

XXXVIII. LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA: ¿SON FUNDAMENTALMENTE SIMILARES EN TODOS LOS ASPECTOS NO IMPORTANTES?*

GRAHAM T. ALLISON

MÍ SUBTÍTULO plantea como pregunta la muy citada "ley" de Wallace Sayre. Sayre había pasado algunos años en Ithaca, ayudando a planear la nueva Escuela de Administración de Empresas y Administración Pública, de Cornell. Se fue a Columbia con este aforismo: **la gestión pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes.**

Basó su conclusión en años de observación personal de los gobiernos, un buen oído hacia lo que sus colegas de Cornell (y antes, en la OPA) decían acerca de las empresas, y una minuciosa revisión de la bibliografía y de los datos en que se comparaban las gestiones pública y privada. Sobre esta última, virtualmente no había ninguno. Por tanto, **la provocativa "ley" de Sayre fue, en realidad, una invitación abierta a investigar.**

Por desgracia, en los cincuenta años transcurridos desde la afirmación de Sayre, poco ha mejorado la base de datos para comparar sistemáticamente las gestiones pública y privada. Por tanto, cuando Scotty Campbell me llamó hace seis semanas para informarme que yo debía hacer algunas observaciones en esta conferencia, convinimos en que realmente aceptaría la invitación de Sayre para *especular* sobre similitudes y diferencias entre ambas gestiones en formas que sugirieran oportunidades significativas para la investigación sistemática.

Repito: este ensayo no es un informe de un importante proyecto de investigación de estudio sistemático. Más bien es la respuesta a una petición de un breve sumario de reflexiones del decano de una escuela de gobierno, que ahora pasa su tiempo dedicado a una forma de gestión

* *Proceedings for the Public Management Research Conference*, 19-20 de noviembre de 1979, Washington, D. C., Office of Personnel Management, OPM Document 127-53-1, febrero de 1980, pp. 27-38.

pública: la gestión de lo que [Jim March ha llamado una "anarquía organizada", en lugar de pensar, y mucho menos describir. Además, esta especulación parecerá reflejar una suposición característica de Harvard según la cual Cambridge es el mundo o es una muestra adecuada de él. Digo "parece" ya que, como originario de Carolina del Norte, estoy consciente de este provincianismo. Sin embargo, he llegado a la conclusión de que los propósitos de esta conferencia resultarán mejor atendidos si ofrezco una perspectiva deliberadamente provinciana sobre estas cosas, y con ello presento un blanco claro para que otros disparen contra él. Por último, debo reconocer que este ensayo aprovecha libremente una continua discusión entre mis colegas de Harvard acerca del desarrollo del campo de la gestión pública, especialmente a Joe Bower, Hale Champion, Cardan Chase, Charles Christenson, Richard Darman, John Dunlop, Phil Heymann, Larry Lynn, Mark Moore, Dick Neustadt, Roger Porter y Don Price. Puesto que mis colegas no han tenido el beneficio de comentar esta presentación, yo sospecho que he puesto algunos puntos mal o fuera de contexto, o sin la sutileza o la corrección apropiadas. Por tanto, asumo plena responsabilidad por las palabras que siguen.

Este ensayo está organizado como sigue:

- * La sección 1 se dedica a la pregunta: ¿qué es gestión pública?
- * La sección 2 se centra en las similitudes: ¿dónde son básicamente iguales ambas gestiones?
- * La sección 3 se consagra a las diferencias: ¿dónde difieren la gestión pública y la privada?
- * La sección 4 plantea la pregunta en forma más operativa: ¿cómo son similares y diferentes los empleos y responsabilidades de dos gestores específicos, uno público y otro privado?
- * La sección 5 intenta derivar de este análisis sugerencias acerca de prometedoras direcciones de investigación y luego esboza una agen-

1 En contraste con la gestión de jerarquías estructuradas, para la cual conviene la metáfora de un tradicional encuentro de fútbol americano, en que cada equipo trata de anotar el mayor número posible de puntos, la mejor manera de concebir una anarquía es un partido de fútbol *soccer* jugado en un campo redondo, rodeados de marcos; los jugadores entran y salen del campo esporádicamente, y aunque patean con vigor varios balones de distintos tamaños y formas hacia una u otra de las metas, juzgando ellos mismos y siendo juzgados por distintos y ambiguos sistemas de anotación. Véase Michael Cohen y James March, *Leadership and Ambiguity*, McGraw-Hill, 1974.

da y estrategia de investigación, para desarrollar el conocimiento e instrucción sobre la gestión pública.

SECCIÓN I. PRECISANDO LA PREGUNTA:

¿QUÉ ES GESTIÓN PÚBLICA?

¿Qué significa el término "gestión", tal como aparece en la Oficina de Gestión y Presupuesto, o bien, Oficina de Gestión de Personal? ¿Es el concepto de "gestión" diferente, más extenso o más estrecho que el de "administración"? ¿Debemos distinguir gestión, jefatura, espíritu de empresa, administración, elaboración de políticas?

¿Quiénes son "gestores públicos"? ¿Los alcaldes, gobernadores y presidentes? ¿Los gestores urbanos, secretarios y comisionados? ¿Los jefes de oficina? ¿Los directores de oficina? ¿Los legisladores? ¿Los jueces?

Recientes estudios de OPM y OMB arrojan cierta luz sobre estas preguntas. El importante estudio de OPM sobre "el actual estado de la investigación de la gestión pública", completado en mayo de 1978 por Selma Mushkin, del Laboratorio de Servicios Públicos de Georgetown, empieza con esta pregunta. El informe de Mushkin observa la definición de "gestión pública" empleada por el Comité de Estudio Interdependencias sobre Ayuda a la Gestión Pública, en su informe de 1975 a la OMB. Este estudio identificaba los siguientes elementos centrales:

1) Gestión de la política

Identificación de necesidades, análisis de opciones, selección de programas y asignación de recursos sobre una base jurisdiccional amplia.

2) Gestión de recursos

Establecimiento de sistemas básicos de apoyo administrativo, como de presupuesto, gestión financiera, procuración y abastecimiento y gestión personal.

3) Gestión de programas

Aplicación de políticas de operación diaria de dependencias que aplican a largo de líneas funcionales (educación, aplicación

de

25 H. Sandifer y Sally Jamilton, *Current Status of Public Management and Services Supported by Federal Agencies*, Public Services Laboratory, 1978, p. 10

El informe de Mushkin rechaza esta definición, en favor de "otra lista de elementos de gestión pública". Estos elementos son:

- Gestión de personal (aparte de planeación de Id fuerza de trabajo y relaciones colectivas de negociación y gt'slión laboral)
- Planificación de la fuerza de trabajo
- Relaciones colectivas de negociación y gestión laboral
- Medición de la productividad y desempeño
- * Organización/reorganización
- Gestión financiera (incluye la gestión de relaciones intergubernamentales)
- * Investigación de la evaluación, y auditoría de programas y gestión.³

Estos enredos terminológicos obstaculizan seriamente el desarrollo de la gestión pública como campo de conocimiento. En nuestros esfuerzos por analizar el programa de estudios sobre gestión pública de Harvard, me llamó la atención cómo diferentes personas aplicaban esos términos. Con cuánta vehemencia muchas personas se pronunciaban ante alguna distinción que creían que se caracterizaba por una diferencia entre un término y otro y, por consiguiente, Id gran barrera que la terminología constituye para toda discusión convergente. Estos obstáculos verbales virtualmente anulan una conversación que sea a la vez breve y constructiva entre personas que no han desarrollado un lenguaje común, o una comprensión mutua del empleo que el otro hace de los términos. (Dejo al lector suponer lo que esto puede significar para esta misma conferencia.)

Este enredo terminológico refleja una confusión conceptual de más peso. No existe un marco general que ponga orden en este dominio. En un esfuerzo por captar los fenómenos - la confusión floreciente y re- zurnbante de personas desempeñando tareas que producen resultados-, tanto los practicantes como los observadores se han empeñado en encontrar distinciones que les faciliten el trabajo. Los intentos hechos en los primeros decenios de este siglo de trazar una línea clara entre "políticas" y "administración", como esfuerzos más recientes por establecer una división similar entre "elaboración de políticas" e "implantación", reflejan la búsqueda común de una simplificación que nos permita poner de un lado las cuestiones de política, preñadas de valor (quién

³ *Ibid.*, p. 11.

da y estrategia de investigación, para desarrollar el conocimiento e instrucción sobre la gestión pública.

SECCIÓN I. PRECISANDO LA PREGUNTA:

¿QUÉ ES GESTIÓN PÚBLICA?

¿Qué significa el término "gestión", tal como aparece en la Oficina de *Gestión* y Presupuesto, o bien, Oficina de *Gestión* de Personal? ¿Es el concepto de "gestión" diferente, más extenso o más estrecho que el de "administración"? ¿Debemos distinguir gestión, jefatura, espíritu de empresa, administración, elaboración de políticas?

¿Quiénes son "gestores públicos"? ¿Los alcaldes, gobernadores y presidentes? ¿Los gestores urbanos, secretarios y comisionados? ¿Los jefes de oficina? ¿Los directores de oficina? ¿Los legisladores? ¿Los jueces?

Recientes estudios de OPM y OMB arrojan cierta luz sobre estas preguntas. El importante estudio de OPM sobre "el actual estado de la investigación de la gestión pública", completado en mayo de 1978 por Selma Mushkin, del Laboratorio de Servicios Públicos de Georgetown, empieza con esta pregunta. El informe de Mushkin observa la definición de "gestión pública" empleada por el Comité de Estudio Interdependencias sobre Ayuda a la Gestión Pública, en su informe de 1975 a la OMB. Este estudio identificaba los siguientes elementos centrales:

1) *Gestión de la política*

Identificación de necesidades, análisis de opciones, selección de programas y asignación de recursos sobre una base jurisdiccional amplia.

2) *Gestión de recursos*

Establecimiento de sistemas básicos de apoyo administrativo, como de presupuesto, gestión financiera, procuración y abastecimiento y gestión de personal.

3) *Gestión de programas*

Aplicación de políticas de operación diaria de dependencias que aplican las políticas a lo largo de líneas funcionales (educación, aplicación de la ley, etcétera).?

2 Selma J. Mushkin, Frank H. Sandifer y Sally Familton, *Current Sums of Public Management Research Conducted by or Supported by Federal Agencies*, Public Services Laboratory, Georgetown, University, 1978, p. 10.

El informe de Mushkin rechaza esta definición, en favor de "otra lista de elementos de gestión pública". Estos elementos son:

- * Gestión de personal (aparte de planeación de la fuerza de trabajo y relaciones colectivas de negociación y gestión laboral)
- * Planificación de la fuerza de trabajo
- * Relaciones colectivas de negociación y gestión laboral
- * Medición de la productividad y desempeño
- * Organización/reorganización
- * Gestión financiera (incluye la gestión de relaciones intergubernamentales)
- * Investigación de la evaluación, y auditoría de programas y gestión.³

Estos emedos terminológicos obstaculizan seriamente el desarrollo de la gestión pública como campo de conocimiento. En nuestros esfuerzos por analizar el programa de estudios sobre gestión pública de Harvard, me llamó la atención cómo diferentes personas aplicaban esos términos, con cuánta vehemencia muchas personas se pronunciaban ante alguna distinción que creían que se caracterizaba por una diferencia entre un término y otro y, por consiguiente, la gran barrera que la terminología constituye para toda discusión convergente. Estos obstáculos verbales virtualmente anulan una conversación que sea a la vez breve y constructiva entre personas que no han desarrollado un lenguaje común, o una comprensión mutua del empleo que el otro hace de los términos. (Dejo al lector suponer lo que esto puede significar para esta misma conferencia.)

Este enredo terminológico refleja una confusión conceptual de más peso. No existe un marco general que ponga orden en este dominio. En un esfuerzo por captar los fenómenos -la confusión floreciente y rezumbante de personas desempeñando tareas que producen resultados-, tanto los practicantes como los observadores se han empeñado en encontrar distinciones que les faciliten el trabajo. Los intentos hechos en los primeros decenios de este siglo de trazar una línea clara entre "políticas" y "administración", como esfuerzos más recientes por establecer una división similar entre "elaboración de políticas" e "implantación", reflejan la búsqueda común de una simplificación que nos permita poner de un lado las cuestiones de política, preñadas de valor (quién

³ *tu*«, p. 11.

recibe qué, cuándo y cómo), y el enfoque en la cuestión más limitada de cómo desempeñar con más eficiencia las tareas." Pero, ¿puede realmente alguien negar que el "cómo" afecta considerablemente el "quién", el "qué" y el "cuándo"?

Las categorías básicas que prevalecen hoy en los análisis de la gestión pública -estrategia, gestión de personal, gestión financiera y control- se derivan, en su mayor parte, de un contexto de negocios en que los ejecutivos gestionan las jerarquías. No está claro cómo se ajustan esos conceptos a los problemas a que se enfrentan los gestores públicos.

Por último, no existen datos claros sobre lo que hacen los gestores públicos. En cambio, la bibliografía académica, tal como está, consiste casi enteramente de especulaciones unidas a fragmentos y testimonios sueltos acerca de la cola o de la trompa, o de otra manifestación del proverbial elefante. En contraste con los -literalmente- miles de casos en que se describen los problemas a que se enfrentan los gestores privados y su práctica al resolver estos problemas, apenas comienza a emprender la investigación de casos desde la perspectiva del gestor público. Mi compañero en este panel Dwight Waldo explicará por qué el campo de la administración pública ha producido tan pocos datos acerca de la gestión pública. Pero la pobreza de datos sobre los fenómenos detiene toda investigación empírica y sistemática de las semejanzas

4 Aunque frecuentemente identificado como el autor que estableció la completa separación entre "política" y "administración", en realidad, se ha juzgado injustamente a Woodrow Wilson. "El objeto del estudio de la administración es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer debidamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible [...]" (Wilson, "The study of Public Administration", publicado como ensayo en 1888 y reproducido en *Political Science Quarterly*, diciembre de 1941, p. 481). Para otra declaración sobre el mismo punto, véase Brooks Adams, *The Theory of Social Revolutions*, Macmillan, 1913, pp. 207-208.

5 Véase Dwight Waldo, "Organization Theory: Revisiting the Elephant", *PAR*, noviembre-diciembre de 1978. Revisando la cada vez mayor cantidad de libros y artículos sobre la teoría de la organización, Waldo observa que "el crecimiento del volumen de la bibliografía no puede compararse con el aumento del conocimiento".

6 Véase *Cases in Public Policy and Management*, 1979, de la Intercollegiate Case Clearing House, para una bibliografía que contiene descripciones de 577 casos por 366 personas procedentes de 79 instituciones. El trabajo en casos actuales se basa en anteriores esfuerzos, hoy expandidos, del Inter-University Case Programo Véase, por ejemplo, Harold Stein (comp.), *Public Administration and Political Development: A Case Book*, Harcourt, Brace and [ovanovich, 1952, y Edwin A. Bock y Alan K. Campbell (comps.), *Case Studies in American Government*, Prentice-Hall, 1962.

y diferencias que hay entre las gestiones pública y privada, abandonando el campo a una mezcla de reflexiones sobre experiencia personal y simple especulación.

Para los fines de esta presentación, seguiré a Webster y utilizaré el término "gestión" con el sentido de organización y dirección de recursos para alcanzar el resultado deseado. Me centraré en los *gestores generales*, es decir, en las personas encargadas de gestionar toda una organización o una subunidad multifuncional. Me interesaré en las responsabilidades del gestor general, tanto *dentro* de su organización al integrar las diversas contribuciones de subunidades especializadas de la organización para lograr resultados, como *fuera* de ella, al relacionar su organización y sus productos con votantes externos. Empezaré con la simplificadora suposición de que los gestores de las tradicionales organizaciones del gobierno son gestores públicos, y que los gestores de las tradicionales empresas privadas, son gestores privados. Para que el análisis no caiga víctima de la falacia de la abstracción mal elegida, tomaré al Director de EPA y al Ejecutivo Principal de American Motors como gestores público y privado, respectivamente. Así, se puede plantear en concreto nuestra pregunta básica: ¿en qué formas son los trabajos y las responsabilidades de Doug Costle, como Director de EPA, similares y diferentes de las de Roy Chapin, como Ejecutivo Principal de American Motors?

SECCIÓN 2. SIMILITUDES: ¿EN QUÉ SE PARECEN LAS GESTIONES PÚBLICA Y PRIVADA?

En cierto nivel de abstracción, es posible identificar un conjunto de funciones de la gestión general. La más célebre de ese tipo de listas apareció en la clásica obra de Gulick y Urwick, *Papers in the Science of Administration*? Gulick resumió la labor del jefe ejecutivo en el acrónimo POSDCORB. Las letras representan:

- * Planificar
- * Organizar
- * Integrar personal
- * Dirigir

⁷ Luther Gulick y Al Urwick (comps.), *Papers in the Science of Public Administration*, Institute of Public Administration, 1937.

CUADRO 1. *Funciones de la gestión general*

Estrategia

1. *Establecimiento de objetivos y prioridades* para la organización (sobre la base de previsiones del medio externo y de las capacidades de la organización).
2. *Creación de planes operativos* para alcanzar estos objetivos.

Componentes internos de la gestión

3. *Organización y personal*: al organizar, el gestor establece la estructura (unidades y puestos con autoridad y responsabilidades asignadas) y procedimientos (para coordinar actividades y emprender acciones); en cuestión de personal, trata de colocar la persona adecuada en los puestos claves.^a
4. *Dirección de personal y sistema de gestión de personal*: la capacidad de la organización queda encamada básicamente en sus miembros y en sus habilidades y conocimientos; el sistema de administración de personal recluta, selecciona, socializa, entrena, recompensa, castiga y expulsa el capital humano de la organización, que constituye la capacidad de la organización para actuar, con objeto de alcanzar sus metas y responder a direcciones específicas de la gestión.
5. *Control del desempeño*: varios sistemas de información de gestión -que incluyen presupuestos de operación y capital, cuentas, informes y sistemas estadísticos, evaluaciones de desempeño y evaluación de productos- ayudan a los gestores a tomar decisiones y medir los avances hacia sus objetivos.

La gestión de públicos interesados externos

6. *Trato con unidades "externas"* de la organización, sujetas a cierta autoridad común: la mayoría de los gestores generales deberán tratar con homólogos de otras unidades dentro de la organización en conjunto -arriba, lateralmente y abajo- para alcanzar los objetivos de su unidad.
7. *Trato con organizaciones independientes*: dependencias de otras ramas o niveles de gobierno, grupos de interés y empresas privadas, que pueden afectar en forma importante la capacidad de la organización para alcanzar sus objetivos.
8. *Trato con la prensa y el público* cuya acción o aprobación o aceptación se requiere.

^a La organización y el personal a menudo se separan en esas listas, pero aquí aparecen combinadas a causa de la interacción entre ambos. Véase Graham Allison y Peter Szanton, *Remarkings Foreign Policy* (Basic Books, 1976), p. 14.

- * Coordinar
- * Informar
- * Presupuestar

Con diversas adiciones, enmiendas y retoques, pueden encontrarse listas similares de las funciones del gestor general en toda la bibliografía acerca de la gestión, desde Barnard hasta Drucker,"

Resistiré aquí a mi natural instinto académico de participar en el debate intramuros entre partidarios de diversas listas y distinciones. En cambio, me limito a presentar una lista (véase el cuadro 1) que intenta integrar las principales funciones que se han identificado para los gestores generales, sean públicos o privados.

Estas funciones comunes de la gestión no son aisladas y discretas sino, más bien, componentes integrales, aquí separados con fines de análisis. El carácter y la importancia relativas de las diversas funciones difieren de un momento a otro en la historia de cualquier organización, y entre una organización y otra. Pero **ya sea en un medio público o privado, para el gestor general el desafío consiste en integrar todos estos elementos de tal modo que obtenga resultados.**

SECCIÓN 3. DIFERENCIAS: ¿EN QUÉ SON DIFERENTES LAS GESTIONES PÚBLICA Y PRIVADA?

Aunque haya un nivel de generalidad en que administración es administración, sea pública o privada, funciones que llevan nombres idénticos, adquieren un significado un tanto distinto en el medio público y en el privado. Como lo ha hecho ver Larry Lynn, una importante prueba en el debate entre quienes subrayan las "similitudes" y quienes ponen de relieve las "diferencias", es la conclusión casi unánime de personas que han sido administradores generales, tanto en empresas privadas como en el gobierno. Considérense las reflexiones de George Shultz (antiguo director de DMB, Secretario del Trabajo, Secretario de la Tesorería; hoy, presidente de la Bechtel), de Donald Rumsfeld (ex congresista,

⁸ Véanse, por ejemplo, Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Howard University Press, 1938, y Peter F. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, Harper and Row, 1974. El reconocimiento de las relaciones humanas por Barnard vino a añadir una dimensión importante que se había pasado por alto en listas anteriores.

director de DEO, director del Consejo del Costo de la Vida, jefe de personal de la Casa Blanca, y Secretario de la Defensa; hoy, presidente de la GD Searle and Company), de Michael Blumenthal (ex presidente y principal funcionario ejecutivo de la Bendix, Secretario del Tesoro, hoy, vicepresidente de la Burrows), de Roy Ash (ex presidente de Litton Industries, director de OMB, hoy, presidente de Addressograph), de Lyman Hamilton (ex jefe del presupuesto de BOB, alto comisionado de Okinawa, jefe de división del Banco Mundial, y presidente de la ITI) y de George Romney (ex presidente de American Motors, gobernador de Michigan y Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano).⁹ Todos ellos juzgan que la gestión pública es diferente de la privada... ¡Y más difícil!

Tres listas ortogonales de diferencias

Mi revisión de esos recuerdos (así como el pensamiento académico) ha identificado tres interesantes listas ortogonales, que resumen el actual estado de nuestro campo: una es obra de [ohn Dunlop; otra es una gran revisión de la bibliografía hecha por la *Public Administration Review*, en la cual se comparan organizaciones públicas y privadas, y que se debe a Hal Rainey, Robert Backoff y Charles Levine; y otra es de Richard E. Neustadt, quien la preparó para el panel sobre la Gestión Presidencial de la Academia Nacional de Administración Pública.

La "comparación impresionista de la gestión gubernamental y las empresas privadas", de John T. Dunlop, nos ofrece los siguientes contrastes.¹⁰

1. La perspectiva del tiempo

Los gestores del gobierno tienden a tener horizontes de tiempo relativamente breves, impuestos por las necesidades y el calendario políticos,

⁹ Véase, por ejemplo, George Romney, "A Businessman in a Political Jungle". *Fortune*, abril de 1964; Michael Blumenthal, "Candid Reflections of a Businessman in Washington", *Fortune*, 29 de enero de 1979; Donald Rumsfeld, "A Political Turned Executive", *Fortune*, 10 de septiembre de 1979; George Shultz, "The Ambitions Interface", *Hartará Business Review*, noviembre-diciembre de 1979.

¹⁰ John T. Dunlop, "Public Management", borrador de un ensayo y una propuesta inéditos, verano de 1979.

mientras que los gestores privados parecen tener una perspectiva de más tiempo orientada hacia la evolución del mercado.. innovaciones e inversiones tecnológicas y formación de organizaciones.

2. Duración

La extensión de servicio de los más altos gestores de gobierno, de designación política, es relativamente breve, con un promedio reciente de no más de 18 meses, para subsecretarios, mientras que los gestores privados tienen un periodo más largo, tanto en el mismo puesto como en la misma empresa. Un elemento reconocido de la gestión de empresas privadas es la responsabilidad de preparar a un sucesor o a varios posibles candidatos, mientras que este concepto es, en gran parte, ajeno a la gestión pública, puesto que se considera peligroso preparar a un sucesor.

3. Medición de desempeño

Hay poco o ningún acuerdo sobre las normas y mediciones para evaluar a un gestor de gobierno, en tanto que en la empresa privada sí están bien establecidas varias pruebas de desempeño -rendimiento financiero, parte del mercado, medición de desempeño para compensaciones ejecutivas- ya menudo se hacen explícitas para una particular posición durante un periodo próximo especificado.

4. Limitaciones de personal

En el gobierno hay dos capas de funcionarios encargados de la gestión, que a veces son hostiles entre sí: el servicio civil (o bien, hoy, el sistema ejecutivo) y los nombramientos políticos. La sindicalización de los empleados de gobierno existe entre personal de nivel relativamente alto en la jerarquía, e incluye a buen número de personal de supervisión. El servicio civil, las cláusulas de los contratos colectivos y otras regulaciones complican el reclutamiento, la contratación, la transferencia y la disposición o despido del personal para alcanzar objetivos o preferen-

cias empresariales. En comparación, la gestión de empresas privadas tiene considerablemente mayor margen, aun en la negociación colectiva, en gestión en el manejo de sus subordinados. Tienen mucho mayor autoridad para dirigir a los empleados de su organización. La política y gestión del personal del gobierno se encuentran más bajo el control del alto personal (incluyendo el del servicio civil, fuera de la dependencia), en comparación con el sector privado, en que el personal está mucho más sujeto a la responsabilidad de línea.

5. Igualdad y eficiencia

En la gestión gubernamental suele hacerse gran hincapié en la creación de condiciones de igualdad entre diferentes grupos, mientras que en la correspondiente a empresas privadas el énfasis recae en la eficiencia y el desempeño competitivo.

6. Procesos públicos contra procesos privados

La gestión gubernamental suele estar expuesta a la vista del público y ser más abierta, mientras que la de empresas privadas es más discreta, y sus procesos más internos, menos expuestos a la vista del público.

7. Función de la prensa y de los medios informativos

La gestión gubernamental debe enfrentarse regularmente a la prensa y otros medios informativos; sus decisiones a menudo son previstas por éstos. Las decisiones privadas aparecen menos en la prensa, y ésta ejerce mucho menor repercusión sobre la sustancia y el momento de sus decisiones.

8. Persuasión y dirección

En el gobierno, a menudo los empresarios tratan de mediar en las decisiones como respuesta a numerosas presiones, y con frecuencia deben

formar una coalición de grupos internos y externos para sobrevivir. En contraste, la gestión privada procede mucho más por medio de la emisión de directivas u órdenes de los superiores a sus subordinados, con pocos riesgos de contradicción. Los gestores gubernamentales suelen considerar que deben responder a muchos superiores, mientras que los administradores privados tienden a buscar una sola autoridad superior.

9. Impacto legislativo y judicial

A menudo, los gestores gubernamentales se ven sometidos a un minucioso escrutinio por grupos supervisores del legislativo, o aun a órdenes judiciales, que son totalmente insólitas en la gestión de empresas privadas. Ese escrutinio con frecuencia limita materialmente la libertad de acción ejecutiva y administrativa.

10. El objetivo final

Los gestores gubernamentales rara vez tienen un objetivo final claramente trazado, mientras que los de empresas privadas se proponen la ganancia, el desempeño en el mercado y la supervivencia.

El principal artículo crítico de la *Public Administration Review*, que comparaba las organizaciones públicas y privadas, obra de Rainey, Backoff y Levine, intenta resumir los principales puntos de consenso que hay en la bibliografía sobre semejanzas y diferencias entre organizaciones públicas y privadas.¹¹ El cuadro 2 presenta ese resumen.

En tercer lugar, Richard E. Neustadt, en forma similar a la de Dunlop, observa seis importantes diferencias entre presidentes de los Estados Unidos y altos funcionarios ejecutivos de grandes corporaciones.¹²

¹¹ Hal G. Rainey, Robert W. Backoff y Charles N. Levine, "Comparing Public and Private Organization", *Public Administration Review*, marzo-abril de 1976.

¹² Richard E. Neustadt, "American Presidents and Corporate Executives", documento preparado para una reunión del Panel sobre Administración Presidencial, de la National Academy of Public Administration, 7-8 de octubre de 1979.

CUADRO 2. *Avances en la investigación de la administración pública:*

		<i>1. Factores ambientales</i>	
<i>Tema</i>		<i>Proposición</i>	
1.1.	Grado de exposición al mercado (dependencia de las asignaciones)	r.t.a.	Menor exposición al mercado redundaría en menor incentivo para la reducción de costos, eficiencia en la operación y el desempeño.
		I.1.b.	Menor exposición al mercado redundaría en menor eficiencia en las asignaciones (refleja las preferencias del consumidor, proporción de la oferta y la demanda, etcétera).
		r.t.c.	Menor exposición al mercado significa menos disponibilidad de indicadores e información del mercado (precios, ganancias, etcétera).
1.2.	Limitaciones jurídicas formales (tribunales, legislación, jerarquía).	1.2.a.	Más limitaciones a los procedimientos, esferas de operaciones (menos autonomía de los gestores para decidirse por tales opciones).
		I.2.b.	Mayor tendencia a la proliferación de especificaciones y controles formales
		I.2.c.	Más fuentes externas de influencia formal, mayor fragmentación de estas fuentes.
1.3.	Influencias políticas	I.3.a.	Mayor diversidad de la intensidad de influencias externas informales sobre las decisiones (negociación, opinión pública, reacciones de grupos de interés)
		I.3.b.	Mayor necesidad de apoyo de "terceros interesados": grupos de clientes, autoridades formales favorables, etcétera.
<i>11. Transacciones entre la organización y el medio</i>			
n.1.	Coerción (naturaleza inevitable, "coercitiva", "monopólica" de muchas actividades gubernamentales)	n.1.a.	Es más probable que la participación en el consumo y el financiamiento de los servicios sea inevitable u obligatoria (el gobierno tiene sanciones y facultades coercitivas únicas).
UZ.	Alcance del impacto	n.2.a.	Mayor impacto, mayor importancia simbólica de las acciones de los administradores públicos (mayor alcance del interés, como el "interés público")
n.3.	Escrutinio público	n.3.a.	Mayor escrutinio público de funcionarios públicos y sus acciones
n.4.	Expectativas públicas exclusivas	n.4.a.	Mayores expectativas públicas de que los funcionarios públicos actúen con mayor justicia, responsabilidad y honradez

m.i.	Complejidad de objetivos, normas de evaluación y decisión	m.1.a.	Mayor número y diversidad de objetivos y normas
		m.1.b.	Mayor vaguedad e intangibilidad de objetivos y normas
		m.1.c.	Mayor tendencia a que las metas entren en conflicto (más "intercambios")
m.2.	Relaciones de autoridad y el papel del administrador	m.2.a.	Menor autonomía y flexibilidad al tomar decisiones, de parte de los administradores públicos
		m.2.b.	Autoridad más débil y fragmentaria sobre subordinados y niveles inferiores. (1. Los subordinados pueden pasar por encima o apelar a otras autoridades. 2. Limitaciones del sistema de méritos.)
		m.2.c.	Mayor renuencia a delegar, más niveles de revisión y mayor uso de regulaciones formales (por las dificultades de supervisión y de delegación, resultantes de m.1.b.)
		m.2.d.	Un papel más político y expuesto para los altos gestores
m.3.	Desempeño de la organización	m.3.a.	Mayor cautela y rigidez, menos poder de innovación
		m.3.b.	La rotación más frecuente de los altos jefes, por elecciones y nombramientos políticos, da por resultado mayor perturbación de la aplicación de los planes
m.4.	Incentivos y estructuras de incentivos	m.4.a.	Mayor dificultad de inventar incentivos para un desempeño eficiente y eficaz
		m.4.b.	Valoración más baja de los incentivos económicos por los empleados.
m.5. ^b	Características personales de los empleados	m.5.a.	Variaciones de rasgos de personalidad y necesidades, como un mayor predominio y flexibilidad, mayor necesidad de logros de parte de los administradores de gobierno.
		m.5.b.	Menor satisfacción en el trabajo y menor compromiso con la organización

FUENTE: *PublicAdministration Review*, marzo-abril de 1976, pp. 236-237.

a Resumen de la bibliografía sobre las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas: principales puntos de consenso. Este cuadro presenta un resumen de los puntos de consenso, al mostrarlos como proposiciones respecto a los atributos de una organización pública, en relación con los de una organización privada.

bm.S.a. y m.S.b. representan resultados de estudios empíricos particulares, y no puntos de acuerdo entre autores.

1. El horizonte de tiempo

El jefe privado empieza considerando de antemano toda una década, poco más o menos: su probable periodo, a menos que haya perturbaciones extraordinarias. El presidente que va a desempeñar su primer periodo puede considerar cuatro años cuando mucho, estando el cuarto (y ahora, hasta el tercero) dominado por la campaña para la reelección. (Apenas podemos saber lo que piensan los que entran en un segundo periodo, pues sólo hemos visto uno de esos periodos completado en el pasado cuarto de siglo.)

2. Autoridad sobre la empresa

Sometido al consejo de administración que lo nombró y puede despedirlo, el ejecutivo privado fija las metas de la organización, cambia estructuras, procedimientos y el personal apropiados, supervisa resultados, revisa las decisiones clave, trata con gente importante de fuera y logra la aprobación de su consejo. Con excepción de la profunda pero estrecha esfera de movimientos militares, la autoridad de un presidente en estos aspectos es compartida con los miembros importantes del Congreso (o sus ayudantes); individualmente pueden tener mayor autoridad explícita que él (compárense las autorizaciones y asignaciones con la cláusula de "tener cuidado"). En cuanto a "lograr la aprobación de su consejo", ni los congresistas con quienes comparte el poder, ni los electores de las convenciones primarias o las convenciones generales que lo "contrataron" tienen los deberes de un consejo administrativo ni una visión general de la empresa, que pueda compararse con la del presidente.

3. El sistema de carrera

La empresa modelo es un verdadero sistema de carrera, algo parecido al Servicio Forestal después del ingreso inicial. En tiempos normales, el propio jefe es elegido desde dentro, o tomado de otra empresa de la misma industria. Él escoge los jefes de departamento y similares, entre aquellos con quienes ha trabajado o a quienes conoce por compañías

comparables. Él y sus principales asociados conocerán bien sus papeles mutuos —en realidad, probablemente él ha desempeñado un buen número— y también suele conocer los estilos de operar, las personalidades e idiosincrasia de los demás. Contrastémoslo con el presidente, que rara vez ha tenido mucha experiencia "en la calle", probablemente sabe poco de la mayoría de las funciones que hay ahí (mucho de lo que conoce resultará equivocado), y menos de casi todos los asociados a quienes nombrará ahí, quiéralo o no, para ocupar sus cargos el día de la toma de posesión. Tampoco es probable que se conozcan bien unos a otros, pues llegan de todas partes y en su mayoría caerán en el olvido.

4. Relación con los medios informativos

El ejecutivo privado representa a su empresa y habla por ella públicamente, en circunstancias excepcionales; él y sus asociados juzgarán cuáles son las excepciones que lo justifican. Aparte de éstas, no ve a la prensa ni da a sus miembros acceso a las operaciones internas, sobre todo en su propia oficina, excepto para establecer deliberadamente algún punto, con fines de relaciones públicas. En cambio, el presidente está casi siempre a la vista, tratando continuamente con la prensa de la Casa Blanca y con el vasto círculo de reporteros de la política, comentaristas y columnistas. Los necesita para su trabajo cotidiano, no como algo excepcional, y ellos lo necesitan para el suyo: los programas de *TV Netuioork News* lo presentan en "primer cuadro" varias noches de cada semana. Ellos y el presidente dependen tanto mutuamente como él y los congresistas (o más aún). En términos comparativos, estas relaciones superan a casi todas las administrativas durante casi todo su tiempo.

5. Medición de desempeño

El ejecutivo privado espera que se le juzgue y a la vez juzga a sus subordinados por su rendimiento económico, cualesquiera que sean las medidas de la empresa (importante elección estratégica). En la práctica, su consejo de administración puede utilizar medidas más subjetivas, y también él, pero a riesgo de la moral y del buen orden. La relativa virtud

de la ganancia, del "objetivo final", es su legitimidad, su aceptación general en el mundo de los negocios por todos los interesados. En ciertos casos no importa su utilidad técnica, ni su aparente "objetividad"; por tanto, su "imparcialidad" tiene enorme utilidad social; este es un mito que todos pueden tolerar. Para un presidente no hay contraparte (salvo *in extremis*, el "fusil humeante", para justificar su acusación). El público general parece juzgar a un presidente, por lo menos en parte, por lo que los miembros de la sociedad creen que está ocurriendo en sus propias vidas; congresistas, funcionarios y grupos de interés parecen juzgar por lo que barruntan, en ciertos momentos, que él puede hacer por sus causas. Los miembros de la prensa interpretan ambos criterios y difunden normas simplificadas que los afectan a ambos, que es el "marcador" legislativo, que es norma diseñada por la propia prensa. La Casa Blanca los denigra a todos, excepto cuando lo hacen bien.

6. Aplicación

El jefe corporativo, supuestamente, no se limita a dirigir una estrategia y señalar un rumbo a las políticas; también se supone que supervisa lo que ocurre después, cómo las intenciones se convierten en realidad en resultados; o si no se alcanzan, adopta una acción correctiva, supervisando por medio de su sistema informativo, y actúa, si es necesario, por medio de su sistema de personal. En contraste, un presidente, aunque responsable de las propuestas presupuestarias, también parece mal situado y mal equipado en muchas esferas de la política para supervisar lo que están a punto de hacer las dependencias de estados, ciudades, corporaciones, sindicatos o gobiernos extranjeros, o para cambiar al personal encargado. Y sin embargo, éstos son muy a menudo los que ejecutan sus programas. Aparte de la defensa y de la diplomacia, el gobierno federal hace principalmente dos cosas: emite y aplica regulaciones y concede subsidios como ayuda. Cuando estos son discrecionales, habitualmente la elección queda investida en el estatuto de un funcionario que debe ser confirmado por el Senado, muy lejos de la Casa Blanca. Supervisar es su función, no la del presidente, salvo de manera indirecta. Y la acción final es función de aquéllos a quienes van dirigidas las reglas y los fondos; en su mayor parte no son personal federal. En la

defensa, han desaparecido arsenales y astilleros; las armas llegan del sector privado. En relaciones exteriores, son las acciones de los otros gobiernos sobre las que quisiéramos influir. Y de estos supervisores, el presidente está muy lejos casi todo el tiempo. Si llega a intervenir es en caso de urgencia, y no por medio de incentivos a las organizaciones.

Subyacente a las más claras distinciones de esta lista entre la gestión pública y la privada, se encuentra una *diferencia constitucional fundamental*. En las empresas, las funciones de gestión general están centralizadas en una sola persona: el principal funcionario ejecutivo. La meta es una autoridad proporcional a la responsabilidad. En contraste, en el gobierno de los Estados Unidos, las funciones del gestor general están constitucionalmente dispersas entre instituciones en competencia: el Ejecutivo, las cámaras del Congreso y los tribunales. La meta constitucional era "no promover la eficiencia, sino impedir el ejercicio de un poder arbitrario", como observó el juez Brandeis. En realidad, como lo ponen en claro *The Federalist Papers*, el objetivo era crear incentivos para competir: la gran seguridad contra una concentración gradual de los diversos poderes en la misma rama consiste en dar a quienes administran cada rama los medios constitucionales y los motivos personales para resistir toda intervención de los demás. Hay que hacer que la ambición contrarreste la ambición".¹³ De este modo, las funciones de gestión general concentradas en el CEO de una empresa privada en el sector público están, por designio constitucional, dispersas entre numerosas instituciones en competencia y, así, son compartidas por cierto número de personas cuyas ambiciones se enfrentan entre sí. Hoy, para la mayor parte de las áreas de política, estas personas incluyen, en el nivel federal, al principal funcionario elegido, al principal ejecutivo designado, al principal funcionario de carrera y a varios "jefes" del Congreso. Como la mayor parte de los servicios públicos los prestan en realidad los gobiernos estatales y locales, con fuentes independientes de autoridad, esto significa otra hilera de personas en estos niveles.

¹³ *The Federalist Papers*, núm. 51. La palabra „departamento" fue traducida como "rama", que era su significado en los documentos originales.

SECCIÓN 4. PERSPECTIVA DE OPERACIONES: ¿EN QUÉ SE PARECEN
y EN QUÉ SON DISTINTOS LOS TRABAJOS y RESPONSABILIDADES
DE DOUG COSTLE, DIRECTOR DE EPA, Y DE ROY CHAPIN,
CEO DE AMERICAN MOTORS?

Si fuera posible separar con total nitidez las organizaciones en dos listas homogéneas, una pública y la otra privada, sería relativamente fácil la tarea de identificar semejanzas y diferencias entre los gestores de estas empresas. De hecho, como lo ha señalado Dunlop, "el verdadero mundo de la gestión está compuesto de distribuciones, y no de formas sencillas indiferenciadas, y existe una creciente variedad de híbridos". **Así, por cada atributo importante de las organizaciones pueden encontrarse algunas entidades específicas en el espectro.** En la mayor parte de las dimensiones, las organizaciones clasificadas como "predominantemente públicas" y "predominantemente privadas" se superponen. Las organizaciones de negocios privados varían enormemente en dimensiones, estructura administrativa y filosofía, y en las limitaciones con las cuales operan. Por ejemplo, las formas de propiedad y los tipos de control pueden estar no muy relacionados. Comparemos una empresa de familia, por ejemplo, con una empresa pública y un conglomerado descentralizado, como Bechtel con ATTY Textron. Asimismo, hay grandes diferencias en la gestión de las organizaciones gubernamentales. Comparemos los Talleres de Impresión del Gobierno o la TVA* o el departamento de policía de un poblado pequeño con el Departamento de Energía o con el Departamento de Salud y Servicios Humanos. Estas distribuciones y variedades debieran estimularnos a hacer comparaciones sagaces dentro de las empresas y organizaciones gubernamentales, así como contrastes y comparaciones a lo largo de estas extensas categorías; a este punto regresaré al considerar las direcciones que debe seguir la investigación.

A falta de un gran esfuerzo de investigación, acaso valga la pena examinar el empleo y responsabilidades de dos gestores específicos,

¹⁴ No reconocer el hecho de las distribuciones ha llevado a algunos observadores a saltar de un ejemplo de similitud entre lo público y lo privado, a proposiciones generales sobre semejanzas entre instituciones o administración públicas y privadas. Véase, por ejemplo, Michael Murray, "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", *Public Administration Review*, julio-agosto de 1975.

* Autoridad del Valle de Tennessee. [N. del T.]

ninguno en extremos opuestos, pero uno claramente público, y el otro privado. Con este propósito, y en particular por la disponibilidad de casos que describen los problemas y oportunidades a los que cada uno se enfrenta, consideremos a Doug Costle, administrador de EPA, y a Roy Chapin, CEO de American Motors."

Doug Costle, administrador de EPA, enero de 1977

La misión de EPA está prescrita por leyes que crearon la dependencia y autorizan sus principales programas. Esa misión es "controlar y reducir la contaminación en las áreas de aire, agua, desechos sólidos, ruido, radiación y sustancias tóxicas. El mandato de EPA consiste en lanzar un ataque integral y coordinado contra la contaminación ambiental, en cooperación con gobiernos estatales y locales".¹⁶

La estructura organizativa de EPase deriva de las leyes que la crearon para controlar contaminantes particulares en medios específicos: aire y agua, desechos sólidos, ruido, radiación, pesticidas y productos químicos. Como nuevo administrador, Costle heredó la propuesta de presupuesto del gobierno de Ford para EPA, de 802 millones para 1978, con un tope de 9 698 puestos en la dependencia.

El medio en que ingresó Costle es difícil de describir con brevedad. Tal como él lo caracterizó:

- * "Afuera hay confusión de parte del público, sobre el cometido de esta dependencia; lo que está haciendo, y a dónde va".
- * "La más grave limitación para EPA es la complejidad inherente al estado de nuestro conocimiento, que se encuentra en cambio constante".

¹⁵ Estos ejemplos fueron tomados de Bruce Scott, "American Motors Corporation" (Intercollegiate Case Clearing House núm. 9-364-001); Charles B. Weigle con la colaboración de C. Roland Christensen, "American Motors Corporation II" (Intercollegiate Case Clearing House núm. 6-372-350); Thomas R. Hitchner y Jacob Lew, bajo la supervisión de Philip B. Heymann y Stephen B. Hitchner, "Douglas Costle and the EPA (A)" (Kennedy School of Government Case núm. C94-78-216); y Jacob Lew y Stephen B. Hitchner, "Douglas Costle and the EPA (B)" (Kennedy School of Government Case núm. C96-78-217). Para un análisis anterior de una comparación similar, véase Joseph Bower, "Effective Public Management", *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1977.

¹⁶ U. S. *Government Manual*, 1978-1979, p. 507.

- * "Demasiadas veces, actuando con calendarios extremadamente estrictos impuestos por el Congreso, EPA ha anunciado regulaciones, sólo para descubrir que sabía muy poco del problema. La mayor dificultad es la complejidad inherente al trabajo que se ha pedido hacer a la dependencia, y que se le exija hacer cambios de un día para otro".
- * "Hay cuestiones muy difíciles de gestión interna que no pueden reducirse a una rápida solución: el problema de la mezcla de habilidades dentro de la dependencia; un programa de investigación con instalaciones de laboratorio dispersas por todo el país y bien arraigadas en su lugar, en gran parte por alianzas políticas en la Colina (del Capitolio), que frustrarían todo esfuerzo por formar un programa coherente de investigación".
- * "Desde el punto de vista del mandato original de EPA sobre los contaminantes, podemos estar atacando la parte asintótica de la curva de costos incrementales de limpieza. Tenemos aquí objetivos nacionales claramente conflictivos: por ejemplo, la energía y el medio ambiente".

Costle consideró que sus principales tareas eran, al principio:

- * Reunir un equipo insuperable de gestión (seis administradores ayudantes y unos 25 jefes de oficina).
- * Enfrentar la agenda legislativa de EPA (la legislación básica que dio origen a EPA -la Ley de Limpieza del Aire y la Ley de Limpieza del Agua- se estaba modificando cuando él tomó posesión del cargo; el programa de pesticidas se sometió a reautorización también en 1977).
- * Establecer el papel de EPA en el gobierno de Carter (consciente de que la administración tendría que hacer difíciles intercambios entre el medio ambiente y la energía, las regulaciones de energía y la economía/las regulaciones de EPA de sustancias tóxicas, y las regulaciones de FDA, CSPS y OSHA. Costle identificó la necesidad de establecer relaciones con los demás jugadores claves, para mejorar la posición de EPA).
- * Establecer nexos con grupos de electores (tanto por su papel al legislar el mandato de la dependencia, como por la buena aplicación de los programas de EPA).
- * Tomar decisiones específicas de política (por ejemplo, conceder o negar un permiso al sistema de enfriamiento de la planta de genera-

ción nuclear de Seabrook. O cómo habría que aplicar la Ley de Control de Sustancias Tóxicas, aprobada en octubre de 1976: esta acción dio a la EPA nuevas responsabilidades para regular la fabricación, distribución y uso de sustancias químicas, en tal forma que se impidieran riesgos irrazonables a la salud y al medio ambiente. Había que decidir y emitir regulaciones sobre si EPA debía exigir que los fabricantes de productos químicos aportaran un mínimo de información sobre diversas sustancias, o si debía imponer requerimientos de información mucho más estrictos, por las mil sustancias químicas de las que ya se sabía que eran peligrosas, o si debía exigir que las compañías informaran de todos los productos químicos, y con qué plazo).

- * Racionalizar la organización interna de la dependencia (la extrema descentralización de EPA en las regiones, y su limitada experiencia técnica).

No era un trabajo fácil.

Roy Chapin y American Motors, enero de 1977

En enero de 1967, en un ambiente de crisis, Roy Chapín fue nombrado presidente y principal ejecutivo de American Motors (y William Luneburg, presidente y jefe de operaciones). En los cuatro años anteriores, las ventas de unidades de AMC habían bajado 37%, y su parte del mercado había caído de 6% a menos de 3%. El volumen de dólares en 1967 era 42% menor a la suma más alta de todos los tiempos, de 1963, y el balance mostraba una pérdida neta de 76 millones en ventas de 656 millones de dólares. Los columnistas empezaron a escribir la necrología de la AMe. La revista *Neuissineek* dijo que AMC era "una compañía desalentada, un producto bastante sólido, pero con tanto atractivo como unos zapatos ortopédicos, y una imagen pública que se reducía a una etiqueta que nunca podría quitarse: una perdedora". Chapín dijo: "Ibamos conduciendo con un pie en el acelerador y el otro en el freno. No sabíamos dónde demonios estábamos".

Chapin anunció desde el comienzo a sus accionistas que "planeamos dirigirnos de manera más específica a aquellas áreas del mercado en que podemos ser plenamente eficaces. No intentaremos ser todo para todos, sino concentrarnos en aquellas áreas de las necesidades del consumidor

que podemos satisfacer mejor que nadie". Como lo recordó después: "A comienzos de 1967 había problemas, que exigían atención inmediata, y que requirieron gran parte de nuestro tiempo durante varios meses. Sin embargo, empezamos a planear más allá, a establecer objetivos, programas y plazos hasta 1972. **Ocurriera lo que ocurriera a corto plazo, teníamos que ponernos a prueba en el mercado a largo plazo**".

Los problemas inmediatos de Chapin eran cinco:

- * La compañía estaba virtualmente sin flujo de efectivo y era esencial un préstamo bancario inmediato complementario de 20 millones de dólares.
- * Los inventarios de automóviles -propiedad de la compañía o propiedad de agentes- habían llegado a niveles sin precedentes. La solución a este superávit requirió cinco meses y sólo pudo lograrse mediante una serie de cierres de plantas, en enero de 1967.
- * Las ventas de la serie Rambler American se habían estancado, y los inventarios se acumulaban; se planeó y aplicó una drástica estrategia de ventas en febrero que redujo el precio del American, a una posición a medio camino entre el VW y autos compactos estadounidenses similares, reduciendo a la vez el precio a los agentes y recortando los descuentos de los agentes, de 21 a 17 por ciento.
- * Se consideró que los gastos administrativos y comerciales eran excesivos, por lo que se inició un vigoroso programa de reducción de costos, que ahorró 15 millones de dólares en el primer año. También se redujeron considerablemente los costos de fabricación y de compra, para aproximarse a los niveles más eficientes de la industria.
- * La imagen pública de la compañía se había deteriorado: la prensa se mostraba pesimista, y gran parte de la comunidad financiera ya la había descartado. Para contrarrestar esto, se celebraron incontables reuniones formales e informales con banqueros, empresas inversionistas, funcionarios de gobierno y la prensa.

Como recuerda Chapin, "una vez apagados los incendios inmediatos, pudimos poner en su lugar las partes de un plan de desarrollo corporativo: una definición de un modo de vida en la industria del automóvil para American Motors. Consideramos que nuestra razón de ser, que nos permitiría no sólo sobrevivir, sino desarrollarnos, consistía en introducir un enfoque diferente en el mercado automovilístico, en reunir nues-

tras fuerzas y luego ser innovadores y dinámicos". El nuevo plan de desarrollo corporativo incluyó un cambio radical en el enfoque al mercado para establecer una "imagen juvenil" de la compañía (con la producción de nuevos modelos deportivos como el javelin, y el ingreso en el campo de las carreras), "cambiando la línea de producción de un extremo a otro" hacia 1972, adquiriendo el Kaiser Jeep (mediante la venta de los activos de la compañía no relacionados con el transporte y la concentración en el transporte especializado, incluyendo al Jeep, compañía que había perdido dinero en cada uno de los cinco años anteriores, pero Chapin creía que podía recuperarse, por medio de considerables reducciones de costos y economías de escala en la fabricación, la compra y la administración).

Chapin lo logró: el año que terminó el 30 de septiembre de 1971, la AMC había ganado 10.2 millones, con ventas de 1 200 millones.

Recordando la lista de funciones de la gestión general del cuadro 1, ¿qué semejanzas y diferencias parecen sobresalientes e importantes?

Estrategia

Tanto Chapin como Costle tuvieron que establecer objetivos y prioridades e inventar planes de operación. En los negocios "la estrategia corporativa es la norma de los principales objetivos, propósitos o metas, y de las políticas y planes esenciales para alcanzar estas metas, declaradas de tal modo que definan la clase de negocio que será la compañía, y el tipo de compañía que es o que será".¹⁷ Al modificar la estrategia de AMC y concentrarse en nichos particulares del mercado del transporte, Chapin tuvo que consultar a su consejo de administración y poner en orden las finanzas. Pero el control fue sustancialmente suyo.

¿Cuántas opciones tenía Costle en la EPA sobre "la empresa que es o que será", o el tipo de agencia que "es o que será"? Estas importantes opciones estratégicas surgieron del proceso legislativo, que decidía si se encontraría en el asunto de controlar los pesticidas o las sustancias tóxicas y, en ese caso, con qué plazo y ocasionalmente, incluso hasta qué nivel de unidades por millón tendría que controlar. El papel relativo del presidente, de otros miembros del gobierno (incluyendo el personal de

¹⁷ Kenneth R. Andrews, *The Concept of Corporate Strategy*, Dow [Jones-Irwin, 1971, p.28.

la Casa Blanca, las relaciones con el Congreso y otros jefes de dependencias), el Administrador de la EPA, el presidente del comité del Congreso y grupos externos al establecer la estrategia general de la agencia constituye una cuestión interesante.

Gestión de componentes internos

Tanto para Costle como para Chapin, **el personal era clave**. Como ha observado Donald Rumsfeld, **"la tarea más importante del jefe ejecutivo es escoger al personal adecuado**. Yo he visto malísimos organigramas tanto en el gobierno como en las empresas que funcionaron bien, gracias a un buen personal. Y he visto organizaciones perfectamente planeadas que no funcionaron muy bien porque carecían del personal adecuado".¹⁸

La libertad de los dos ejecutivos para organizar y conseguir personal fue sin embargo, considerablemente distinta. Chapin cerró plantas, desplazó gestores, contrató y despidió en última instancia a voluntad. Como ha dicho Michael Blumenthal acerca de la Tesorería, "si se quieren hacer cambios sustanciales, cambios de política, y a los empleados del departamento no les gusta lo que está usted haciendo, encontrarán modos de frustrarlo o de contenerlo, con métodos que no existen en la industria privada. El principal método que tienen es el Congreso. Si digo que quiero cerrar una unidad particular o transferir las funciones de un área a otra, habrá maneras de recurrir al Congreso y, de hecho, de lograr que amigos en el Congreso impidan esa medida. También pueden valerse de la prensa para tratar de contenerlo a usted. Si yo en la Bendix deseara transferir una división, de Ann Arbor a Detroit, porque se me ocurriera que podríamos ahorrar dinero de ese modo mientras pudiera hacerlo en forma decente y cuidadosa, se trataría de algo que no tiene interés duradero para la prensa; la prensa no podría contenerme. Y podrían escribir sobre esto en el periódico local, pero eso sería todo".¹⁹

Para Costle, la estructura básica de la agencia se había fijado por ley. Los laboratorios, sus ubicaciones y casi todo el personal eran fijos. Aunque él pudo reclutar a sus subordinados más importantes, una vez más restricciones como el conflicto de intereses y la perspectiva de una lucha

¹⁸ Rumsfeld, *op. cit.*, p. 92.

¹⁹ Blumenthal, *op. cit.*, p. 39.

en el Senado por la confirmación le hicieron abandonar a su primer candidato para el puesto de administrador ayudante de investigación y desarrollo, ya que había trabajado para una importante compañía de productos químicos. Aunque Costle pudo hacer cambios en el proceso de crear políticas o regulaciones con objeto de evadir a importantes directores de oficinas cuyas ideas no compartía, por ejemplo, Eric Stork, subadministrador encargado del Programa de Fuentes Móviles de Aire, esas maniobras necesitaron tiempo considerable, provocaron extensas luchas intestinas y retrasaron notablemente el desarrollo del programa de Costle.

En la dirección de personal y la administración del sistema de personal, Chapin ejerció considerable autoridad. Aunque el sindicato de la industria automovilística limitara su autoridad sobre los trabajadores, en el nivel de la gestión él nombró personal y reasignó responsabilidades de acuerdo con su plan general. Aunque otros puedan haber considerado que sus decisiones de cerrar ciertas plantas particulares o abandonar un producto en particular fueran erróneas, obedecieron. Como ha notado George Shultz: "Una de las primeras lecciones que aprendí al pasar del gobierno a las empresas es que en los negocios se debe tener mucho cuidado cuando se le dice a alguien que está trabajando para uno, que haga algo porque es muy probable de que sí lo haga".²⁰

Costle se enfrentó a un sistema de servicio civil planeado para impedir los "despojos" tanto como para promover la productividad. La Comisión de Servicio Civil asumió gran parte de la responsabilidad de la función de personal en su agencia. Las reglas del servicio civil limitaban severamente su discrecionalidad, necesitaban grandes periodos para cumplirse y, a menudo, exigían maniobras complejas en casos específicos para lograr resultados. Las reglas de igualdad de oportunidades y su administración constituyeron otra red más de inhibiciones procesales y sustantivas. Puede verse, en retrospectiva, que Costle encontró en el sistema de servicio civil un freno a sus acciones y una demanda de tiempo mayores de los que había previsto.

Al controlar el desempeño, Chapin logró utilizar medidas como las utilidades y la participación del mercado para desglosar esos objetivos en subobjetivos para los niveles inferiores de la organización y medir el desempeño de los gestores de modelos, áreas y divisiones particulares.

²⁰ Shultz, *op. cit.*, p. 95.

Las reglas de contabilidad de costos le permitieron comparar las plantas dentro de AMC y comparar compras, producción y hasta la administración de AMC con las mejores prácticas de la industria.

Cómo enfrentarse a los interesados externos

Como principal jefe ejecutivo, Chapin sólo tenía que enfrentarse al consejo. Para Costle, dentro de la rama ejecutiva pero más allá de su propia dependencia, se encontraban muchos factores críticos para el logro de los objetivos de ésta: el presidente y la Casa Blanca, las Comisiones de Energía y del Interior, el Consejo de Calidad Ambiental y la OMB. Cada uno de éstos podía tomar acciones independientemente o después de un proceso de consulta en que no estuvieran de acuerdo con él, acciones que podían frustrar el logro de la misión asignada a su dependencia. Por consiguiente, pasó un tiempo considerable forjando la reputación y el capital de su agencia, en previsión de las disputas entre las dependencias.

Habérselas con organizaciones externas independientes fue una parte necesaria y hasta principal de la labor de Costle. Como la misión, estrategia, autorizaciones y asignaciones de su dependencia brotaban del proceso de legislación, la atención a los comités del Congreso, los congresistas, el personal de los congresistas y a quienes pudieran influir sobre los congresistas y todo su personal, pasó a ocupar un nivel importantísimo en la agenda de Costle. En el primer año, funcionarios del más alto nivel en la EPA aparecieron más de 140 veces ante unos 60 diferentes comités y subcomités.

También la capacidad de Chapín para alcanzar los objetivos de AMC pudo ser afectada por organizaciones externas independientes: los competidores, el gobierno (la Ley de Aire Limpio, que fue aprobada en 1970), grupos de consumidores (recuérdese a Ralph Nader), y hasta proveedores de petróleo. Más que la mayoría de los empresarios privados, Chapin tuvo que tratar con la prensa intentando modificar la imagen de AMe. Tales ocasiones se dieron con frecuencia por iniciativa de Chapin y en torno a acontecimientos que la oficina de relaciones públicas de Chapin organizó; por ejemplo, el anuncio de un nuevo auto de carreras. Chapin también organizó un esfuerzo de venta para convencer a los clientes de que los productos de AMC eran los que mejor podían satisfacer sus gustos.

La labor de Costle también fue anunciada por la prensa: en el funcionamiento diario de la organización, en la percepción de la agencia por elementos claves del público, y con ello la influencia de la agencia entre partes importantes y hasta en la fijación de la agenda de preguntas que la dependencia tenía que responder.

Para Chapin, lo básico eran las utilidades, la participación del mercado y la posición competitiva de AMC a largo plazo. Para Costle, ¿cuáles son las medidas equivalentes de desempeño? Blumenthal responde exagerando la diferencia entre la apariencia y la realidad:

En la Bendix, la realidad de la situación era la que, a la postre, determinaba si habíamos triunfado o no. En el sentido más burdo, esto significaba los resultados. Sólo hasta cierto punto se pueden maquillar las ganancias: si no se triunfa, todo quedará en claro. En el gobierno no hay resultados tan claros, por eso se puede tener éxito mientras parezca que se tiene éxito [...]. Aunque, desde luego, la apariencia no es el único ingrediente del éxito.^F

Rumsfeld dice:

En las empresas, se le juzga a uno básicamente por los resultados. No creo que el pueblo estadounidense juzgue de ese modo a los funcionarios de gobierno... En éste, con mucha frecuencia se mide por el cuidado que parezca tenerse, por lo que parezca que uno se está esforzando [00.] cosas que no necesariamente mejoran la condición humana [00.] Es mucho más fácil para un presidente meterse en algo y terminar unos cuantos días después con una buena reacción pública, que seguir adelante con ciertas políticas, hasta el punto en que tengan un efecto benéfico sobre las vidas humanas.²²

Como dice George Shultz:

En el gobierno y en la política, el reconocimiento y por tanto los incentivos son para quienes formulan la política y manipulan el compromiso legislativo. En agudo contraste, los aplausos y los incentivos de las empresas van para los que logran que se haga algo. Lo que cuenta es la ejecución: quién puede hacer que se construya la planta, quién puede traer el contrato de ventas, quién puede llevar las finanzas, etcétera.^P

²¹ Blumenthal, *op. cit.*, p. 36.

²² Rumsfeld, *op. cit.*, p. 90.

²³ Shultz, *op. cit.*, p. 95.

Esta comparación de un gestor público y uno privado sugiere lo que podría hacerse si la cuestión de las comparaciones se llevara de manera sistemática y horizontal al través de organizaciones y en los diversos niveles de las organizaciones. Aunque se puede aprender mucho examinando a los principales ejecutivos de organizaciones, aún más prometedoras debieran ser las comparaciones entre los números, mucho mayores, de funcionarios intermedios. Por ejemplo, si comparáramos un administrador de la EPA y un jefe de división de la AMC, o a dos controladores, o a gestores equivalentes de plantas, algunas funciones parecerían más semejantes, y se revelarían otras diferencias. La principal barrera a esas comparaciones es la falta de casos que describan problemas y prácticas de los gestores de nivel intermedio. P Esta debería ser una alta prioridad de las futuras investigaciones.

Las diferencias planteadas en esta comparación, por ejemplo en el área de personal, ya se han modificado con la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 y la creación del Servicio del Ejecutivo Superior. También han ocurrido cambios significativos en la industria del automóvil: en las circunstancias actuales, el PFE de la Chrysler puede parecerse mucho más al administrador de la EPA. Resultarían instructivas comparaciones más precisas de distintos niveles de gestión en ambas organizaciones, por ejemplo los procedimientos contables empleados por Chapin para reducir significativamente los costos, en comparación con procedimientos equivalentes para juzgar los costos de las medidas obligatorias de control de la contaminación en la EPA.

SECCIÓN 5. REPERCUSIONES PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

La polémica entre asirnilladores y diferenciadores, como la disputa entre partidarios de la convergencia y de la divergencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, me recuerda la vieja discusión sobre si el vaso está medio lleno o medio vacío. **Llego a la conclusión de que las gestiones pública y privada son por lo menos tan diferentes como similares, y que las diferencias son más importantes que las semejanzas.**

²⁴ Los casos desarrollados por el Programa de Gestión Pública de la Universidad de Boston ofrecen un principio prometedor en esta dirección.

Basándome en esta revisión del "estado actual de la ciencia", tal como está, he sacado varias lecciones para la investigación sobre la gestión pública. Trataré de plantearlas en una forma a la vez sucinta y provocativa:

- * Primero, la exigencia de desempeño en el gobierno y la eficiencia en el gobierno es a la vez verdadera y justa. También es correcta la idea de que el desempeño del gobierno es inferior al de la empresa privada. Pero es errónea la idea de que existe un *corpus* importante de prácticas y capacidades de la gestión privada que se puede transferir directamente a las tareas de la gestión pública de forma que produjera mejoras significativas.
- * Segundo, se puede mejorar sustancialmente, tal vez en grado notable, el desempeño en muchos puestos de la gestión pública. Sin embargo, esa mejora no se deberá a haber traído en masa habilidades y conceptos específicos de la gestión privada. En cambio, vendrá, como lo hizo en la historia de ésta, de una articulación de la función de gestión general y de una conciencia del punto de vista general de la gestión pública. La lección más provechosa que puede dar la gestión privada a la pública es la perspectiva de lograr una mejora considerable mediante el reconocimiento y la conciencia de la función de la gestión pública.

El estudio premiado de Alfred Chandler, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*²⁵ describe el surgimiento de la gestión profesional en las empresas. Durante el siglo XIX, casi todas las empresas de los Estados Unidos estuvieron regidas por personas que desempeñaban funciones de gestión, pero que no tenían clara conciencia de sus responsabilidades de gestión. Con la aclaración de la perspectiva de la gestión general y el refinamiento de prácticas de gestión general, al llegar el decenio de 1920 las empresas estadounidenses se habían vuelto competitivas en la función de gestión. Personas capaces de ejercer la gestión y conscientes de sus tareas en ese campo -fijar objetivos, establecer prioridades e impulsar la organización hacia los resultados- ingresaron en empresas e industrias antes dirigidas por familias o por empleados ordinarios, y lograron enormes aumentos de producción.

²⁵ Alfred Chandler, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Belnap Press of Harvard University Press, 1977.

Surgieron escuelas de administración para documentar las mejores y peores prácticas, en gran parte por el método de análisis de caso por caso, para sugerir mejoras y refinar instrumentos específicos de gestión. La técnica también logró avances importantes. Pero el gran salto en la productividad surgió de la articulación del punto de vista de gestión general y la conciencia de los gestores acerca de su propia función. (De manera análoga, en un nivel inferior, la definición de la tarea y de la función del vendedor, junto con las habilidades y especialización en las ventas hicieron posible que personas con talentos modestos de vendedor duplicaran sus niveles de venta.)

Los caminos por los cuales se llegó a los puestos de gestión general en el gobierno no nos aseguran que se tendrá una conciencia ni competencia en la gestión. Como ha escrito un sagaz observador de los gestores del gobierno:

Uno de los problemas difíciles de las escuelas de empresas públicas consiste en superar la anticuada creencia - que aún sostienen muchas personas, por lo demás bien enteradas - de que las habilidades de la gestión son, sencillamente, la aplicación del "sentido común" por cualquier persona inteligente, y más o menos preparada, a los problemas de la gestión que se le presenten. Puede demostrarse que muchas personas inteligentes y más o menos preparadas, a quienes en general se les reconoce bastante "sentido común", resultan muy malos gestores. Las habilidades de una gestión eficiente exigen mucho sentido nada común pero también conocimientos nada comunes."

Creo que el aspecto más importante de la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 es la creación del Servicio Ejecutivo *Senior*; la identificación explícita de los gestores generales en el gobierno. Hoy, el reto consiste en ayudar a personas que ocupan puestos de gestión general para que lleguen a ser verdaderos gestores generales.

- * En tercer lugar, resultaría útil una revisión minuciosa de las reglas generales de la gestión privada que se pueden adaptar al contexto de la gestión pública. La regla de 80-20 -80% de los beneficios de la mayoría de los procesos de producción procede del primer 20% de esfuerzo- tiene una vasta aplicación. Por ejemplo, en los esfuerzos de la EPA por reducir el grueso de los contaminantes.

⁴
26 Rufus Miles, "The Search for Identity of Graduate Schools of Public Affairs", *Public Administration Review*, noviembre de 1967.

- * Cuarto: Chandler ha documentado la idea de que las categorías y normas para identificar costos o calcular el valor actual o medir el valor agregado a los productos intermedios no son "naturales". Son inventadas: creaciones de la inteligencia, aplicadas a tareas de operación. Aun cuando hay categorías y reglas particulares de contabilidad, por ejemplo para fijar los costos de productos intermedios que puedan ser directamente transferibles a los problemas del sector público, la lección más general es que una dedicada atención a funciones específicas de la gestión puede (como ha ocurrido en la historia de las empresas) crear para los gestores del sector público categorías, reglas y medidas, que hoy no se pueden siquiera imaginar.²⁷
- * Quinto: es posible aprender de la experiencia. ¿Qué habilidades, atributos y prácticas muestran los gestares competentes, de las cuales carecen los que tienen menos éxito? Esta es una cuestión empírica que se puede investigar en forma directa. Como dijo Yogi Berra: "Se puede observar mucho simplemente mirando".
- * Sexto: el esfuerzo por crear una gestión pública como campo del conocimiento debiera partir de los problemas a los que se enfrentan los gestores públicos en la práctica. Las preferencias de los profesores por la teoría reflejan incentivos arraigados en la academia, que sólo se podrán superar mediante un minucioso diseño institucional.

A la luz de estas lecciones, creo que una estrategia para el desarrollo de la gestión pública debiera incluir:

- * *Lacreación de un número considerable de casos sobre problemas y prácticas de la gestión pública.* Los casos deberían describir los problemas típicos a los que se enfrentan los gestores públicos; deberían referirse no sólo a los gestores de más alto nivel, sino a los de niveles intermedio e inferior. La escasez de casos en este nivel hace que deba dársele a esto gran prioridad para el desarrollo. Los casos deberían examinar tanto las funciones generales de la gestión como las tareas específicas, por ejemplo, de contratar y despedir personal. Los casos de gestión pública deberían concentrarse en el trabajo del gestor que dirige su unidad.
- * *Analizar los casos para identificar las prácticas mejores y peores.* Los científicos buscan "experimentos críticos". Los estudiosos de la gestión

²⁷ Chandler.op. cit., pp. 277-279.

pública deberían tratar de identificar las "experiencias críticas" por las cuales puedan pasar los nuevos gestores públicos, y de las que podrían aprender. Por la abundancia de información al respecto, los académicos suelen concentrarse en los fracasos. Pero enseñar a la gente lo que no debe hacer no es, necesariamente, la mejor manera de ayudarla a aprender a *hacer las cosas bien*. Analizando los éxitos relativos será posible obtener reglas generales, apoyos y conceptos. Por ejemplo, la "ley" de Chase: dondequiera que el producto de una organización pública no fue supervisado de manera que relacionara el desempeño con la recompensa, la introducción de un eficiente sistema de supervisión producirá una mejora de 50% en ese producto, a corto plazo. Los manuales de GAO sobre técnicas y sumarios de evaluación sugieren lo que sí se puede hacer.

- * *Promover la investigación comparativa sistemática*: los puestos de gestión en una sola dependencia a lo largo del tiempo; similares puestos entre varias dependencias públicas; niveles de gestión pública dentro de una sola dependencia; funciones similares de gestión, por ejemplo, los sistemas de información presupuestaria o de gestión entre las dependencias; los gestores en organizaciones públicas y privadas; y hasta internacionalmente. Los datos necesarios para esta investigación comparativa serían producidos por el esfuerzo del desarrollo de casos y complementarían el actual desarrollo, en gran escala, de casos sobre la gestión privada.
- * *Vinculación con la preparación de gestores públicos*. El desarrollo intelectual del campo de la gestión pública debería estar directamente relacionado con la preparación de gestores públicos, incluso de personas que ya ocupan puestos de considerable responsabilidad. La buena práctica aparecerá en el gobierno, no en la universidad. La documentación -basada en la universidad- de las prácticas mejores y las peores y el refinamiento de esa práctica deben partir de problemas de gestores en acción. El esfuerzo intelectual necesario para crear el campo de la gestión pública y los recursos necesarios para apoyar este nivel de esfuerzo muy probablemente tendrán que unirse si se quiere relacionar la investigación con la preparación. El nuevo Servicio Ejecutivo Superior presenta una importante oportunidad para lograrlo.

La estrategia aquí esbozada no es ciertamente la única que puede seguir la investigación de la gestión pública. Dadas las necesidades de

una gestión pública eficiente, creo yo que debería organizarse un *gran* esfuerzo de investigación, el cual seguiría cierto número de estrategias complementarias. Dado el lugar en que empezamos, no veo ningún peligro de exceso de atención o de exceso de inversiones en el esfuerzo requerido en el futuro inmediato.

Cualquier semejanza entre mi estrategia preferida y la de al menos una escuela de gobierno, *no* es pura coincidencia.