformadores burocráticos tenían una teoría sobre la manera en que los servidores públicos individuales contribuían a una administra-

²⁶ La información proporcionada en los capítulos III-V de este libro es testimonio de esta pretensión.

²⁷ Sobre definiciones antagónicas del concepto de producto, véase Derek Abell, *Defining the Business: The Starting Point of Strategic Planning*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1980. Respecto a discusiones del concepto de creación de valor, véase Porter, *Competitive Advantage*, pp. 33-61, y David A. Lax y James K. Sebenius, *The Manager as Negotiator*, Free Press, Nueva York, 1986, pp. 63-116. El concepto de creación de valor en ambas obras encaja en la difundida tradición de consecuente bienestar. Véase Amartya Sen y Bernard Williams (comps.), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1982.

²⁸ Sobre el papel de los argumentos *ad hoc* en la razón práctica y la ciencia social, véanse, respectivamente, Joseph Raz, *Practical Reason and Norms*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1990, pp. 28-35, y Charles E. Lindblom, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1990, pp. 169-170.

ción eficiente. La teoría decía que el propósito de la administración era resolver problemas públicos, aplicando las leyes de manera eficiente. Las dependencias desempeñaban sus funciones subdividiendo las responsabilidades y asignándolas a las plazas. Asignados a sus puestos con base en el mérito, los servidores públicos desempeñaban sus funciones competentemente aplicando su pericia.²⁹ Esta teoría prometía orden y racionalidad en ese nuevo campo de la cosa pública denominado administración³⁰ y combinaba sutilmente un argumento político acerca de la legitimidad administrativa con un argumento organizacional respecto a la eficiencia. La teoría también ofrecía una razón para crear que el trabajo de los servidores públicos servía al interés público.

Hasta cierto punto, esta teoría del trabajo en la rama administrativa del gobierno aún subsiste. Pídase a los servidores públicos describir su trabajo y muchos relatarán hechos acerca de las funciones de su organización y de sus propias responsabilidades. Con objeto de comunicar lo que hace el titular de un cargo, algunas dependencias componen títulos que imitan la cadena de mando. Por ejemplo, un antiguo gerente de la Administración de Veteranos tenía el título de Subdirector Médico Asociado Asistente en Jefe.

Esta estrategia para definir el trabajo ya no satisface a los servidores públicos.³¹ Los miembros más jóvenes de la fuerza de trabajo se muestran menos dispuestos a aceptar la supervisión estrecha.³² Es inferencia razonable que la especificación de puestos organizacionales resulta una manera poco satisfactoria de caracterizar su identidad y su propósito en el trabajo. Otro de los problemas de la explicación normal es que los ciudadanos sean escépticos acerca de lo que vale el trabajo desempeñado por los servidores públicos... y que éstos lo sepan.³³ El paradigma burocrático ofrece a los servidores públicos de fines del siglo xx pocas herramientas para explicarse a sí mismos y a los demás por qué vale su trabajo.

El testimonio acumulativo de que la producción es una poderosa alternativa a la idea de la administración proviene del movimiento de administración de la calidad total (ACT). La ACT proporciona a los empleados métodos para identificar y mejorar los procesos de producción, como el

²⁹ Sobre la teoría de organización clásica, véase Gareth Morgan, *Images of Organization*, Sage, Newbury Park, Calif., 1986, pp. 19-38.

³⁰ Acerca del clásico argumento de que la administración es un terreno identificable de la actividad gubernamental, véase Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* (junio de 1887), pp. 197-222.

³¹ National Commission on the Public Service, *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*, Washington, D. C., 1989, pp. 173-175.

³² Rosabeth Moss Kanter, *The Change Masters: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation*, Simon and Schuster, Nueva York, 1983, pp. 56-58.

³³ National Commission on the Public Service, *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*, pp. 21-41.

análisis de flujo de procesos.³⁴ La mayor parte de los empleados gubernamentales, cuya experiencia con los conceptos y los métodos de la ACT ha sido positiva, se hallan profundamente comprometidos con la idea del análisis y del control de procesos.³⁵

¿Por qué es la producción una idea convincente? Una de las razones es que los empleados de nivel operativo se hallan típicamente implicados en la toma de decisiones; otra, que los métodos de razonamiento formalizados han sido considerados —a menudo por primera vez— en las deliberaciones sobre el modo en que deben organizarse los procesos de producción. Tanto el compromiso de los empleados como el análisis objetivo mitigan el sentimiento de impotencia entre los que laboran en las jerarquías organizacionales.³⁶ Es más, usando métodos de análisis de procesos, los empleados pueden desarrollar una representación visual compartida de la organización, sin hacer referencia alguna a su estructura o a sus límites jerárquicos. Aún más importante es que, por medio del análisis de procesos, cada empleado pueda visualizar y describir para los demás la manera en que su trabajo conduce a la entrega de un servicio o de un producto valiosos. Y los compañeros de trabajo pueden comprender —y apreciar— la labor que desempeña cada quien.³⁷

Para precaverse de las analogías erróneas entre la operación gubernamental y el proceso manufacturero, el paradigma posburocrático sugiere que el concepto de producción se exprese como prestación de servicios.³⁸ Esta terminología recuerda a los servidores públicos la compleja e íntima relación existente entre el proceso y el producto en la prestación de servicios: en tanto que la producción de bienes constituye un proceso separado de la distribución y del consumo, muchos servicios se

³⁴ Para una discusión sobre el proceso de control, véase Robert H. Hayes, Steven C. Wheelwright y Kim B. Clark, *Dynamic Manufacturing: Creating the Learning Organization*, Free Press, Nueva York, 1988, pp. 185-341, y Hesket, Sasser y Hart, *Service Breakthroughs*, pp. 112-158.

³⁵ Esta pretensión empírica no se puede verificar con base en la investigación científico-social. Queda como testimonio anecdótico derivado del extenso contacto con administradores del sector público y del trabajo de campo realizado para "Denise Fleury and the Minnesota Office of State Claims", John F. Kennedy School of Government, caso C15-87-744.0.

³⁶ Marshall Bailey, de la Agencia Logística de la Defensa, dice que el análisis de procesos es una manera de enfrentar el PROC (la Profecía, el Rumor, la Opinión y la Conjetura), que menoscaba el empeño de los empleados y el rendimiento organizativo.

³⁷ Una entrevistada para el caso de Denise Fleury informó que antes de dedicarse al análisis del flujo de procesos, los colaboradores se veían entre sí como categorías laborales; después, se vieron como personas.

³⁸ Algunas actividades del gobierno, como la acuñación de moneda y la fabricación de armamento, se asemejan más a la manufactura que a la prestación de servicios. La mayor parte de las actividades de cumplimiento se parecen más a los servicios que a las manufacturas. *Ganar apego a las normas* es un término adecuado para la producción en un contexto de cumplimiento.

Phueta
55

producen, se entregan y se consumen en el mismo proceso, a menudo con la participación de los clientes como coproductores.³⁹

Del control a la consecución del apego a las normas

En la visión del gobierno que tenían los reformadores burocráticos, el control era el alma de una administración eficiente. Se le consideraba tan vital que la intención de fortalecerlo servía como efectiva premisa principal en los argumentos con los cuales se apoyaba a un nutrido grupo de prácticas que profundizaban y ampliaban las reformas burocráticas. Entre ellas se incluían los sistemas contables, los congelamientos presupuestarios, las reorganizaciones, los requisitos de un informe e incontestables medidas para reducir el ejercicio de la discrecionalidad por parte de la mayoría de los servidores públicos.

¿Por qué fue reverenciada por los defensores de la administración eficiente esta fría y mecánica idea? La respuesta radica en que el control era un concepto importante en todas las líneas de pensamiento entrelazadas en la visión de la reforma burocrática.⁴⁰ El control era esencial para alcanzar la meta de una rama ejecutiva unificada. Se debía ejercer para purgar a las decisiones administrativas de influencias partidistas. El control era la base para la operación eficiente de las organizaciones en gran escala,⁴¹ y aseguraba al público que alguien, a saber el funcionario principal, estaba a cargo de la administración.

Influidos por las ideas de burocracia legal racional y por la práctica industrial, los creadores del paradigma burocrático persiguieron las metas de orden, racionalidad, administración impersonal, eficiencia y rendición de cuentas política, instituyendo sistemas de reglas controlados desde el centro. El enfoque en las reglas, la obligatoriedad de la centralización y el énfasis en la aplicación generaban consecuencias preocupantes, que se orientaron a hacer de la palabra "burocracia" un término más peyorativo que descriptivo.

³⁹ Las descripciones típicas de la administración de la calidad total no establecen la distinción vital entre la producción industrial y la prestación de servicios. Respecto a un planteamiento de esta diferencia, véase James L. Heskett, *Managing in the Service Economy*, Harvard Business School Press, Boston, 1986. A decir verdad, los terrenos de origen de las prácticas de administración de la calidad total son las industrias y las empresas de servicios públicos. Vista de cerca, la falta de establecer la diferencia entre servicio e industria es una desventaja importante para la ACT.

⁴⁰ Una razón básica fue la influencia de las metáforas de la máquina en el pensamiento organizacional. Véase Morgan, *Images of Organization*, pp. 19-38.

⁴¹ Véase JoAnne Yates, *Control through Communication: The Rise of System in American Management*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1989, pp. 1-20. Según Yates, los conceptos de control y de sistemas fueron desarrollados como filosofía administrativa durante los años noventa del siglo XIX.

Las reglas

El paradigma burocrático alentaba las actividades de control para el desarrollo de sistemas de reglas cada vez más densos, como respuesta a las circunstancias cambiantes o a los nuevos problemas.⁴² Cuando los sistemas de reglas fueron extremadamente complejos, se necesitaron operaciones *staff* de alcance considerable —localizadas en las dependencias tanto *staff* como operativas— para entenderlos, administrarlos y actualizarlos.

La centralización

El paradigma burocrático instaba a las autoridades a centralizar, en las dependencias *staff*, la responsabilidad y la autoridad para tomar decisiones administrativas. Por lo general, las operaciones *staff* centralizadas carecían de capacidad para procesar de manera expedita las solicitudes que recibían, fuera porque su fuerza en el proceso presupuestario era escasa, o porque su compromiso era con la idea de ahorrar dinero a los contribuyentes. Como consecuencia adicional, las decisiones tomadas desde el centro no tenían en cuenta la complejidad y la variabilidad de las situaciones confrontadas por las dependencias operativas.

La implantación

Era típico que las dependencias *staff* encargadas de la implantación fueran ciegas a las oportunidades de corregir los problemas en su origen.⁴³ Por ejemplo, las dependencias a menudo eran incapaces de cumplir con las normas porque sus empleados no sabían cómo aplicarlas a situa-

⁴² Respecto a una exposición sobre las frecuentes incompatibilidades entre las reglas y las realidades operativas, véase James Q. Wilson, *Bureaucracy*, pp. 333-345, y Steven Kelman, *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, American Enterprise Institute, Washington, D. C., 1990, pp. 88-90.

⁴³ Como ya se ha mencionado, el movimiento por la administración de la calidad total no se ha enfocado en los procesos de cumplimiento. De tener que desarrollar ese enfoque, no se ha señalado las similitudes entre las visiones de implantación en el cumplimiento y los enfoques de inspección en la manifestación de calidad. Al diagnosticar problemas con el enfoque de implantación, la experiencia con la inspección podría servir como útil terreno de origen. Similamente, como dispositivo heurístico para estructurar un mejor enfoque en el cumplimiento, las alternativas preferidas de la ACT a la inspección deben usarse como terreno de origen. Desde una perspectiva posburocrática, la ACT no debe ser el único de estos terrenos de origen. Entre otros terrenos de este tipo se incluyen las líneas republicanas liberal y cívica de la teoría política estadounidense y la experiencia reciente con la administración de servicios.

ciones específicas. Muchos de aquellos problemas de cumplimiento se podían haber resuelto proporcionando educación y asesoría específica acerca del modo de mejorar los procesos administrativos o productivos; no obstante, las organizaciones de cumplimiento que hacían hincapié en la aplicación solían invertir poco en la solución de problemas. Es más, cualquier énfasis en la implantación creaba innecesariamente relaciones antagónicas entre las actividades de control y las dependencias sujetas al cumplimiento. Esta clase de relación desalentaba los esfuerzos orientados a cumplir voluntariamente con las normas.⁴⁴

En nuestra opinión, al cabo de más de medio siglo de uso, el concepto de control se halla tan ligado al obsoleto enfoque en las reglas, la centralización y la implantación que el persistente uso de la palabra constituye un obstáculo para el pensamiento innovador acerca de la manera de alcanzar resultados que valoren los ciudadanos. No son totalmente adecuados como sustitutos los términos alternativos que hoy se usan, entre ellos, *delegación*, *descentralización*, *simplificación*, *regulación basada en los incentivos* y *cumplimiento voluntario*. Sea cual fuere el término que venga a estructurar el pensamiento posburocrático, el concepto debe servir para: 1) destacar otros medios distintos de las reglas, como los principios, a fin de enmarcar y comunicar las normas a las que deben apegarse las dependencias; 2) reconocer la complejidad y la ambigüedad de las situaciones especiales que enfrentan las dependencias sujetas al cumplimiento, y 3) subrayar el papel que las recompensas y las relaciones de trabajo positivas pueden desempeñar en la motivación de las dependencias sujetas al cumplimiento a tomar buenas decisiones. El término *conseguir el apego a las normas* está concebido para llenar esta función. Este concepto señala varias líneas de pensamiento posburocrático en torno a las estrategias organizacionales de las actividades de cumplimiento, una de las cuales merece destacarse aquí.

Dado que ganar el apego a las normas exige gente que elija entre las alternativas, en condiciones de complejidad y ambigüedad, las estrategias de cumplimiento deben facultar a las dependencias sujetas a él a aplicar las normas a sus circunstancias particulares. Por definición, estas dependencias quedan facultadas cuando se sienten personalmente responsables de acatar las normas y se encuentran psicológicamente invencibles de la tarea de hallar la mejor manera de hacerlo. Para tomar buenas decisiones de acatamiento, es tan importante asumir una responsabilidad personal por los resultados como entregar bienes y servicios de calidad.

⁴⁴ Acerca de una exposición sobre esta consecuencia de una orientación a la implantación en el contexto de la regulación social, véase Eugene Bardach y Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Temple University Press, Filadelfia, 1982, pp. 93-119.

Tal como lo han descubierto los analistas al estudiar las fuentes de productividad y calidad en el seno de las organizaciones, el hecho de asumir una responsabilidad personal está sustancialmente influido por el entorno laboral. En particular, los investigadores dicen que hay mayor probabilidad de que los empleados asuman una responsabilidad personal en el trabajo cuando reciben directivas claras acerca de los propósitos y los resultados deseados, además de educación, asesoría, recursos materiales, retroalimentación y reconocimiento.⁴⁵ Estos descubrimientos sugieren que la asunción de una responsabilidad personal de acatar las normas probablemente mejore cuando las personas sujetas al cumplimiento entiendan el propósito de las normas, obtengan educación y asesoría acerca del modo de aplicar las normas a las situaciones que enfrentan, reciban información oportuna y útil en torno al grado en que se está logrando el cumplimiento y reciban un reconocimiento por sus logros.

La voluntad de asumir una responsabilidad personal de cumplir con las normas también depende de varios factores más, entre ellos la medida en que la comunidad de sujetos a cumplimiento las apoye; el hecho de que otros miembros de la comunidad estén asumiendo sus obligaciones; que las organizaciones de cumplimiento traten de simplificar el proceso correspondiente, y que sea evidente la capacidad de imponer normas a quienes no obran de acuerdo con ellas.⁴⁶ El paradigma posburocrático reconoce que algunas personas tal vez no respondan adecuadamente a los esfuerzos por lograr su cumplimiento. Por este motivo, la imposición sigue siendo función indispensable, aun cuando el enfoque siga residiendo en ganar el apego a las normas.⁴⁷ Estos factores son cada vez más reconocidos por las administraciones fiscales y otras dependencias, cuyo éxito depende principalmente de la voluntad y la habilidad de las personas y las organizaciones para apegarse a las normas.⁴⁸

⁴⁵ Véase J. Richard Hackman y Greg R. Oldham, *Work Redesign*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1980.

⁴⁶ Véase, en general, Joseph Raz (comp.), "Introducción", a *Authority*, Nueva York University Press, Nueva York, 1990, pp. 1-19.

⁴⁷ Véase la discusión sobre las manzanas buenas y malas en Bardach y Kagan, *Going by the Book*, p. 124.

⁴⁸ Véase Jeffrey A. Roth y John T. Scholz (comps.), *Taxpayer Compliance: Social Science Perspectives*, vol. 2, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1989; Malcolm K. Sparrow, "Informing Enforcement", Cambridge, Mass., s. p. d. i., diciembre de 1991; Mark H. Moore, "On the Office of Taxpayer and the Social Process of Taxpaying", en Philip Sawicki (comp.), *Income Tax Compliance*, American Bar Association, Reston, Va., 1983, pp. 273-292; Manuel Balbé i Mallol, Catherine Moukheibir, Michael Barzelay y Thomas D. Herman, "The Criminal Investigation and Prosecution of Tax Fraud in Advanced Societies", Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, septiembre de 1991, y State of Minnesota, Department of Revenue, "Strategies for the '90s", St. Paul, 1990.

Más allá de las funciones, la autoridad y la estructura

El paradigma burocrático definía las organizaciones en términos de las funciones que se les asignaban, la autoridad que se delegaba en ellas y su estructura formal. Las funciones eran categorías abstractas de trabajo que debían desempeñarse dentro de la maquinaria organizativa mayor del gobierno. La autoridad era el derecho de tomar decisiones y demandar obediencia de los subordinados en materias vinculadas al otorgamiento de autoridad. La estructura formal se refería al sistema de relaciones entre jefes y subordinados, que comparaba la autoridad delegada con las funciones subdivididas, en última instancia, en el nivel de los puestos individuales.

Las críticas a este punto de vista son legendarias. El enfoque en las funciones hacía que las organizaciones parecieran instrumentos técnicos y no instituciones cuyos miembros se hallaran comprometidos con el logro de propósitos.⁴⁹ El enfoque en la autoridad ocultaba la fuerza de otros métodos de cálculo y control sociales, entre ellos la persuasión y el intercambio.⁵⁰ El enfoque en la estructura formal puso la carga de los medios de organización ante el caballo del propósito y de la estrategia organizativos.⁵¹

Desde una perspectiva posburocrática, el principal desafío de las organizaciones es canalizar las energías humanas a pensar en el trabajo socialmente útil y a desarrollarlo. Para enfrentar este reto, los servidores públicos necesitan mejores categorías que las funciones, la autoridad y la estructura. Los conceptos de misión, servicios, clientes y resultados son valiosos porque ayudan a los servidores públicos a articular sus propósitos y a deliberar acerca del modo de adaptar el trabajo para alcanzarlos.⁵² Las misiones son reclamos acerca de la aportación clara que una organización hace al bien público.⁵³ Los servicios son los pro-

⁴⁹ Acerca del planteamiento clásico de la diferencia entre las organizaciones como instrumentos técnicos y como formas de gobierno comprometidas, véase Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Harper and Row, Nueva York, 1957. Sobre un argumento reciente del mismo tenor, véase Albert O. Hirschman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, Pergamon, Nueva York, 1984.

⁵⁰ Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, Harper Bros., Nueva York, 1953, y Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York, 1977.

⁵¹ Alfred D. Chandler, Jr., *Strategy and Structure*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1962.

⁵² Otro concepto valioso es la estrategia, especialmente como se define en Lax y Sebenius, *Manager as Negotiator*, pp. 261-268.

⁵³ Esta definición está influida por Mark H. Moore, "What Sort of Ideas Become Public Ideas?", en Robert B. Reich (comp.), *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1990, pp. 55-83, y Ronald Jepperson y John W. Meyer, "The Public Order and the Construction of Formal Organizations", en Walter W. Powell y Paul J.

ductos de esa organización.⁵⁴ Los clientes son los individuos o los grupos colectivos —de dentro o de fuera de la organización— ante los cuales los empleados rinden cuentas en tanto que partes de las relaciones de clientes.⁵⁵ Los resultados son estados de cosas bien definidos, que la organización trata de provocar mediante sus actividades.⁵⁶

De la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas

De acuerdo con el paradigma burocrático, una de las funciones clave de los administradores consistía en usar su autoridad para imponer responsabilidad a sus subordinados.⁵⁷ En tanto que mandato para dirigir gente en las organizaciones, este concepto formalista, jerárquico y correctivo de responsabilidad dejaba mucho que desear. El formalismo pasaba por alto las funciones que desempeñan las emociones, los compromisos y las normas para los grupos de colegas en la conformación de la motivación y el comportamiento intrínsecos. El enfoque en la jerarquía desviaba la atención de la administración de los sistemas de interdependencias entre subordinados y empleados que rendían cuentas a distintos superiores. Además de lo cual, la idea de imposición de la responsabilidad daba a esta un tinte retrospectivo y de descubrimiento de defectos.

Desde una perspectiva posburocrática, la manera más efectiva de hacer responsables a los empleados es lograr que éstos sientan serlo.⁵⁸ En

DiMaggio (comps.), *The New Institutionalism in Organizational Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1991, pp. 183-203.

⁵⁴ Como ya se ha mencionado, en el sector público, los servicios y los productos con frecuencia se definen metáforicamente. El papel de las metáforas estructurales en el pensamiento y la práctica de la administración del sector público merece considerable atención. En principio, véase Michael Barzelay y Linda Kaboolian, "Structural Metaphors and Public Management Education", *Journal of Policy Analysis and Management* (otoño de 1990), pp. 599-610.

⁵⁵ Véanse los principios expuestos en el capítulo anterior.

⁵⁶ El paradigma burocrático enfocaba su atención en las funciones y en las metas no operativas más que en la producción de los estados de cosas deseados. En este contexto, el término *resultado* tiene un significado diferente del que posee en la bibliografía académica sobre política pública, donde el concepto de resultado generalmente se refiere a las consecuencias definitivas previstas de una intervención política pública. Tal como se usa aquí, un resultado puede ser equivalente a los logros aproximados del trabajo de una organización. Por ejemplo, entre los resultados deseados de una operación de administración de plantas se incluye la limpieza de los edificios y la satisfacción de los clientes.

⁵⁷ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration*, Knopf, Nueva York, 1950, p. 513.

⁵⁸ En Hackman y Oldham, *Work Redesign*, pp. 71-98, se desarrolla el argumento de que la responsabilidad es un estado de cosas psicológico que puede recibir influencia del entorno del individuo. En una vena similar, otros psicólogos sociales concluyen, sobre bases experimentales, que la responsabilidad despierta "inquietudes acerca de la evaluación

parte, este camino hacia la responsabilidad es interesante porque los empleados quieren ser responsables. Quieren serlo porque es la única manera que tienen, y tenemos, de ser importantes. De acuerdo con un connotado filósofo contemporáneo:

La importancia tiene dos aspectos. El primero implica causar impacto o efecto externo, siendo el origen causal de los efectos externos, un lugar desde el cual fluyen los efectos, de tal modo que otras personas u otras cosas se ven afectadas por nuestras acciones. El segundo aspecto de la importancia implica ser tomado en cuenta, contar. Si el primero conlleva ser una fuente causal de la que fluyen los efectos, el segundo implica ser un lugar hacia el cual fluyen las respuestas, respuestas a nuestras acciones, nuestras características o nuestra presencia. En cierto modo, nos prestan atención y nos toman en cuenta. Que simplemente nos presten atención, es lo que queremos.⁵⁹

Los psicólogos especializados en el estudio del trabajo dicen que los empleados se sienten responsables cuando creen que los logros de la labor que se proponen tienen consecuencias para otros, cuando reciben información sobre ellos y pueden atribuirlos a sus propios esfuerzos, iniciativas y decisiones.⁶⁰ Inspirado en este tipo de argumento, el paradigma posburocrático valora los esfuerzos de los administradores públicos y sus autoridades para producir estados de cosas en que los servidores públicos se sientan responsables de alcanzar los resultados deseados.

Como modo de superar la arremetida jerárquica y correctiva de la responsabilidad en el paradigma burocrático, la atención debe enfocarse en la diversidad de relaciones de trabajo, entre ellas la relación con el cliente, mediante las cuales los servidores públicos crean resultados que valoran los ciudadanos. (El cuadro VIII.2 muestra un esquema de clasificación de las relaciones de trabajo.) Desde una perspectiva posburocrática, la rendición de cuentas entre las partes comprometidas en estas relaciones debe ser una vía de doble sentido. Por ejemplo, los provee-

social, de suerte que el interés de un individuo por parecer pensativo, lógico e industrial supera la motivación para haraganear". Véase Elizabeth Weldon y Gina Cargano, "Cognitive Loafing: The Effects of Accountability and Shared Responsibility on Cognitive Effort", *Personality and Social Psychology Bulletin* (1988), p. 160, citado en Robert E. Lane, *The Market Experience*, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1991, p. 49.

⁵⁹ Robert Nozick, *The Examined Life: Philosophical Meditations*, Simon and Schuster, Nueva York, 1989, p. 174. Nozick también dice, en efecto, que ser responsable en este sentido es necesario para tener una vida plena y moral. Basándose en la teoría política lockeana, Rogers M. Smith plantea un argumento similar. Véase *Liberalism and American Constitutional Law*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1985, pp. 205-206.

⁶⁰ Hackman y Oldham, *Work Redesign*, pp. 77-81. Para un sumario reciente de la bibliografía sobre las motivaciones intrínsecas y extrínsecas en el trabajo, véase Lane, *Market Experience*, pp. 339-371.

CUADRO VIII.2. Las relaciones de trabajo

<i>Las relaciones con el cliente</i>
Clientes individuales u organizacionales
• en las organizaciones
• en el gobierno
• fuera del gobierno
Clientes colectivos
• en las organizaciones
• en el gobierno
• fuera del gobierno
<i>Relaciones de producción</i>
Relaciones de coproducción con los clientes
Relaciones con los cumplidores
• en el gobierno
• entre el gobierno y el público
Relaciones con los proveedores
• en el gobierno
• proveedores
Relaciones de equipos
• entre individuos
• entre grupos de tarea
• entre funciones
Relaciones de socios
• en el gobierno
• entre los sectores público y privado
<i>Relaciones de supervisión</i>
Relaciones con la jefatura del Poder Ejecutivo y su personal
Relaciones con los cuerpos legislativos, los legisladores y el personal
Relaciones con los tribunales
<i>Relaciones entre miembros</i>
Relaciones de empleo
• entre empleados y sus dirigentes organizacionales
• entre empleados y sus superiores inmediatos
• entre los empleados y el patrón
Relaciones a nivel comunitario
• entre dependencias
• entre servidores públicos
Relaciones de grupos de colegas
• entre funcionarios
• entre miembros de una especialidad profesional

dores deben rendir cuentas ante los clientes para satisfacer sus necesidades de calidad y valor, en tanto que los clientes deben rendir cuentas ante los proveedores, para aclarar sus propias necesidades y proporcionar retroalimentación. De manera más general, al reflexionar y deliberar acerca de la rendición de cuentas ante los clientes y otras personas, los administradores públicos deben tener presentes todos los elementos de las relaciones que funcionan convenientemente: una comprensión consistente del propósito y del carácter de la relación; una comprensión detallada de los comportamientos y los resultados que las partes considerarían satisfactorios; el suministro de retroalimentación acerca del grado en que las partes se desempeñan convenientemente y del modo en que podrían superarse, y la reconsideración de la relación de trabajo, a la luz de las circunstancias cambiantes y de la experiencia acumulativa.

De la justificación de costos a la entrega de valor

De acuerdo con el paradigma burocrático, la determinación del presupuesto era un proceso que desembocaba en los planes de gasto anual. Como parte del proceso presupuestario, se encargaba a los administradores la tarea de realizar estimaciones sobre las necesidades de su organización.⁶¹ En la práctica, ellos asumían la labor de desarrollar argumentos convincentes para que sus necesidades durante el siguiente año presupuestario fueran mayores que durante el año en curso. Entre las principales categorías de testimonios aceptables en los argumentos sobre las necesidades se contaban el gasto corriente, los aumentos previstos en el costo de funcionamiento y el costo estimado de elevar el nivel de actividad de la organización. Tras recibir las estimaciones respecto de las necesidades, las oficinas centrales de presupuesto elaboraban argumentos que apoyaran su pretensión de que los costos de la dependencia eran menores que los estimados, como parte de un esfuerzo por juzgar qué peticiones de recursos eran más justificadas.⁶²

⁶¹ Simon, Smithburg y Thompson, *Public Administration*, pp. 508-509.

⁶² Allen Schick presenta un planteamiento matizado de este aspecto del paradigma burocrático: "Las dependencias que gastan habitualmente se comportan como demandantes, pero en su mayor parte tienen procedimientos para conservar los recursos que están a su disposición [...]. Asimismo, la oficina central del presupuesto desempeña una función principal en la conservación de recursos, pero ocasionalmente sirve de demandante para los usos que favorece. No es raro que la oficina del presupuesto diga que a algunos programas se les deben dar más fondos de los que han solicitado". Véase "An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory", Irene S. Rubin (comp.), *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, Albany, 1988, p. 65.

El paradigma burocrático para la determinación del presupuesto era congruente con muchos otros aspectos. Por ejemplo, la retórica de la necesidad concordaba con la idea de los reformadores en el sentido de que el gobierno debía satisfacer las necesidades de los ciudadanos sin malgastar los dólares de los contribuyentes. También era congruente con la creencia de que la responsabilidad de hacer al gobierno eficiente debía dejarse primordialmente en manos de las autoridades y de sus especialistas presupuestarios. Por lo demás, la tarea de hacerlo eficiente significaba examinar costos.

Algunos defensores del paradigma posburocrático plantean provocativos interrogantes en torno a esta idea.⁶³ Especulan que los ciudadanos se interesan mucho más por la calidad y el valor de los servicios públicos que por sus costos; de ahí que sea un error de las autoridades el examen de costos en el transcurso de las deliberaciones presupuestarias. Avizoran un mundo en que estas deliberaciones les permitan hacer, de las dependencias, adquisiciones fundamentadas de servicios por el interés del público. También afirman que el mejoramiento de la calidad y del valor de los servicios públicos puede lograrse con base en la rutina, cuando es de esperar que las dependencias rastreen los cambios de exigencias de los clientes y aumenten la productividad mediante una mejor administración de los procesos de producción; en cambio, señalan que, bajo el paradigma burocrático, los procesos presupuestarios motivan a los administradores públicos a emplear su limitado tiempo justificando costos. Desde una perspectiva posburocrática, es urgente determinar lo que implican en la teoría y en la práctica estas afirmaciones y estas especulaciones.

Más allá de las reglas y de los procedimientos

La premisa de los incontables argumentos planteados a partir del paradigma burocrático señala que el curso de la acción (o la inacción) propuesto es congruente con las reglas y los procedimientos existentes. Las discusiones previas sobre los conceptos de eficiencia, administración y control explican por qué estos argumentos generalmente eran convincentes.

Desde un ángulo posburocrático, los argumentos asentados como premisas de acuerdo con las reglas y los procedimientos existentes se

⁶³ Véase Peter Hutchinson, Babak Armajani y John James, "Enterprise Management: Designing Public Services as if the Customer Really Mattered (Especially now that Government Is Broke)", Center of the American Experiment, Minneapolis, 1991; así como las instrucciones presupuestarias fiscales 1992-1993 para el gobierno del estado de Minnesota, reproducidas como "Apéndice 3".

deben acoger con razonable grado de escepticismo. Los que se formulen con base en las reglas deben refutarse, para replantear el problema en términos tales que se logre el mejor resultado posible, tomando en cuenta tanto la intención subyacente tras las reglas, la complejidad y la ambigüedad de la situación, tanto como la habilidad para lograr el apoyo de quienes implantaron las normas. De este modo, la metáfora predominante en el trabajo puede ser la solución de problemas, en vez del seguimiento de rutinas burocráticas. Asimismo, los argumentos presentados como premisas con apoyo en los procedimientos vigentes se deben contrarrestar instigando a la deliberación sobre el modo en que el mejoramiento de los procesos puede elevar a la vez la calidad y el valor de los servicios.

Más allá de los sistemas administrativos en operación

Las dependencias *staff* centralizadas fueron la encarnación institucional de la visión de la reforma burocrática. Mediante los sistemas administrativos operantes, estas organizaciones ponían en práctica los conceptos de eficiencia, administración y control. Sus culturas y sus rutinas produjeron muchas de las restricciones y de los incentivos que tuvieron ante sí las dependencias operativas que, desde una perspectiva posburocrática, ahora desvirtúan la habilidad del gobierno para entregar resultados que valoren los ciudadanos.

Si ha llegado el momento de abrirse paso entre la burocracia, las operaciones *staff* centralizadas deben formar parte del proceso. En aras de este propósito, esas operaciones necesitan transformar sus estrategias organizacionales. Como ocurre con las dependencias operativas, se pueden beneficiar usando los conceptos de misión, servicios, clientes, calidad, valor, producción, obtención del apego a las normas, construcción de la rendición de cuentas y fortalecimiento de las relaciones de trabajo. De manera más específica, las operaciones *staff* centralizadas deben separar los servicios del control, construir el apoyo para las normas, ampliar la opción del cliente, alentar la acción colectiva, proporcionar incentivos, cuantificar y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación en el contexto de todas las relaciones de trabajo. Lo que esta familia ampliada de conceptos signifique en la práctica debe evolucionar constantemente por medio de la deliberación y la innovación acumulativa. Un punto de partida para ambos procesos es la información y la argumentación contenida en este libro.

LA FUNCIÓN DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

El paradigma burocrático informaba a los administradores públicos que entre sus responsabilidades se incluían la planeación, la organización, la dirección y la coordinación. Planear significaba mirar más allá de las operaciones cotidianas de cada función, con objeto de determinar cómo debía evolucionar el trabajo de la organización en general. Organizar quería decir dividir las responsabilidades de trabajo y delegar en cada puesto la autoridad indispensable sobre la gente y la materia de que se trataba. Dirigir implicaba informar a los subordinados sobre sus respectivas funciones en la ejecución de los planes y asegurarse de que las desempeñaran de acuerdo con las normas. Coordinar significaba armonizar esfuerzos y relaciones entre los subordinados.⁶⁴ Durante más de 40 años, las deficiencias de esta idea de las funciones han sido amplia y hábilmente catalogadas por los autores especializados en la administración.

El paradigma posburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben enmarcarse las funciones de los administradores públicos. En la actualidad, los administradores públicos informados entienden y aprecian conceptos de función tan diversos como ejercer la dirección, crear una misión enaltecida y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrar sin autoridad directa, encontrar caminos, plantear problemas, identificar a los clientes, andar a tientas, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos, negociar mandatos y administrar paseándose.⁶⁵ Como aportación a la deliberación actual, sugerimos que abrirse paso entre la burocracia es útil complemento del acervo de ideas señalado. Este con-

⁶⁴ Muchos lectores reconocerán estas responsabilidades como subgrupo del clásico marco de funciones POSCORA. Tratan sobre las definiciones de planeación, organización, dirección y coordinación los trabajos de Luther Gulick, "Notes toward a Theory of Organization", en L. Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937, pp. 3-45; Joseph L. Massie, "Management Theory", en James G. March (comp.), *Handbook of Organizations*, Rand McNally, Chicago, 1965, pp. 387-401; y Simon, *Administrative Behavior*, pp. 123-153.

⁶⁵ Entre los numerosos autores que han formulado, elaborado, replantado y/o popularizado estos conceptos se encuentran Mary Parker Follett, Peter Drucker, Herbert Simon, Philip Selznick, Warren Bennis, Donald Schön, J. Richard Hackman, Harold Leavitt, James Q. Wilson, Rosabeth Moss Kanter, James Sebenius, James Heskett, Robert Behn, Philip Crosby, Thomas Peters y Robert H. Waterman, Jr. Estos temas conceptuales siguen siendo ampliados en la bibliografía sobre la administración pública por autores como Jameson Doig, Steven Kelman, Mark Moore, Ronald Heifetz, Philip Heymann y Robert Reich.

cepto alerta a los administradores públicos sobre la necesidad de tomar en serio la profunda influencia del paradigma burocrático en las prácticas comunes y corrientes, los modos de argumentación y la manera en que los servidores públicos logran un significado a partir de su trabajo.

Empeñados en abrirse paso entre la burocracia, los administradores públicos históricamente conscientes ayudarán a sus compañeros de trabajo a entender que, por error, el paradigma burocrático solía definir el propósito organizativo como hacer el trabajo asignado. Dirán que uno de los cambios decisivos que enfrentan todas las organizaciones consiste en imbuir un esfuerzo laboral con propósito, al tiempo que frustran la inclinación a suponer que las prácticas corrientes entregan todo el valor posible. Dentro y en torno a las organizaciones, crearán la capacidad de deliberar acerca de la relación existente entre los resultados que valoran los ciudadanos y el trabajo hecho.

Guiados por la idea de atravesar la burocracia, los administradores públicos no sólo deben emplear una combinación de conocimiento histórico e ideas posburocráticas, como herramientas para diagnosticar situaciones poco satisfactorias y detectar inadecuaciones de argumentos arraigados en el paradigma burocrático, sino también enfrentar creativamente el hecho de que muchos servidores públicos se encuentran emocionalmente investidos del paradigma burocrático. Con base en nuestra experiencia, los servidores públicos generalmente se hallan dispuestos a adoptar alguna nueva manera de pensar y practicar la administración pública, si están convencidos de que los esfuerzos que desplegaron en el pasado no se verán depreciados por el cambio. Una de las maneras efectivas de vencer la resistencia al cambio, surgida de esta fuente, consiste en esgrimir el fundamentado argumento de que, tal como se aplicaban en el campo particular de la organización, los supuestos del paradigma burocrático fueron razonables durante la mayor parte del siglo xx, pero que aquellos tiempos han cambiado.⁶⁶

⁶⁶ El proceso de cambio en Minnesota, descrito en los capítulos III-V, se aceleró después de plantearse estos argumentos, dados a conocer por los resultados de la investigación que condujo a la elaboración de este libro.