

¿De *burócratas* a *gerentes*?

Las ciencias de
la gestión aplicadas
a la administración
del Estado

Carlos Losada i Marrodán
Editor

Banco Interamericano de Desarrollo

Página en blanco a propósito

Banco Interamericano de Desarrollo

¿DE BUROCRATAS A GERENTES?
Las ciencias de la gestión aplicadas a la
administración del Estado

Carlos Losada i Marrodán
Editor

Washington, D.C., 1999

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado / Carlos Losada i Marrodán, editor.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN:1886938644

1. Public administration—Latin America. 2. Civil service—Latin America—
Personnel management. 3. Public officers. 4. Latin America—Officials and employees.
5. Human capital—Latin America. 6. Expenditure, Public. 7. Government spending
policy—Latin America. Losada, Carlos. II. Inter-American Development Bank.
350.1 D42—dc21

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad de los autores y no
necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta edición de 2.500 ejemplares se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1999
en Washington, D.C.

**¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración
del Estado**

©Banco Interamericano de Desarrollo, 1999

Esta publicación puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753; Fax (202) 623-1709

1-877-782-7432

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

ISBN: 1-886938-64-4

INDICE

INDICE ANALITICO	vii
------------------------	-----

PROLOGO	xvii
---------------	------

INTRODUCCION

APORTES DE LAS CIENCIAS DE GESTION (MANAGEMENT) A LA REFORMA DEL ESTADO. <i>Edmundo Jarquín y Carlos Losada</i>	1
--	---

I. GESTION PUBLICA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	11
---	----

CAPITULO 1

LA ESPECIFICIDAD DE LA GESTION PUBLICA: EL CONCEPTO DE MANAGEMENT PUBLICO. <i>Koldo Echebarría y Xavier Mendoza</i>	15
--	----

CAPITULO 2

LA GESTION PUBLICA: DE LA IMITACION A LA INNOVACION. <i>Les Metcalfe</i>	47
---	----

CAPITULO 3

ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EN BUSCA DE UN PARADIGMA DE REFORMA. <i>Geoffrey Shepherd</i>	69
--	----

II. MARKETING PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	107
---	-----

CAPITULO 4

EL MARKETING, EL MARKETING DE SERVICIOS Y LA GESTION PUBLICA. <i>Toni Puig, Loreto Rubio y Albert Serra</i>	109
--	-----

III. PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO

NOTA INTRODUCTORIA. *Carlos Losada y Suzanne Dove* 139

CAPITULO 5

DE LAS POLITICAS A LA PRACTICA: REFORMAS A LOS SISTEMAS
DE ADMINISTRACION FINANCIERA EN EL SECTOR PUBLICO.

Lynnette McCormack Asselin 141

CAPITULO 6

UNA VISION ESTRATEGICA DEL PRESUPUESTO.

Eduardo Zapico-Goñi 163

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

NOTA INTRODUCTORIA. *Carlos Losada y Suzanne Dove* 195

CAPITULO 7

GESTIONAR EL GOBIERNO, GOBERNAR LA GESTION.

Henry Mintzberg 197

CAPITULO 8

BUROCRACIA Y POSTBUROCRACIA EN EL DISEÑO ORGANIZATIVO.

Francisco Longo 212

V. RECURSOS HUMANOS

NOTA INTRODUCTORIA. *Carlos Losada y Suzanne Dove* 247

CAPITULO 9

SERVICIO CIVIL Y GOVERNABILIDAD DEMOCRATICA:
FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE MERITO
Y REGIMENES JURIDICOS Y GERENCIALES

REQUERIDOS PARA SU EFICIENCIA. *Joan Prats i Català* 251

CAPITULO 10

LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS:
UN ENFOQUE DE GESTION. *Xavier Sisternas* 290

VI. PRODUCCION DE SERVICIOS PUBLICOS

NOTA INTRODUCTORIA. *Carlos Losada y Suzanne Dove* 339

CAPITULO 11

ADMINISTRACION DE CALIDAD TOTAL EN LAS ORGANIZACIONES
PUBLICAS: PERSPECTIVAS Y DILEMAS.

Patricia W. Ingraham 343

VII. SISTEMAS DE INFORMACION Y CONTROL

NOTA INTRODUCTORIA. *Carlos Losada y Suzanne Dove* 365

CAPITULO 12

MEDIDAS DE DESEMPEÑO EN LOS GOBIERNOS

ESTATALES Y LOCALES. *David N. Ammons* 367

VIII. EL DIRECTIVO PUBLICO

NOTA INTRODUCTORIA. *Suzanne Dove* 393

CAPITULO 13

LA FUNCION DE DIRIGIR EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Carlos Losada 395

CAPITULO 14

¿COMO MODERNIZAR EL ESTADO Y FORMAR
LOS GERENTES SOCIALES NECESARIOS? ALGUNAS

SUGERENCIAS PARA LA ACCION. *Bernardo Kliksberg* 433

Página en blanco a propósito

INDICE ANALITICO

PROLOGO	xvii
---------------	------

INTRODUCCION

APORTES DE LAS CIENCIAS DE GESTION (MANAGEMENT) A LA REFORMA DEL ESTADO. <i>Edmundo Jarquín y Carlos Losada</i>	1
Por qué un libro de lecturas sobre dirección y gestión pública	2
Objetivos de esta publicación	4
Estructura y contenido	5
Agradecimientos	6
Referencias	7

I. GESTION PUBLICA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	11
---	----

CAPITULO 1

LA ESPECIFICIDAD DE LA GESTION PUBLICA: EL CONCEPTO DE MANAGEMENT PUBLICO. <i>Koldo Echebarría y Xavier Mendoza</i>	15
--	----

Introducción	15
--------------------	----

La tradición del management en la administración pública: entre el escepticismo y la interpretación restringida	17
--	----

Las particularidades de la gestión en la administración pública	19
---	----

La sustitución del mercado por el proceso político	21
--	----

Las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos	22
---	----

Los procesos de creación de valor en el sector público	22
--	----

La dificultad de medir el valor creado por las administraciones públicas	24
---	----

El aporte de las técnicas de gestión empresarial	24
--	----

Las técnicas de gestión empresarial como respuesta a las exigencias del mercado	25
--	----

Las premisas en que se basan las técnicas de gestión empresarial	27
--	----

Breve panorámica de las técnicas de gestión empresarial	28
---	----

La delimitación del ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial	30
Hacia una nueva concepción del management en la administración pública	32
El doble sentido de la función gerencial en la administración pública	32
El management público como paradigma de gobernabilidad del sistema colectivo	40
Referencias	43
Bibliografía	45

CAPITULO 2

LA GESTION PUBLICA: DE LA IMITACION A LA INNOVACION.

<i>Les Metcalfe</i>	47
La gestión pública en los años noventa	47
Gestionar el cambio, gestionar las redes	48
Público y privado: <i>¿locus o focus?</i>	50
La gestión: aceptación de responsabilidad por el comportamiento de un sistema	53
Distinción público-privado: macrogestión y microgestión	54
Bienes públicos e intereses privados	55
Cambio incremental y estructural	58
La gestión pública en cuanto macroproceso	59
Eficacia: de la optimización individual al aprendizaje pluralista	61
Procesos de aprendizaje en la gestión pública	64
Conclusiones	65
Referencias	67

CAPITULO 3

ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:

EN BUSCA DE UN PARADIGMA DE REFORMA. *Geoffrey Shepherd* 69

El problema de la administración pública: una perspectiva institucional	71
Límites sobre la acción colectiva de los votantes	73
"Modelos" de administración pública	75
El modelo jerárquico	75
La Nueva Gestión Pública	77
La administración pública en América Latina y el Caribe	81
El desempeño de las administraciones públicas	81
La informalidad en la administración pública	83
Los orígenes de la informalidad	88

La experiencia regional en materia de reformas	92
Reformas de la administración pública central: un cuadro mixto	94
Reforma: limitaciones y posibilidades	96
Informalidad y reforma	96
Reformas que abordan la informalidad	96
Opciones de reforma	98
Referencias	101

II. MARKETING PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	107
---	-----

CAPITULO 4

EL MARKETING, EL MARKETING DE SERVICIOS Y LA GESTION PUBLICA. <i>Toni Puig, Loreto Rubio y Albert Serra</i>	109
---	-----

Introducción	109
El concepto de marketing	109
La gestión de marketing	111
El marketing de servicios	112
Nuevos enfoques del marketing	114
La calidad en los servicios públicos	115
Aplicabilidad del marketing de servicios a la gestión pública	117
El “mercado” de los servicios públicos	119
El modelo de intercambio público	119
La naturaleza del ciudadano-cliente de los servicios públicos	122
El carácter normativo de la oferta y la demanda en los servicios públicos	123
Tipología de los servicios públicos	124
El marketing de servicios públicos	125
El proceso de planificación y producción de un servicio por parte de un equipo de trabajadores	125
De la organización al catálogo de servicios	126
La producción de un servicio del catálogo	127
El diseño del servicio	127
La fabricación del servicio	130
La comunicación del servicio	131
La visibilidad del catálogo en los ciudadanos y la reingeniería de servicios	133
Bibliografía	134

III. PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	139
---	-----

CAPITULO 5

DE LAS POLITICAS A LA PRACTICA: REFORMAS A LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA EN EL SECTOR PUBLICO.

<i>Lynnette McCormack Asselin</i>	141
---	-----

Introducción	141
Antecedentes	142
La integración como primer paso	143
Progreso alcanzado hasta el momento	145
Argentina	145
Bolivia	147
Chile	147
Colombia	147
Costa Rica	148
República Dominicana	148
El Salvador	148
Guatemala	149
Nicaragua	150
Perú	150
Uruguay	151
Venezuela	151
Enseñanzas de la reforma	152
Herramientas básicas	155
Conclusión y perspectivas	157
Bibliografía	161

CAPITULO 6

UNA VISION ESTRATEGICA DEL PRESUPUESTO.

<i>Eduardo Zapico-Goñi</i>	163
----------------------------------	-----

Introducción	163
Medidas de control de gasto a partir de los años ochenta	165
Ajustes macropresupuestarios	165
Reformas en la gestión de gasto: ¿más de lo mismo?	167
Adaptación del modelo presupuestario a cada contexto	174
El nuevo papel de Hacienda: del presupuesto por programas al manejo (<i>management</i>) estratégico del gasto	177

Planificación y programación versus gestión estratégica	177
Confianza y cooperación en el proceso de asignación de recursos	181
Rediseño de los sistemas de exigencia de responsabilidad y fomento del aprendizaje organizacional	185
Nuevos criterios de éxito en una situación de inestabilidad	188
Referencias	191

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	195
---	-----

CAPITULO 7

GESTIONAR EL GOBIERNO, GOBERNAR LA GESTION.

<i>Henry Mintzberg</i>	197
------------------------------	-----

El triunfo del equilibrio	197
Más allá de lo público y lo privado	198
Consumidores, clientes, ciudadanos, sujetos	200
Los mitos de la gestión	202
Modelos para gestionar el gobierno	205
Gobernar la gestión	209

CAPITULO 8

BUROCRACIA Y POSTBUROCRACIA EN EL DISEÑO ORGANIZATIVO.

<i>Francisco Longo</i>	212
------------------------------	-----

Introducción	212
Orientaciones de diseño organizativo comunes a los procesos de modernización administrativa	215
El modelo divisional	219
La contractualización de las relaciones centro-periferia	225
Procesos descentralizadores que deben distinguirse del modelo divisional	228
La departamentalización	228
La creación de organismos, sociedades y entes autónomos	232
Puntos claves para el desarrollo exitoso de un modelo divisional en los sistemas públicos	234
Rediseñar los órganos centrales	234
Transformar los procesos de asignación de recursos y de gestión presupuestaria	235

Desarrollar instrumentos de evaluación	236
Garantizar la idoneidad de los directivos divisionales	237
Flexibilizar la gestión de recursos humanos	238
Configurar una tipología plural de divisiones	239
Configurar el cambio como un proceso	239
Conclusiones	240
Referencias	243

V. RECURSOS HUMANOS

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	247
---	-----

CAPITULO 9

SERVICIO CIVIL Y GOVERNABILIDAD DEMOCRATICA: FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE MERITO Y REGIMENES JURIDICOS Y GERENCIALES REQUERIDOS

PARA SU EFICIENCIA. <i>Joan Prats i Català</i>	251
--	-----

Función pública como institución y función pública como organización	251
--	-----

Fundamentos institucionales del sistema de patronazgo en el empleo público	259
---	-----

La crisis del patronazgo y la función social del sistema de mérito	265
--	-----

El ámbito material de la función pública como institución	271
---	-----

La confusión entre función pública y empleo público y sus consecuencias	271
--	-----

Exploración de los criterios sustantivos que delimitan el régimen estatutario	274
--	-----

Burocracia y gerencia: el redescubrimiento de la racionalidad burocrática y sus límites	277
--	-----

Referencias	284
-------------------	-----

CAPITULO 10

LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: UN ENFOQUE DE GESTION. *Xavier Sisternas*

290

Introducción	290
--------------------	-----

La gestión de recursos humanos (GRH)	292
--	-----

¿Qué se entiende por GRH?	292
---------------------------------	-----

¿Para qué sirve la GRH?	293
-------------------------------	-----

Los temas de personal dentro de la agenda de asuntos por resolver en las administraciones públicas de la región	293
--	-----

La GRH en la reforma de la administración	294
El enfoque de GRH	294
Evaluar la GRH en función de sus consecuencias	295
El entorno y los actores de la GRH	296
El entorno externo de la GRH	297
Los actores internos y sus lógicas de interés	298
Descentralizar la GRH y cambiar la función del departamento de personal	300
Unos directivos “desresponsabilizados”	300
La GRH: una función directiva	301
Descentralizar para responsabilizar	301
Capacitar a los directivos para la gestión de sus empleados	303
Cambiar la función de los departamentos de personal	304
Planificar los recursos humanos en función de la estrategia	305
Integrar la GRH a la estrategia de la organización	305
Planificar los recursos humanos de la organización	306
Planificación de recursos humanos y estrategia corporativa	307
Elementos de la GRH susceptibles de ser planificados	307
Flexibilizar la GRH para responder a las necesidades de los servicios	308
Razones para la flexibilidad y sus modalidades	308
Racionalización de plantillas y reducciones de personal	311
La administración flexible	312
Desarrollar prácticas de GRH para aumentar la productividad y para fortalecer el compromiso de los empleados	313
Seleccionar al candidato idóneo	314
Invertir en la capacitación de los empleados	315
Desarrollar la motivación y el compromiso de los empleados	317
Desarrollar los factores motivadores	318
El orgullo del trabajo bien hecho: los empleados profesionales	319
El entusiasmo es contagioso	319
Encauzar las carreras profesionales en un marco organizativo	320
Carrera individual en un marco organizativo	320
Gestión de carreras, desarrollo profesional y preparación de directivos	321
Alternativas a la carrera jerárquica	321
Evaluar a los empleados	322
Evaluaciones contraproducentes	323
Objetivos de la evaluación	323
Una evaluación que funcione	325
Las retribuciones como instrumento estratégico	325
Principios retributivos: algunas propuestas	327

Remover los obstáculos para el cambio	330
¿Cambiar el marco normativo?	331
Relaciones con los sindicatos: de la confrontación a la cooperación	331
Referencias	333
Bibliografía	334

VI. PRODUCCION DE SERVICIOS PUBLICOS

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	339
---	-----

CAPITULO 11

ADMINISTRACION DE CALIDAD TOTAL EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS: PERSPECTIVAS Y DILEMAS. <i>Patricia W. Ingraham</i>	343
--	-----

Introducción	343
Administración de Calidad Total: componentes principales	345
Trasladar la atención del procedimiento al producto	345
Atención al cliente, a la calidad y a la satisfacción del cliente	345
Derribar la pirámide: dar poder a los empleados	346
Dar seguimiento constante al éxito y al progreso	346
El movimiento de la calidad: beneficios y logros	347
Los beneficios de los esfuerzos de calidad total	349
Mejor comunicación, toma de decisiones y habilidad para resolver problemas	349
Mejora de la participación y compromiso del empleado	349
Mejora de la productividad	350
Mejor comunicación dentro de la organización	350
Los problemas que presenta la calidad total en el sector público	351
El ciudadano y el cliente	351
La tensión entre ACT, el redimensionamiento del gobierno y la supervivencia de la organización	353
¿Poseen las organizaciones públicas la cultura interna y los valores que apoyen el cambio en general y las iniciativas de calidad en particular?	353
¿Cuáles son los mecanismos y procesos para asegurar la rendición de cuentas?	355
¿Cómo se define la equidad en el nuevo contexto?	356
¿Cómo se determina el éxito de la Administración de Calidad Total?	357
Conclusión	358
Bibliografía	360

VII. SISTEMAS DE INFORMACION Y CONTROL

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Carlos Losada y Suzanne Dove</i>	365
---	-----

CAPITULO 12

MEDIDAS DE DESEMPEÑO EN LOS GOBIERNOS ESTATALES

Y LOCALES. <i>David N. Ammons</i>	367
---	-----

¿Por qué medir el desempeño?	368
Tipos de medidas de desempeño	370
Características de un buen conjunto de medidas de desempeño	373
¿En qué tipo de medidas de desempeño se debe hacer énfasis?	374
Sistemas de medición y supervisión del desempeño	376
Fuentes de datos sobre el desempeño	379
Cómo vencer la resistencia a la medición del desempeño	388
Referencias	390

VIII. EL DIRECTIVO PUBLICO

NOTA INTRODUCTORIA. <i>Suzanne Dove</i>	393
---	-----

CAPITULO 13

LA FUNCION DE DIRIGIR EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

<i>Carlos Losada</i>	395
----------------------------	-----

Introducción	395
¿Qué entendemos normalmente por dirigir?	396
¿Qué hace realmente el directivo?	398
¿A qué exigencias organizativas responde el directivo público?	404
Los roles directivos	404
Las diferencias de la función directiva: variables de contingencia	413
Las peculiaridades de la función directiva derivadas de las singularidades propias de la gestión pública	416
¿Para qué se dirige?	421
¿Quién? El directivo público	424
Concepto de competencia	425
Las competencias del directivo	425
Comentario final	429
Referencias	431

CAPITULO 14

¿COMO MODERNIZAR EL ESTADO Y FORMAR LOS GERENTES
SOCIALES NECESARIOS? ALGUNAS SUGERENCIAS PARA LA ACCION.*Bernardo Kliksberg* 433

El Estado necesario 433

¿Qué sucede en las organizaciones del campo social? 436

Algunos lineamientos para la modernización institucional 438

Un tema clave: la formación sistemática de gerentes sociales 443

Comentarios finales 445

Referencias 447

PROLOGO

La búsqueda de un nuevo rol para el Estado —menos intervencionista y más catalítico de procesos originados en la sociedad civil— y el afianzamiento de una gobernabilidad más participativa en América Latina y el Caribe, han abierto las puertas a nuevas corrientes de reflexión sobre el papel que cumplen el gobierno y la sociedad civil en los procesos de desarrollo. En la actualidad existe un amplio consenso acerca de que tanto el crecimiento económico como la equidad social y la capacidad de competir en los mercados internacionales exigen una buena gestión pública.

Dentro de esta necesidad más general, un objetivo esencial del proceso de reformas en el que se han embarcado los países de América Latina y el Caribe es lograr que el Estado desarrolle la capacidad de diseñar y ejecutar eficazmente las políticas públicas apropiadas con la participación activa de los ciudadanos. En este sentido se han recibido múltiples aportes desde varias disciplinas, entre ellas la ciencia política, la economía y el derecho. Recientemente, sin embargo, el foco de atención se ha desplazado hacia las contribuciones que puedan hacer las ciencias de gestión a la reforma del Estado.

Es precisamente en esta línea de trabajo en la que se inscribe la presente publicación. Con base en sus conocimientos e ideas sobre las contribuciones que pueden prestar la teoría y práctica de la gestión privada en el ámbito de lo público, un amplio conjunto de autores ofrece en este volumen una serie de sugerencias dirigidas a mejorar la gestión de los gobiernos, de manera que se pueda responder mejor a las nuevas exigencias en el siglo que comienza. Es indudable que la gestión orientada hacia el óptimo funcionamiento del sector privado tiene mucho que ofrecer al campo de la gestión pública, aunque también adolece de limitaciones que los autores de este volumen se han encargado de señalar.

El Banco Interamericano de Desarrollo se complace en apoyar este ejercicio analítico con el fin de prestar una contribución adicional a los esfuerzos de reforma que están llevando a cabo los países de la región, y con el convencimiento de que el fortalecimiento de la gestión pública y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe contribuirá en forma definitiva a un desarrollo social, económico y político más equitativo.

Enrique Iglesias
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo

Página en blanco a propósito

INTRODUCCION

APORTES DE LAS CIENCIAS DE GESTION (MANAGEMENT) A LA REFORMA DEL ESTADO

Edmundo Jarquín y Carlos Losada¹

El conocimiento sobre cómo alcanzar un mayor desarrollo económico y social ha variado de manera sustancial con el transcurso del tiempo. De un énfasis casi exclusivo en la creación de infraestructura física y en la transferencia de tecnología, se ha pasado a destacar la importancia de invertir en capital humano, de aplicar políticas macroeconómicas sanas como *conditio sine qua non*, y de crear el entorno propicio para que los diversos mercados (financieros, laborales, etc.) funcionen adecuadamente, es decir, de manera competitiva. Sin duda, esta síntesis no contempla los matices que la teoría del desarrollo ha ido generando y que en ocasiones son tan importantes como la tendencia misma. No obstante nos permite identificar las variables claves que subyacen en cada énfasis y entender que las políticas requeridas para proceder a mejorar la gestión pública variarán de acuerdo con las particularidades del entorno en que se apliquen. Un hecho reciente en la evolución de estas teorías es que existen numerosas instituciones y organizaciones públicas que, junto con otras privadas, han cumplido un papel clave en propiciar el éxito de esas políticas con consecuencias positivas para el desarrollo.

Hoy en día esta visión es mucho más explícita y compartida. Desde los estudios de Douglas C. North (1990) y la escuela de pensamiento económico neoinstitucionalista por un lado, hasta las investigaciones de Francis Fukuyama (1995) y Robert Putnam (1993) por el otro, en el primer caso las instituciones y en el segundo el capital social se han convertido en variables importantes —y quizás determinantes— sobre las cuales es necesario actuar en la búsqueda de un desarrollo más equitativo. En ambas perspectivas las instituciones públicas y políticas cumplen un rol esencial.

Por instituciones entendemos no sólo el concepto de organización sino también las normas que regulan su vida, las cuales a su vez son generadas por las instituciones mismas. Por capital social entendemos aquellas características de la

¹ **Edmundo Jarquín**, jefe de la División de Estado y Sociedad Civil, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID. **Carlos Losada**, experto en Reforma del Estado, División de Estado y Sociedad Civil, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.

organización social como pueden ser el nivel de confianza, las normas y las redes de relaciones formales e informales que pueden favorecer la solución de problemas colectivos a través de la acción coordinada de las personas y los diversos agentes sociales. En esa red, las instituciones en general, y las públicas en particular, también juegan un papel crítico.

En definitiva, es evidente que hoy en día es mucho más lo que está en juego para las sociedades que se han propuesto asegurar un adecuado funcionamiento de sus entidades públicas² como factor que contribuye a la capacidad institucional de los países y a su capital social.

Por qué un libro de lecturas sobre dirección y gestión pública

Las lecturas que aparecen a continuación intentan precisamente hacer un aporte al desarrollo de la capacidad de gestión de las entidades públicas para conseguir sus objetivos. Y lo hacen apoyándose en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión, reagrupadas y readaptadas en el ámbito público bajo la denominación de *New Public Management* (NPM) o Nueva Gestión Pública.

Las ciencias de gestión tienen un importante acervo de éxitos en el sector privado y son muy pocos los que cuestionan su legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público. Sin embargo, aun con toda su fuerza y potencial para contribuir a fortalecer la labor del Estado, se hace necesario circunscribir su utilidad.

El *management* público por sí solo poco puede hacer para nutrir el capital social de un país, más allá de asegurar la preponderancia de unos ciertos valores como lo pueden ser la responsabilidad, la eficacia y la confianza en lo público, entre otros. Sería lo que en este volumen Echebarría y Mendoza denominan la “dimensión ideológica del management”, esto es, “la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión (la trilogía economía, eficacia y eficiencia) y, en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o de rendición de cuentas) que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento que constituyen el contenido del management y con los que se pretende lograr la satisfacción de sus valores dominantes”. Aun con sus limitaciones, esta contribución es clave.

² Así lo entendió el Banco cuando en el Octavo Aumento General de Recursos (BID, 1994:13 y 15–16) estableció entre sus mandatos la modernización de las estructuras del sector público. También se hace evidente con la aprobación de la política contenida en el documento “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil” (BID, 1996).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en consonancia con otras agencias de cooperación, ha abordado la reforma del Estado contemplando tres ámbitos de acción básicos:

- La creación de mecanismos de contrapeso y salvaguarda que garanticen que la acción de las instituciones ocurra dentro del marco y los objetivos que la sociedad les ha fijado.
- El mejoramiento de la capacidad interna de las organizaciones e instituciones públicas para cumplir sus fines y alcanzar sus metas.
- La modificación de los incentivos sociales y organizativos que permiten y provocan el cambio que representa toda reforma del Estado y que contribuyen a su consolidación, lo que en muchas ocasiones requiere que se modifique la distribución social del poder existente.

En los tres ámbitos de acción la relevancia del management público es indiscutible, adquiriendo especial importancia en el segundo, es decir, en lo que compete al desarrollo de capacidades institucionales en las diversas organizaciones públicas para que éstas cumplan sus funciones y alcancen sus fines en forma satisfactoria.

Sin embargo, a lo largo de la lectura del presente volumen será necesario tener en cuenta que existe un riesgo alto de que se utilicen las técnicas de management de manera aislada, sin considerar su componente metatécnico, esto es, sin que se creen simultáneamente los mecanismos que favorezcan una nueva cultura de la responsabilidad, o sin contemplar el componente político en la reforma de la gestión. El mejoramiento de la capacidad de gestión de un organismo dado siempre debe ir de la mano con la creación y/o fortalecimiento de los contrapesos de poder y de un sistema de garantías que permitan asegurar que la institución trabaja dentro de un marco socialmente deseable. A su vez, será necesario redistribuir el poder en la organización y en torno a ella de manera que la coalición de poder resultante no sólo facilite los cambios sino que permita su afianzamiento.

De no ser así se puede crear una cadena de consecuencias perversas, incluso en los proyectos más sólidos de mejoramiento de la gestión pública. En el caso de la creación de agencias tributarias, por ejemplo, si bien es cierto que la utilización del modelo divisional (que favorece una gestión más autónoma y orientada hacia la consecución de resultados) permite incrementar la recaudación y reducir la evasión fiscal, éste crea a su vez un arma poderosa de amenaza y presión social que se puede utilizar convenientemente contra todo aquel disidente u opositor a la acción del Presidente de turno.

Esta advertencia es especialmente relevante en América Latina y el Caribe, donde cada vez se acepta más el hecho de que uno de los orígenes del mal

funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región (Burky y Perry, 1998:132–136; Evans, 1992; Schick, 1996:123–132). En ese contexto es especialmente necesario ser conscientes de que la mayoría de las técnicas de gestión favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los directivos y altos funcionarios, lo que a su vez permite ganar en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, esto también puede conducir a que se traspase la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción.

Por ello es necesario ver las técnicas de gestión como una oportunidad y un riesgo: la oportunidad consiste en dotar de contenido real a compromisos que hasta el momento poco han trascendido su carácter retórico (en lo que se refiere, por ejemplo, a hacer cumplir el principio de mérito en los procesos de selección, o a controlar la calidad del gasto público), pues tales técnicas apuntan a garantizar su materialización, al tiempo que favorecen la formalidad de la acción pública, o sea, el nivel de cumplimiento de las normas. El riesgo puede estar en valerse de las contribuciones del management para crear ámbitos de discrecionalidad que no cuenten con su respectivo correlato, esto es, sistemas de rendición de cuentas nuevos y más exigentes o, como se dijo antes, mecanismos de contrapeso y salvaguarda que aseguren que las instituciones actúan dentro del marco de acción y de los objetivos que la sociedad les ha fijado y sin modificar los incentivos sociales y organizativos.

Objetivos de esta publicación

Como se indicó al comienzo, la finalidad de la presente publicación es dar a conocer las herramientas y marcos conceptuales que ofrecen las ciencias de gestión para mejorar la capacidad institucional del sector público. Por ende sus destinatarios principales son, en primer lugar, los directivos de las entidades oficiales que tienen como misión introducir los cambios que conduzcan a mejorar la gestión pública. En segunda instancia, esta obra va dirigida al conjunto de profesionales que pueden contribuir a que el proceso de modernización del sector público tenga un impacto positivo: los asesores, consultores y académicos que lideran los grupos que participan en las reformas.

Este conjunto de materiales tiene como transfondo una preocupación fundamental: identificar tanto la utilidad como las limitaciones de las técnicas y los conceptos provenientes del management, sin pretender constituirse en una reflexión crítica de lo que ha sido su aplicación a la realidad de los diversos países de la región. Aunque su enfoque es más bien general, no debe conducir a obviar el análisis que exige adecuar un determinado marco conceptual o técnica a una situación determinada. Sin embargo, ese trabajo le corresponde a directivos y asesores.

La perspectiva con que se abordan las diversas materias busca un equilibrio entre el análisis teórico y la presentación de técnicas o sugerencias concretas. De hecho, se ha querido evitar ubicarse en cualquiera de estos dos extremos, eludiendo reflexiones que no aporten modelos conceptuales útiles para la gestión, como también la disección de técnicas concretas en casos específicos, en detrimento de la orientación generalista que se le ha querido imprimir a la obra.

En su conjunto, los textos contienen una amplia gama de ideas para la reflexión así como aportes concretos para el mejoramiento de las entidades públicas. En algunos casos se trata de propuestas controvertidas cuya adecuada aplicación al sector público está todavía en discusión. Por ello, es importante señalar aquí que las posiciones de los diversos autores no refleja necesariamente las opiniones del BID.

Estructura y contenido

En este libro se compilan diversos trabajos presentados en conferencias organizadas directamente por el BID o bien copatrocinadas por éste en conjunción con otras instituciones. Asimismo contiene trabajos comisionados para las diversas actividades que conduce el BID en el terreno de la gestión pública.

La estructura del libro sigue el clásico ciclo de gestión, esto es, planificación-ejecución-control, si bien se sabe que en la vida real esta secuencia se da muy raras veces. Con todo, se trata de una estructura útil para sistematizar las diversas contribuciones agrupadas aquí, además de que permite repasar de manera ordenada los diversos subsistemas de gestión.

La obra está organizada de la siguiente manera:

- Reflexión general sobre la aplicabilidad de las ciencias de gestión o management al sector público.
- Discusión sobre la aplicabilidad de las técnicas de mercadeo o marketing al rediseño de los servicios públicos.
- Análisis del papel que cumple la gestión financiera en la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos.
- Revisión de los aportes provenientes de la teoría de la organización al diseño de la estructura de las unidades públicas.
- Discusión de las posibilidades que ofrecen las diversas técnicas de recursos humanos para el manejo del personal en el sector público.
- Reflexión final sobre algunas técnicas modernas de gerencia de operaciones y sistemas de control, y sobre el papel o función que cumplen los directivos en el sector público.

Lo anterior indica que el libro está organizado en forma secuencial, si bien cada unidad puede abordarse de manera aislada. Aun así, es recomendable que primero se lea la parte correspondiente a “Gestión pública y capacidad institucional”, para luego pasar a los artículos que atraigan el interés particular de cada lector. Es evidente, sin embargo, que la lectura del volumen en su totalidad proporcionará una visión mucho más completa sobre las contribuciones de las ciencias de gestión o management al desarrollo de las capacidades institucionales de las entidades del Estado.

Agradecimientos

El primer agradecimiento es para Suzanne Dove, especialista en gestión pública, quien comenzó ayudando a la publicación del libro y acabó prácticamente como coeditora. Con ella se revisaron más de medio centenar de artículos y se discutieron los enfoques que podrían ser de mayor utilidad para el lector. Un segundo reconocimiento va dirigido a los autores que cedieron al BID los derechos de publicación de sus trabajos, y sin cuya colaboración hubiese sido imposible realizar este volumen. Muchos de los artículos tenían diversos “pretendientes”. También a ellos y a los colegas de la División de Estado y Sociedad Civil, a Nuria Cunill del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a Carlos Vignolo de la Universidad de Chile y a Claudio Orrego, responsable de la reforma del Estado en Chile, se les debe gratitud, pues sus ideas sobre artículos y autores fueron muy valiosas. A ellos corresponde la riqueza de las sugerencias, y al editor el mayor o menor éxito de la selección final. Por último se le debe agradecer al propio lector, quien dedicará parte de su tiempo al presente libro con la intención de identificar elementos que le permitan enriquecerse profesionalmente para así contribuir al mejoramiento de las instituciones públicas en la región. En respuesta a esa necesidad es que en definitiva se ha editado esta obra.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1994. *Report on the Eighth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1996. "Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil". Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burki, S.J. y Perry, G.E. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: World Bank.
- Evans, P. 1992. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. En S. Haggard y R.R. Kaufman, editores. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Schick, A. 1998. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. *The World Bank Research Observer*.

Página en blanco a propósito

I GESTION PUBLICA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Página en blanco a propósito

I. GESTION PUBLICA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL

NOTA INTRODUCTORIA

Carlos Losada y Suzanne Dove

A finales de los años setenta, Graham Allison publicó su famoso artículo donde argumentaba que la gestión pública y la gestión privada son iguales en todos los aspectos que no son importantes. A partir de entonces se inició un gran debate sobre la amplia gama de similitudes y diferencias entre la gestión en el entorno público versus el privado, abordándose temas que van desde los instrumentos empleados para mejorar la gestión, hasta las limitaciones de uno u otro tipo de ámbito, pasando por la revisión del objetivo final de la gestión en cada uno de ellos.

Los autores de los tres artículos siguientes, cada uno desde perspectivas distintas, ofrecen reflexiones sobre diversos temas de suma importancia para entender la evolución de la administración pública y el papel relativamente nuevo de la gerencia pública, y para poder contextualizar y hacer un buen uso de las técnicas de gestión. Para ello abordan cuestiones como la adopción del nuevo paradigma de la gestión pública; las diversas técnicas gerenciales utilizadas por los directivos del sector público para mejorar sus entidades; la manera en que los directivos de las agencias públicas consiguen trabajar en un entorno que algunos consideran mucho más difícil que el privado; y los valores que predominan en el sector público.

En esta nota queremos destacar el hilo conductor de los tres artículos, que de por sí constituye una de las contribuciones más importantes para los lectores de este libro. Y es cómo desde la gestión pública se puede actuar como agente catalítico de un cambio que trasciende a la propia organización pública, un cambio que Douglas North denominaría “institucional”.

En su escrito, Les Metcalfe marca una diferencia crucial entre las técnicas de gestión pública en el nivel micro (organizacional) — lo que denomina la “gestión en el sector público”¹ — por un lado, y los problemas de la gestión pública que conciernen el nivel macro (interorganizacional), por el otro. El autor observa que, dada la creciente complejidad y dinamismo que caracterizan a las sociedades donde operan las administraciones públicas, ya no son suficientes las “tres Es” (eficiencia, eficacia y economía) que formaban el eje de las reformas de los años ochenta,

¹ *Public sector management* en el texto original en inglés.

principalmente en los países de la OCDE. Ante los retos inherentes a cambios profundos como son la democratización, la integración regional, la globalización, o la descentralización, la gestión pública tiene que ir más allá de las técnicas de gerencia empresarial. Para Metcalfe, el nuevo énfasis de la gestión pública se resume en las “tres D”: diagnóstico, diseño y desarrollo.

El *diagnóstico* es importante para definir mejor los problemas que afectan a los gobiernos. Un buen diagnóstico de la situación actual es un requisito para empezar cualquier reforma. Sin embargo, Metcalfe señala que los grandes desafíos no se pueden diagnosticar a través de la perspectiva de un solo individuo o una sola organización. Cuando hay múltiples intereses en juego, se requiere un proceso colectivo y político para llegar a un consenso tanto sobre la naturaleza del problema como sobre sus posibles soluciones.

El *diseño* es importante a la hora de reformar un sistema complejo de organizaciones interdependientes como lo son las administraciones públicas. Pero el diseño que aportan las técnicas de gestión empresarial tiene una utilidad restringida para la modernización del sector público pues carece de la capacidad de abordar soluciones a los problemas públicos con la profundidad necesaria.

En cuanto al *desarrollo*, la reforma del Estado no es estática y por lo tanto no implica cambiar del modelo A al modelo B de la noche a la mañana. Al contrario, se trata de un proceso de adaptación y aprendizaje colectivo que nunca debería llegar a un punto final. Las formas de gestionar lo público tienen que evolucionar a medida que van cambiando los problemas públicos.

No obstante, las técnicas gerenciales de la empresa privada pueden servir para mejorar la acción de las organizaciones públicas, aunque a menudo con ajustes. En su trabajo, Xavier Mendoza y Koldo Echebarría destacan tres niveles de análisis de la acción de las administraciones públicas para estudiar ordenadamente la cuestión de cuándo se pueden aplicar las técnicas de gestión empresarial al sector público y cuándo no.

El primer nivel de análisis se refiere a la acción interorganizacional y a la transformación de las reglas del juego del entorno donde operan las entidades públicas y privadas. El segundo nivel se refiere a la acción de las organizaciones públicas individuales dentro de su ámbito específico. El tercer nivel tiene que ver con el funcionamiento interno de una organización determinada.

Para Mendoza y Echebarría, las técnicas empresariales que se ajustan más fácilmente a las organizaciones públicas son las que menos dependen del entorno particular de lo público. Tal es el caso de técnicas como la dirección de operaciones o los sistemas de información, los cuales se aplican más aisladamente en cualquier contexto y no requieren de excesiva cooperación interorganizacional. En cambio, allí donde se requiere cooperación interorganizacional como lo es el diseño y aplicación de las políticas públicas, las técnicas que se importan desde lo

privado (planificación estratégica y técnicas de gestión del cambio, entre otras) requieren ser ampliamente reconceptualizadas.

En algunos entornos —por ejemplo en aquellos donde las reglas del juego son contradictorias, donde las necesidades de reforma son enormes y urgentes o donde no existe una fuerte tradición de cambio consensuado e incluyente— es preciso ser especialmente cauto a la hora de aplicar las técnicas de gestión privada al ambiente público. Geoffrey Shepherd explora algunas experiencias con las técnicas de la Nueva Gestión Pública en los proyectos de reforma en América Latina. Su conclusión es que algunos de sus aspectos — la descentralización del poder de tomar decisiones, una mayor preocupación por el desempeño y los resultados, un enfoque centrado en el cliente, y el mejoramiento de las organizaciones públicas a través del incremento de la competencia — pueden ser útiles para lograr la transformación de las administraciones públicas de América Latina. Sin embargo, Shepherd advierte que es necesario hacer una adaptación cuidadosa de estas técnicas a la realidad latinoamericana donde los niveles de cumplimiento de las normas (la formalidad) es en ocasiones muy reducido, lo que pone en entredicho un buen impacto de las técnicas de gestión.

Existen en América Latina algunas experiencias exitosas con la Nueva Gestión Pública. En Jamaica se están creando agencias ejecutivas siguiendo el modelo británico. En Chile, un servicio civil profesionalizado ha proporcionado una base sólida para un proceso de subcontratación de algunos servicios públicos al sector privado; allí también se está experimentando con un programa de remuneración por desempeño. El mensaje fundamental de Shepherd es que se necesita lograr un equilibrio entre la experimentación (necesaria para poder cambiar y mejorar, especialmente cuando se acepta que la verdad surge más fácilmente del error que de la confusión) y el pragmatismo.

Todo ello nos conduce a la recomendación que hace aquí Metcalfe: “La creación de las capacidades necesarias para abordar el cambio estructural requerirá inversiones importantes en recursos humanos y desarrollo organizacional, inversiones mucho mayores de las que los gobiernos han hecho en el pasado”. También requerirá mayores esfuerzos de diálogo y consenso dentro de cada país, y más difusión de experiencias exitosas y no tan exitosas, así como de las enseñanzas que éstas hayan dejado.

Página en blanco a propósito

CAPITULO 1

LA ESPECIFICIDAD DE LA GESTION PUBLICA: EL CONCEPTO DE MANAGEMENT PUBLICO¹

Koldo Echebarría y Xavier Mendoza²

Introducción

La última década ha sido testigo de un movimiento todavía inconcluso de cambios sin precedentes en la configuración contemporánea de la administración pública. El armazón teórico que subyace en la mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del management.

Con el adjetivo “público”, el management se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa. El nacimiento del New Public Management (NPM) constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en “la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han domina-

¹ Se ha respetado la expresión original empleada por los autores: management público.

² **Koldo Echebarría** es doctor en derecho y abogado economista de la Universidad de Deusto. En la actualidad es profesor del Departamento de Política de Empresa y del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). Ha sido profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht (Holanda). También ha sido gerente de la División de Administración Pública de una empresa de consultoría. Ha colaborado en diversos trabajos con la Unidad de Gestión Pública de la OCDE. Es profesor del Colegio de Europa de Brujas (Bélgica). Ha sido miembro del Comité de Programa de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública y colaborador del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) en Montevideo (Uruguay). Ha participado en cursos de gestión pública en México, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. Echebarría se especializa en definir y poner en práctica estrategias de modernización y reforma en las administraciones públicas, tema sobre el que ha trabajado con diversas administraciones y publicado numerosos trabajos en América Latina. **Xavier Mendoza Mayordomo** es licenciado en ciencias empresariales y especializado en dirección de empresas de ESADE, y licenciado en ciencias económicas de la Universidad de Barcelona. Es profesor del Departamento de Política de Empresa y miembro del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Participa en los proyectos que desarrolló ESADE en América Latina, siendo el más reciente un programa MBA para el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Fue profesor invitado de la Universidad Bocconi de Milán (1989–1993). Asimismo representa a España en el Comité de Sector Público de la European Foundation for Management Development (EFMD) desde 1986 y es miembro del Inter-Faculty Group on Strategy de la Community of European Management Schools (CEMS). Consultor en el área de estrategia y cambio organizativo, Mendoza tiene más de una veintena de publicaciones sobre dirección estratégica, indicadores de gestión y management público.

do la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta” (Hood, 1991).

El interés por el management refleja las dificultades que encuentra la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas que le plantea la sociedad actual. Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, el management público promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender a las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos, al tiempo que sirve de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo ideológico.

En este contexto, este artículo tiene un doble propósito. Por una parte busca mostrar la relevancia del management a la hora de dar respuesta a los retos de la modernización de la administración pública, y por la otra delimitar el ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial en el entorno de las organizaciones públicas. Esto permitirá definir los contenidos y las líneas de desarrollo del management público.

Para ello es preciso efectuar primero una breve retrospectiva sobre la tradición del management en la administración pública, constatando el escepticismo con que usualmente se han recibido sus doctrinas y el carácter restrictivo que se les atribuye. Durante la década de los setenta, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos de portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como una respuesta válida para los problemas de la gestión pública en multitud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda), en diversos niveles de administración (de la central a la local) y en los más variados sectores de actividad pública (desde la educación hasta el saneamiento). Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podía perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del Estado benefactor.

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones *prêt-à-porter* en el sector privado. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que el management público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Como afirma Metcalfe (1990), el desarrollo del management público puede contemplarse como un proceso que va progresivamente “de la imitación a la innovación”.

Con estos antecedentes estaremos en condiciones de analizar el significado atribuido al NMP, tal y como ha quedado reflejado en los programas de modernización administrativa: su carácter original o derivativo de la práctica empresarial, sus principales dimensiones y contenidos doctrinales y los valores a los que responde su aplicación. Esta exploración nos permitirá descubrir en qué medida estamos en presencia de un nuevo paradigma y cómo debería evolucionar su desarrollo teórico y práctico para responder a las exigencias presentes y futuras que pesan sobre el sistema colectivo en los países occidentales.

La tradición del management en la administración pública: Entre el escepticismo y la interpretación restringida

La referencia al pensamiento y las técnicas del management en la administración pública no constituye un aporte original de los programas de modernización administrativa. En sus orígenes, el management adopta una vocación universal y uno de sus precursores, H. Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su *Teoría administrativa en el Estado* (citado en Nieto, 1976:669). El management —movimiento que ha ganado madurez y notoriedad en los Estados Unidos gracias al auge empresarial y al valor social que se atribuye a la racionalidad económica, los métodos científicos del trabajo y la responsabilidad individual— ha tenido, desde sus orígenes, un considerable eco en la administración pública estadounidense. No hay que olvidar que ya a finales del siglo XIX Woodrow Wilson, considerado el precursor de la ciencia de la administración en los Estados Unidos, reclamaba la separación entre funciones políticas y administrativas y la aplicación a éstas últimas de métodos científicos de trabajo.

Ahora bien, el management se nos presenta como un término equívoco que encierra acepciones dispares y no pocas doctrinas y conceptos contradictorios. Su especificidad científica procede, como lo recuerda Prats (1992:21), de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficacia y eficiencia; pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, las cuales se caracterizan por su valor instrumental y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad.

Sin embargo, más allá de esta vocación general, el management se ha diversificado en multitud de corrientes de pensamiento que parten de premisas diferentes sobre el comportamiento humano y la naturaleza de las organizaciones, y que a menudo resultan en interpretaciones contradictorias de los valores centrales de racionalidad económica que caracterizan su aproximación científica. Frente a las pretensiones de universalidad y generalidad de sus precursores, el management se presenta en nuestros días como una disciplina fragmentada que ofrece una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos y de la situación concreta a la que se quieran aplicar.

Es necesario tener presente que el desarrollo de las ciencias del management ha estado vinculado a un mundo empresarial en el que las presiones competitivas han servido de acicate para la renovación y el perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas. Ajena a las presiones del mercado, hasta hace muy poco la administración pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados. Por ello puede entenderse la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico del management hacia la administración pública, cuyos presupuestos diferenciados de existencia y funcionamiento siempre han sido destacados en su construcción teórica.

La transformación material experimentada por la administración en el Estado benefactor, junto con la multiplicación de las políticas cuya justificación depende de los resultados materiales conseguidos, reclamaba una perspectiva de legitimación basada en valores de racionalidad gerencial. Esto explica que desde mediados de los años sesenta, la administración pública haya venido escuchando, cada vez con mayor insistencia, el llamado a que aplique los conceptos del management. La reforma administrativa difundió ampliamente sus contenidos mediante la transferencia de numerosas técnicas como el presupuesto por programas o la dirección por objetivos, casi todas ellas concebidas y ensayadas previamente en el mundo empresarial. El Informe Fulton, por ejemplo, efectuaba constantes referencias al management y en particular a la importancia de formar a los servidores públicos en sus conceptos y técnicas más modernas.

Sin embargo, la introducción del management a la administración pública no dio los resultados esperados. El escepticismo fue la reacción predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa, dominada por profesionales pertenecientes a la tradición jurídica y política (Gunn, 1987:43). En consecuencia, el trasplante de técnicas de gestión tuvo una vigencia precaria y poco duradera, allí donde llegó a materializarse. El valor de aquellas tentativas sólo pudo apreciarse con el paso del tiempo, pues sirvió para sembrar entre las nuevas generaciones de funcionarios la inquietud por una perspectiva diferente e innovadora que les permitiera ampliar sus rudimentarios instrumentos de trabajo en unidades con un gran volumen de gestión operativa.

Por añadidura, el pensamiento del management tal y como fue recogido por la reforma administrativa se vio fuertemente restringido tanto en sus dimensiones como en su contenido doctrinal. Además de que aparecieron privados de sus implicaciones culturales e ideológicas, los contenidos del management seleccionados por la reforma administrativa generalmente respondían a la evolución de su

pensamiento, tomando como referencia casi exclusiva sus postulados científicos de principios de siglo. En su interpretación perversa y restringida, se tendió a considerar el management como un conjunto de técnicas universales igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se le relacionaba casi exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos. Es así como se ha ignorado la evolución de su pensamiento hacia posiciones más relativistas, con la adaptación de sus prescripciones a las circunstancias de cada entorno de trabajo. Por último, tampoco se ha considerado la aparición de corrientes doctrinales que se apartan de una interpretación de las organizaciones como máquinas, buscando en cambio su perspectiva humana, cultural, política o sistémica.

Como consecuencia de todo lo anterior, a finales de los años setenta la vivencia de los conceptos y técnicas del management en la práctica administrativa seguía siendo más bien testimonial y limitada, quedando ensombrecida por el predominio de las disciplinas tradicionales como el derecho o la hacienda pública. Además, su invocación en la administración pública no estaba exenta de confusión sobre sus intenciones y verdaderos contenidos. Así lo explicaba Gibert (1980: 14) en el contexto de la administración en Francia:

“La realidad del management público es muy controvertida: para algunos se trata de un concepto estrella, mientras que para otros es el instrumento culpable de una voluntad de ‘privatización’ o de ‘rentabilización’ de los servicios públicos; es, igualmente un concepto vacío para los que piensan que no hay más que un management, una ciencia ficción para los que hacen un análisis pesimista de la gestión de la administración, un neologismo inútil para los que ven en la ciencia administrativa el instrumento de un enfoque concreto del funcionamiento de las organizaciones, etc”.

Detrás de la controversia sobre la viabilidad de una aproximación gerencial a la realidad de la administración pública, nos encontramos con el eterno debate en torno a la especificidad de la gestión en el sector público y a la categorización del management público, bien como una orientación derivada de la gestión empresarial, o como una disciplina con características propias y diferenciadas que le confieren su propia singularidad.

Las particularidades de la gestión en la administración pública

Es posible encontrar todo un abanico de posiciones en torno al problema de la sustantividad de la gestión en la administración pública: desde afirmar que la administración pública es única y completamente diferente a la que se aplica en el

ámbito privado, hasta sostener que no es más que una modalidad menos eficiente de gestión empresarial. Entre ambas posturas se sitúa un buen número de puntos de vista intermedios que se exponen a continuación, según la explicación de Gunn (1987):

- *La administración pública es diferente.* Su realidad es totalmente ajena a la del sector privado, existiendo elementos diferenciales como la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado, entre otros.
- *La gestión pública y privada se parecen en todo lo que no es importante.* Exceptuando las aparentes coincidencias funcionales, el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público sólo de forma muy marginal.
- *El management público es el paradigma integrador.* Se destaca la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos.
- *Convergencia entre la gestión pública y la privada.* Las fronteras entre los sectores público y privado son borrosas. Más que organizaciones puramente públicas o privadas, se trata de diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.
- *La gestión empresarial es una forma menos eficiente de gestión privada.* Es por ello que los métodos, instrumentos y prácticas de la gestión privada deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.

Excluyendo las posiciones extremas, no puede negarse la existencia de condicionantes específicos en la administración pública. Si bien estos no la convierten en un ámbito totalmente diferenciado, sí matizan de forma considerable cualquier desarrollo de las técnicas de gestión. Aunque estas especificidades han sido tratadas por numerosos autores, se destacarán cuatro aspectos que, por su carácter estructural, confieren una marcada particularidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública:

- la sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos;
- el hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos;
- la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y
- la dificultad de medir el valor creado.

La sustitución del mercado por el proceso político

La mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas no pasan por el mercado, trátese de la producción de bienes públicos o de bienes privados considerados socialmente preferentes. Estos comprenden un amplio abanico de servicios prestados tanto a escala estatal como regional y local como lo son el saneamiento, la enseñanza, la cultura y los servicios sociales, entre otros.

La teoría económica caracteriza como bienes públicos a aquellos que son indivisibles y que se le suministran a toda la colectividad sin excluir a nadie. Ejemplos típicos son el alumbrado público, la ordenación del territorio o la defensa. La no exclusión puede conducir a que haya individuos “aprovechados” (*free-riders*) que muestren conductas insolidarias no contribuyendo a su suministro, sin que esto los prive de su consumo. Esto por cuanto la provisión de tales bienes no se realiza a través del mercado sino de los gobiernos y porque se los financia mediante impuestos.

Por su parte, los bienes privados socialmente preferentes sí son divisibles, por lo que su producción se le puede dejar totalmente al mercado; sin embargo, esto produciría una situación considerada socialmente indeseable: la exclusión de una parte de la población que por falta de poder adquisitivo no podría acceder a los mismos. Por ello, el sector público asume su provisión, aunque casi nunca con carácter exclusivo, dejando un margen de actuación más o menos amplio al sector privado.

En ambos casos, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos en una doble vertiente. Por una parte, el proceso político determina el volumen del gasto público total o, en otras palabras, el total de los recursos asignados al Estado para la realización de sus fines. Ello significa determinar el peso relativo de los sectores público y privado en la distribución de la renta generada por un país. Por otra parte, el proceso político asigna recursos a través de las decisiones sobre la porción del presupuesto disponible para suministrar los distintos bienes y servicios públicos.

En el proceso de asignación de recursos, la dimensión distributiva está siempre presente y se convierte en un factor intrínseco de la acción de los poderes públicos. Por el lado de los ingresos, los aspectos redistributivos se manifiestan en la progresividad del sistema fiscal. Por el lado del gasto, surge la cuestión de *a quién* benefician las distintas políticas. La referencia al proceso político significa que no nos encontramos ante la lógica de una decisión-un actor, sino en presencia de múltiples decisiones y actores. Corresponde entonces al proceso político, que canaliza y representa los intereses de los distintos grupos sociales, resolver la tensión entre demandas que compiten entre sí y que en ocasiones se contraponen claramente.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, mientras éste último se caracteriza por la

exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre ofertantes y demandantes, la existencia de precios y el automatismo en la asignación de recursos, el proceso político se caracteriza por su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, la realización de transacciones administración-individuos y administración-sociedad, la ausencia de precios, y la falta de correspondencia entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión. Otros rasgos del proceso político que también se deben tener presentes son su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo (Metcalf, 1990).

Las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos

El Estado tiene un marcado carácter instrumental, apareciendo como el conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dota la propia sociedad para cumplir sus objetivos. Para ello, la sociedad otorga al Estado la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros cuando se trata de conseguir dichos fines.

De lo anterior se desprenden varias implicaciones importantes. En primer lugar, las administraciones públicas realizan una serie de objetivos que no les son propios como organización, en la medida en que estos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.

En segundo lugar, las administraciones públicas constituyen poderes públicos cuya esencia es el ejercicio de la autoridad que les ha sido conferida por la sociedad. Este se manifiesta a través de la formulación de políticas públicas y la creación y administración de regulaciones. Sin embargo, el poder de las administraciones públicas es limitado puesto que éstas se hallan sometidas a las leyes (principio de legalidad). A su vez, las leyes establecen tanto los límites al ejercicio del poder coercitivo que la sociedad les ha otorgado sobre sus miembros, como el ámbito de su actuación material que deberá estar justificado en nombre del interés público.

La tercera y última implicación se refiere a la presencia de dos fuentes de legitimidad en el seno de las administraciones públicas. Por una parte está la legitimidad del gobierno basada en el principio de la confianza legislativa, mientras que por la otra se encuentra la legitimidad de la administración, entendida como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno y basada en el principio constitucional del mérito.

Los procesos de creación de valor en el sector público

La imagen de creación de valor se asocia generalmente con unos procesos productivos en los que se transforman materiales para crear productos o se realiza

una serie de actividades que dan lugar a la prestación de un servicio que se adquiere en el mercado a un precio dado. La realización de un proceso productivo —el producto o servicio en sí mismo— y sobre todo el precio pagado por el comprador, proporcionan la evidencia de que efectivamente se ha creado algo que tiene valor. Sin embargo, esta es una visión excesivamente restringida a la hora de considerar el valor creado por el sector público.

Ciertamente, las administraciones públicas crean valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o a través de transferencias monetarias), pero también lo hacen de otras formas. Siguiendo el análisis de Moore (1984:38 y ss), podemos considerar en primer lugar aquellas actividades o programas públicos en que existen beneficiarios que no son usuarios o “clientes” directos del programa (p.e. los programas de inmunización para prevenir enfermedades contagiosas o el pago de pensiones no contributivas). En estas actividades, el valor no sólo se crea por la existencia de externalidades (el aumento de población vacunada reduce los riesgos de infección de la población no vacunada) sino también porque dichos programas expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en el que sus miembros desean vivir (p.e. una sociedad más solidaria que garantice la dignidad humana). Asimismo, algunos de los programas de bienestar social producen un valor similar al de una póliza de seguros, al constituir una red de protección social ante la eventualidad de una desgracia personal o familiar.

En otros casos, el valor creado por los programas públicos consiste en dotarlos de una capacidad de respuesta para afrontar amenazas (p.e. los programas de vigilancia contra incendios forestales o el despliegue de un ala de aviones F-18). Aquí no se producen transacciones individuales, e incluso es posible y deseable que no se lleguen a producir (a través de la necesidad de entrar en acción); sin embargo, no por ello dichos programas dejan de crear valor, ya sea por su posible efecto disuasorio o por el sentimiento de seguridad que proporcionan a la sociedad.

Las administraciones públicas también utilizan la autoridad como un recurso para crear valor a través de las regulaciones (p.e. los programas de seguridad vial o de reducción de las emisiones de gases tóxicos). En los programas regulatorios, los recursos para la consecución del objetivo perseguido provienen tanto del presupuesto público como de las empresas y particulares a los que, en nombre del interés público, se les ha impuesto la obligación de modificar sus patrones de conducta o de realizar ciertas tareas de tipo productivo. Es importante notar que las transacciones entre la agencia regulatoria y sus “clientes” se centran en la supervisión de los esfuerzos que éstos realizan para cumplir con el objetivo fijado.

Por último, debe notarse que las percepciones sociales sobre la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas aumentan o disminuyen el valor creado. Los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.

Ahora bien, los poderes públicos utilizan recursos e imponen costos a la par que crean beneficios. Por tanto, el valor creado no estará dado simplemente por los beneficios de las actividades desarrolladas, sino por tales beneficios menos los costos. Sin embargo, la medición de ese valor no es tarea fácil.

La dificultad de medir el valor creado por las administraciones públicas

La dificultad de medir el valor creado por la acción de los poderes públicos obedece a varias causas. Merece la pena detenerse en tres de ellas.

Carencia de precio. Dado que los bienes públicos no pasan por el mercado, el que no tengan un precio impide que podamos cuantificar el monto de los ingresos asociados al volumen y valor que para sus beneficiarios tienen las actividades desarrolladas por una organización pública. Pero no se trata sólo de cuantificar los beneficios creados en términos de ingresos; en ocasiones los presupuestos públicos sólo recogen una parte de los costos como es el caso de los programas regulatorios.

Productos y resultados/impacto. Aquí se habla de la necesidad de distinguir entre aquello que un determinado programa produce materialmente (*outputs*) y los resultados (*outcomes*) o impacto que realmente ha tenido la acción administrativa, expresados tanto en términos del grado de consecución de los objetivos de la política o programa como de aquellos efectos no previstos ocasionados por su ejecución. Tal como lo indica Moore (1984), las actividades que tienen lugar en la frontera de una organización pública con su entorno (en los ejemplos anteriores, las sesiones de vacunación, los vuelos de entrenamiento del ala de aviones F-18, o la publicación en los boletines oficiales de los estados sobre los estándares máximos de emisión de gases contaminantes) raramente tienen valor por sí mismas. Generalmente se produce una cadena causal que relaciona estas actividades (o sus *outputs*) con aquello que realmente tiene valor en sí mismo (los *outcomes* deseados).

Relación entre productos y resultados/impacto. A menudo existe incertidumbre sobre si la relación causal entre *outputs* y *outcomes*, que en ocasiones puede ser muy prolongada, realmente funciona. Por lo general se dispone de una teoría, pero no de la evidencia empírica suficiente que permita su validación.

De lo anterior se deduce que la tarea de reflejar y dar cuenta del valor creado por los poderes públicos es mucho más exigente y compleja de lo que inicialmente se pudo pensar.

El aporte de las técnicas de gestión empresarial

La especificidad de la gestión pública implica que, si bien es cierto que las técnicas de gestión empresarial difícilmente constituirán una respuesta válida para todos

los problemas que aquella conlleva, también lo es que muy probablemente podrán contribuir de manera significativa a la resolución de algunos de ellos. El objetivo de este apartado es identificar las áreas de la gestión pública en las que se dan problemas iguales o similares a los de la gestión empresarial.

Para ello es importante comprender previamente el contexto en el que se han desarrollado las técnicas de gestión empresarial: el mercado. Teniendo en cuenta las especificidades de la gestión en la administración pública, el análisis de las premisas que se derivan de ello permitirá establecer las áreas en las que tendrá sentido aprovechar la experiencia acumulada en el sector privado, ya sea a través de la aplicación directa de las técnicas empresariales, mediante su adaptación creativa o, dada la especificidad del sector público, su reinención definitiva.

Las técnicas de gestión empresarial como respuesta a las exigencias del mercado

Las técnicas de gestión empresarial nacen y se desarrollan para dar respuesta a los retos que plantea un entorno competitivo, dinámico y cambiante. El dato esencial lo constituye el mercado, que aparece como medio portador de los valores de eficacia y eficiencia empresarial.

Para efectos de este análisis, tres características del mercado aparecen como especialmente relevantes. En primer lugar, en el mercado se producen transacciones individuales. La naturaleza de los bienes y servicios por él suministrados permite su divisibilidad y, por tanto, su consumo individualizado. En segundo lugar, a cambio de los bienes y servicios proporcionados a sus compradores, los ofertantes de los mismos reciben una contraprestación monetaria o precio. Aquellos demandantes o compradores potenciales que no tienen poder adquisitivo suficiente quedan excluidos del mercado. Y por último, el elemento constitutivo y definitorio del mercado es la situación de competencia o concurrencia que en él se da, caracterizada por la presencia de varios ofertantes y uno o varios demandantes con capacidad para elegir entre ofertas alternativas. Es la presencia o la posibilidad de tales ofertas alternativas lo que otorga auténtico poder al comprador: el poder de elegir. De las elecciones de los compradores dependerá el volumen de recursos monetarios que obtenga cada una de las empresas ofertantes. Es decir, la asignación de recursos que realiza el mercado es directamente proporcional al grado de competitividad alcanzado por cada ofertante.

El comportamiento de una empresa en un contexto de mercado se puede explicar con base en la interacción de estos tres elementos: los compradores o clientes, los competidores y la propia empresa. Es lo que Kenichi Ohmae (1983) ha bautizado con el nombre de "triángulo estratégico". Si quiere sobrevivir y conseguir sus objetivos, cualquier empresa que opere en un contexto de mercado se debe centrar en lo siguiente:

- Identificar y seleccionar aquel mercado o aquellos segmentos de mercado que ofrecen un mayor potencial de beneficios para la empresa.
- Satisfacer las demandas y preferencias específicas de los distintos compradores o clientes que forman parte del segmento o los segmentos de mercado a los que se dirige la empresa, proporcionándoles bienes y servicios que a su juicio tengan *valor*. En un contexto de mercado, el valor de un producto o servicio es algo que no determina el ofertante sino su comprador potencial. La atribución de valor es, por tanto, subjetiva y personal.
- En un contexto competitivo no basta con ofrecer bienes y servicios que tengan valor. Si quiere que los compradores opten por su oferta, la empresa deberá diferenciarla y hacerla más atractiva que la de sus competidores. Es decir, el valor atribuido por el comprador a un determinado producto o servicio es algo relativo que no sólo depende de sus características propias sino también de las de los productos o servicios de la competencia, incluido el precio. La naturaleza e importancia de la ventaja competitiva de una empresa radica en su capacidad para proporcionar un valor diferencial a sus compradores (Porter, 1980; 1985).
- Lo anterior exige que el ofertante trate de obtener un nivel de rentabilidad adecuado en relación con el capital invertido. En consecuencia, la empresa debe prestar una especial atención tanto a las inversiones como a los costos en que incurre para crear y mantener su ventaja competitiva.

Nótese que, tal como lo hemos definido, el mercado ejerce un permanente control de eficacia sobre la actuación de las empresas a través de los incentivos y sanciones que proporciona. El nivel de éxito alcanzado se refleja directamente en el volumen de transacciones efectuadas y, por tanto, en la cifra de ventas así como en el nivel de beneficio conseguido en un período dado. En este sentido, el beneficio desempeña un doble papel. Por una parte, como incentivo a la actuación empresarial, y por otra como indicador de la capacidad de la empresa para satisfacer mejor que sus competidores las necesidades de sus clientes, así como de gestionar adecuadamente sus recursos. Esta capacidad de hacerlo mejor, de proporcionar valor, será la fuente de la legitimidad del beneficio empresarial.

En consecuencia, la orientación al cliente, la competitividad y la preocupación por la eficiencia en la utilización de los recursos constituyen los valores que se encuentran en la base de la cultura, los procesos y las técnicas de gestión empresarial. Ahora bien, el éxito competitivo es algo relativo y temporal. Un contexto de mercado se caracteriza por su dinamismo. Así, las empresas deben reaccionar ante los logros de sus competidores si quieren preservar su ventaja competitiva; también deben hacerlo cuando las necesidades y preferencias de sus clientes cambian, o cuando se producen innovaciones tecnológicas o variaciones en la disponibilidad y costo de los recursos empleados en sus procesos productivos. En otras palabras, la supervivencia de una empresa en el mediano y largo plazo depende

de manera crítica de su capacidad para adaptarse a un entorno dinámico y cambiante. Por ello, la innovación, la experimentación, el asumir riesgos y el aprendizaje organizativo aparecen como los valores que, junto con los arriba mencionados, conforman la excelencia empresarial. En resumen, el mercado induce una presión o estímulo permanente para la mejora continuada de la actuación empresarial.

Las premisas en que se basan las técnicas de gestión empresarial

A partir de los rasgos definitorios del mercado y de la lógica de actuación de las empresas que operan en dicho contexto se pueden deducir las premisas en que se basan las técnicas de gestión empresarial. Este es un aspecto que conviene tener bien presente cuando se considera la aplicación de dichas técnicas al ámbito de la gestión pública. Las premisas que subyacen en las técnicas de gestión empresarial pueden resumirse de la siguiente manera (Mendoza, 1990: 272 y ss):

- ***Primacía de la lógica de adaptación al entorno.*** Dado que la empresa difícilmente podrá modificar con su actuación individual el entorno en que opera, las técnicas empresariales se orientan a favorecer la capacidad de adaptación de la organización a las condiciones ambientales actuales y futuras. Esta lógica está especialmente presente en las técnicas de gestión estratégica, centradas en la selección del entorno más adecuado para la empresa (los mercados o segmentos de mercado con mayor atractivo), el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para obtener una ventaja competitiva sostenible, y la gestión de los procesos de cambio organizativo. Por su parte, las técnicas de gestión operativa se centran en la optimización de las condiciones internas y externas existentes en un momento dado. Este carácter extrovertido de muchas de las técnicas empresariales se manifiesta en la importancia de los requisitos de información sobre el entorno que su utilización comporta.

- ***Un modelo de decisión racional.*** La gran mayoría de las técnicas de gestión empresarial presupone la existencia de un responsable por la toma de decisiones unitario (un individuo o un colectivo que se comporta como tal) capaz de ordenar sus preferencias, formular objetivos no contradictorios, valorar las distintas alternativas y evaluar la actuación presente de la organización con base en tales objetivos. Ello se materializa en la consideración del ciclo planificación-ejecución-control como un proceso integrado de gestión. Por otra parte, el beneficio aparece como un criterio unificador que facilita el cálculo y la evaluación de alternativas.

- ***Sesgo marcado hacia la cuantificación.*** El mercado ofrece retroalimentación permanente sobre el desempeño de la empresa y abundante información tanto sobre la competencia como sobre la disponibilidad y costo de los distintos recursos empleados. Al operar en un contexto rico en información, la mayoría de

las técnicas empresariales otorgan primacía al cálculo y a la cuantificación. Se presupone que las transacciones individuales que se dan en el mercado son capaces de capturar la totalidad o la mayor parte del valor creado, y de reflejar los costos en que se ha incurrido para su creación. Es por ello que los efectos ocasionados por la actuación de la empresa que escapan al mercado (lo que los economistas denominan “externalidades”) serán ignorados por las técnicas empresariales. Como dichos efectos son difíciles de medir, el sesgo hacia la cuantificación refuerza la tendencia a su omisión. Sólo serán tenidos en cuenta en el proceso decisorio de la empresa cuando exista algún tipo de presión social o una regulación que obligue a su internalización vía un mayor costo.

- **Marchado carácter intraorganizativo.** Los resultados que obtiene la empresa se dan en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado en comparación con el de sus competidores. La tarea de gerencia se contempla como la movilización de la energía y de los recursos organizativos para lograr los objetivos empresariales. La definición convencional de management como “la obtención de resultados a través de las personas” [de la propia organización] (*The Gower Handbook of Management*, 1988:12) es quizá la formulación más clara del carácter intraorganizativo de los procesos de gestión empresarial.

Breve panorámica de las técnicas de gestión empresarial

Las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en dos grandes grupos: por un lado las técnicas de dirección general de la organización que son las más específicamente gerenciales, y por el otro las técnicas correspondientes a una función o área especializada de la empresa. Por su relevancia práctica, a estos se debería añadir un tercer grupo: el de las técnicas de desarrollo de habilidades directivas (Mendoza, 1990:283).

El grupo de las técnicas de dirección general se caracteriza por considerar a la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de los objetivos organizativos establecidos (perspectiva operativa). En este grupo, las técnicas principales son:

- **Planificación estratégica.** Sus contenidos se centran en el análisis y prospección del entorno actual y futuro de una organización, en el diagnóstico de sus capacidades organizativas, en el establecimiento de objetivos de mediano plazo y en la determinación de las estrategias y planes de acción para conseguirlos.
- **Gestión de los procesos de cambio organizativo.** El énfasis aquí recae en la determinación e implantación de las estrategias de cambio planificado y en los roles y responsabilidades para su gestión.
- **Dirección por objetivos (DPO).** Esta se caracteriza por su orientación hacia

la acción y la consecución de los objetivos organizativos establecidos para un determinado período. La DPO presupone que el marco estratégico de acción de una organización ha sido establecido con anterioridad.

- *Dirección de proyectos.* A pesar de no referirse al conjunto de la organización, ésta incorpora la totalidad del ciclo de gestión y requiere de las habilidades directivas propias de un generalista.

En el grupo de las técnicas específicas relativas a una determinada función o actividad empresarial se destacan las siguientes:

- *Marketing.* Comprende la investigación de mercados, la definición del producto o servicio, la determinación del precio, la selección de los canales de distribución y la comunicación de la oferta de la empresa a sus clientes potenciales.
- *Dirección de operaciones.* Aborda todas las cuestiones relativas a la gestión de los procesos productivos, con especial énfasis en los temas de productividad y mejoramiento de la calidad. La investigación operativa, basada en modelos matemáticos, contribuye de manera significativa a este aspecto de la gestión.
- *Diseño organizativo.* Su énfasis se centra en proponer y evaluar las alternativas organizativas más adecuadas en términos de eficacia y eficiencia tanto en función de las tareas a realizar por una organización como de su entorno de trabajo.
- *Dirección de recursos humanos.* Se refiere al ciclo de gestión de los recursos humanos (reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, recompensa, formación y desarrollo de carrera) y a las relaciones laborales.
- *Gestión de servicios.* Es el enfoque integrador de las especificidades de este tipo de organizaciones en los ámbitos de marketing, recursos humanos y dirección de operaciones.
- *Gestión financiera.* Se centra en la obtención y uso eficiente de los recursos financieros (análisis de inversiones, gestión de la tesorería, análisis de los distintos mercados de capitales y gestión del endeudamiento).
- *Gestión de sistemas de información.* Abarca los distintos sistemas de información de la empresa (de contabilidad, estadística comercial y productiva, bases de datos, etc.), así como las tecnologías necesarias de tratamiento de la información (*hardware* y *software*).
- *Control de gestión.* Es el proceso mediante el cual los directivos se aseguran de que los recursos de la organización se obtengan y empleen de una manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos perseguidos.

Por último, vale la pena señalar que las técnicas de desarrollo de habilidades directivas están adquiriendo una importancia cada vez mayor. De la capacitación para ejercer la función directiva se está pasando de manera creciente a la capaci-

tación para el liderazgo del cambio organizativo. Dichas técnicas se centran en desarrollar, entre otras, las habilidades de toma de decisiones (análisis y resolución de problemas); negociación y gestión del conflicto; liderazgo (dirección de equipos, técnicas de comunicación, dirección de reuniones); trabajo en equipo; creatividad e innovación; y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

La delimitación del ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial

Una vez revisadas y clasificadas las premisas en que se basa la gestión empresarial es necesario acotar sus posibilidades de aplicación, identificando aquellos ámbitos y procesos de la gestión pública en que la implantación de dichas técnicas puede convertirse en un factor de modernización.

Según Eliassen y Kooiman (1987:5), la actuación de las administraciones públicas puede ser abordada desde tres niveles de análisis. El primer nivel se refiere al sector público como un todo en interacción con el entorno social en su sentido más amplio. En el segundo nivel está la actuación de las organizaciones públicas individuales en sus entornos específicos (sociales, políticos y administrativos). El tercer nivel corresponde al funcionamiento interno de cada organización y al rol de los directivos públicos.

Los problemas que surgen en el primer nivel tienen un marcado carácter interorganizacional y se relacionan con la transformación del entorno y las reglas del juego de las distintas organizaciones, públicas y privadas, configurando a la gestión pública como un proceso de nivel macro. En cambio los problemas del segundo y tercer nivel están relacionados con la adaptación de las organizaciones públicas individuales a sus entornos específicos y configuran la gestión pública como un proceso de nivel micro (Metcalf y Richards, 1987a).

En general se puede afirmar que tanto la primacía otorgada a la adaptación al entorno, como el marcado carácter intraorganizativo y el modelo de decisión racional que subyacen en las técnicas de gestión empresarial sitúa su ámbito de aplicación en los niveles segundo y tercero, es decir, en la acción de las organizaciones públicas individualmente consideradas y en su funcionamiento interno. Sin embargo, a la hora de emitir un juicio sobre su mayor o menor adecuación al contexto de la gestión pública, el amplio número y la heterogeneidad de las técnicas de gestión empresarial existente ponen de manifiesto que tal juicio no debería formularse de una manera genérica sino a partir de una evaluación individualizada de cada técnica o grupo de técnicas.

En el Cuadro 1.1 aparecen valoradas las técnicas de gestión empresarial en función de la idoneidad de su diseño para dar respuesta a los problemas de gestión de las organizaciones públicas. El grado de adecuación de cada grupo de

Cuadro 1.1. Grado de adecuación de las técnicas de gestión empresarial a la administración pública

TECNICA DE GESTION CONSIDERADA	Aplicación directa	Adaptación creativa	Reconceptualización
Planificación estratégica			
Gestión del cambio organizativo			
Dirección por objetivos			
Dirección de proyectos			
Gestión de servicios			
Marketing			
Dirección de operaciones			
Diseño organizativo			
Dirección de recursos humanos			
Gestión financiera			
Sistemas de información			
Control de gestión			

Fuente: Mendoza, 1990.

técnicas se ha expresado en términos de “aplicación directa”, “adaptación creativa”, o de “necesidad de reconceptualización”.

El cuadro muestra cómo el mayor desajuste se produce cuando se introducen en la definición de los problemas por resolver los factores de mayor especificidad del contexto de la gestión pública.

La interdependencia y la necesidad de conseguir la cooperación entre distintas organizaciones públicas y privadas transforma la naturaleza de los procesos de planificación estratégica. La dificultad de conceptualizar y de medir el valor creado afecta tanto el establecimiento de objetivos como el control de resultados; esto, aunado a la débil integración del ciclo de gestión (planificación-ejecución-control) en numerosas organizaciones públicas, modifica sustancialmente el carácter de la dirección por objetivos y del control de gestión. La especificidad del estatuto funcional otorga una dimensión distintiva a la dirección de recursos humanos y a los procesos de gestión del cambio organizativo.

En síntesis, y empleando la tipología de niveles de análisis de Eliassen y Kooiman (1987), el mayor grado de ajuste de las técnicas de gestión empresarial ocurre en el tercer nivel (funcionamiento interno de cada organización y rol de los directivos públicos), produciéndose desajustes cada vez mayores cuando se pasa al segundo (la actuación de las organizaciones públicas individuales en sus entornos específicos). Los problemas relativos al primer nivel (la gestión pública como un proceso de nivel macro) quedan por fuera del ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial.

Hacia una nueva concepción del management en la administración pública

El doble sentido de la función gerencial en la administración pública

A finales de los años setenta, la nueva coyuntura política y económica se prestó para redescubrir el management como la panacea que prometía solucionar los graves problemas que aquejaban a la administración pública. El desequilibrio insostenible entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles, junto con el ascenso de un movimiento político que, rompiendo el consenso de varias décadas, apostaba a la reducción del tamaño del Estado, fueron determinantes para reclamar la aplicación de disciplina y racionalidad económica a la gestión pública. Inicialmente, el hecho de recurrir al management se relacionó con la búsqueda de un lenguaje cuantitativo —con símbolos precisos y socialmente aceptados— que ofreciera prescripciones para actuar con rapidez y desde donde se pudieran justificar los drásticos recortes en el gasto y el empleo públicos.

La reforma administrativa había planteado la introducción del management a las actividades públicas como la mera sustitución de prácticas obsoletas por técnicas y métodos más racionales de trabajo, ignorando su enorme carga ideológica y cultural. Sin embargo, como lo señalan Cowler y Ledge (1983), en el significado del management es necesario distinguir dos dimensiones inseparables:

- el management como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, o lo que denominan “el significado del management” (*the meaning of management*);
- el management como una función ideológica que sirve para crear y mantener en las organizaciones las prerrogativas de gestión (el llamado “derecho a gestionar” — *the right to manage*), con base en el reconocimiento de valores de racionalidad económica; a esta segunda faceta la denominan, en un juego de palabras, “la gestión del significado” (*the management of meaning*).

La dimensión ideológica del management se compone de dos elementos fundamentales: en primer lugar, la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión (la

trilogía economía, eficacia y eficiencia) y, en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o de rendición de cuentas) que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento que constituyen el contenido del management y con los que se pretende lograr la satisfacción de sus valores dominantes.

Si bien la dimensión ideológica y cultural del management ha evolucionado lentamente, como corresponde a los grandes paradigmas de organización social, su contenido ha estado sujeto a un proceso constante de transformación y cambio mediante el cual unas técnicas van desplazando a otras, de acuerdo con las circunstancias de la realidad y las tendencias del pensamiento.

La interrelación entre ambas dimensiones permite subrayar la poca viabilidad de impulsar la introducción de técnicas de gestión sin aceptar al mismo tiempo la legitimidad de los valores y de las funciones gerenciales. En otras palabras, el management es ante todo un orden semántico completo del que no se puede extraer una parte y esperar que cobre sentido por sí sola cuando sus presupuestos institucionales y éticos no están reconocidos en el proceso político. El gran reto de la modernización administrativa radica precisamente en construir un nuevo marco de responsabilidad que reordene la interrelación entre funciones políticas y administrativas, dada la complejidad de la administración moderna.

La modernización administrativa se aproxima al management desde su dimensión cultural e ideológica, buscando un nuevo sistema de legitimación de conductas ligado a valores de racionalidad económica en la gestión. En esta última década, la interpretación del contenido del management como un conjunto de técnicas y modelos de comportamiento se hace inseparable de la reordenación de las responsabilidades políticas y administrativas en el seno de la administración pública.

Las técnicas gerenciales

El desarrollo de las técnicas de gestión en el mundo empresarial pone al descubierto una constante evolución de sus prácticas y modelos de comportamiento bajo el estímulo y la sanción de las fuerzas del mercado. El management, instalado en la contingencia de sus postulados, se esfuerza por responder a la especificidad de cada sector, actividad, o incluso de la cultura del entorno en el que opera. Esto supone una imparable tendencia a la fragmentación de sus prescripciones, lo que impide referirse a un modelo único de management privado.

Indudablemente, la aparición constante de nuevos conceptos y técnicas de gestión revela un elemento de moda o, mejor aún, una clara tendencia de oferta. Sin embargo, también es indicativa de un esfuerzo sostenido de innovación que

tiene por objeto mejorar la posición competitiva de las empresas ante cambios en el entorno. La presión de las fuerzas del mercado facilita la rápida difusión de las nuevas técnicas, a través de la observación y copia de los procedimientos de los competidores.

Como se ha visto, esto significa que la incorporación de los contenidos del management al sector público no se puede concebir como la mera elección caprichosa de un conjunto de técnicas perfectamente acabadas, listas para ser aplicadas en cualquier contexto. Allí donde la gestión empresarial haya encontrado buenas soluciones para problemas que se repiten en el sector público no se debería reinventar la rueda (Metcalf y Richards, 1987a). Sin embargo, en muchos ámbitos la especificidad de los problemas públicos hace imposible encontrar soluciones prefabricadas en el sector privado. Por ende la administración debe esforzarse por adaptar sustancialmente las técnicas privadas o construir sus propios modelos.

Frente a las consideraciones anteriores, los programas de modernización administrativa se mueven entre el aprendizaje y la amnesia (Gibert y Thoenig, 1992). En su capítulo más decepcionante, la exaltación del management privado ha provocado la repetición de los errores del pasado con el trasplante frustrado de técnicas de gestión sin que se cuestione previamente su viabilidad y se adapten sus contenidos. En muchos casos se puede constatar también una tendencia a dejarse llevar por las modas del management empresarial mediante la adquisición y sustitución constante de instrumentos sin hacer una reflexión crítica sobre su auténtico valor.

En su vertiente más positiva, la modernización administrativa ha contribuido sustancialmente a generar en la propia administración el estímulo y la capacidad de aprendizaje necesarios para asimilar racionalmente las técnicas de gestión y, más importante aún, para encontrar soluciones innovadoras a sus propios problemas. Bajo el impulso de los programas de modernización se ha asistido al florecimiento de unidades organizativas para promover la introducción de mejoras y divulgar sus resultados. Como se dijo anteriormente, se trata de métodos selectivos y graduales que se basan en facilitar la innovación en las propias unidades periféricas, a las cuales ceden el protagonismo de los cambios. Al mismo tiempo, los valores economía, eficacia, eficiencia y, más recientemente, calidad, reciben la protección institucional de organismos especializados en su verificación; la profesionalidad e independencia de sus recomendaciones se refuerzan con la publicidad de sus informes, buscando crear estímulos externos como los que el mercado ofrece a las empresas para que mejoren continuamente su funcionamiento.

El derecho a gestionar: la creación de un nuevo marco de responsabilidad

La creación de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, frente a la mera conformidad en la que se agota el principio burocrático, es el hilo conductor de las propuestas de modernización administrativa. Esta

voluntad se concreta en medidas que tienden a reproducir los presupuestos básicos del management en el sector privado.

Cuando se habla de responsabilidad es preciso distinguir entre su significado interno y externo. Desde la perspectiva interna, la responsabilidad supone la atribución de autoridad en el seno de la organización para el uso de los recursos y la obtención de resultados. Ello implica la necesidad de definir configuraciones organizativas que favorezcan, por un lado, el ejercicio de la responsabilidad, y por el otro, la revalorización y legitimación de la función gerencial en la administración pública.

Una visión exclusivamente interna del problema de la responsabilidad es insuficiente, pues ésta descansa en un marco de responsabilidad externa cuya existencia resulta imprescindible para que la aplicación de la primera sea eficaz y coherente. Para una empresa privada, el marco de responsabilidad externa se asegura por el juego de las fuerzas de mercado, mientras que en la administración pública, ésta se ejercita principalmente a través de los mecanismos de control político de acuerdo con el principio democrático. Si bien su aplicación es esencial para asegurar la legitimidad del comportamiento de los poderes públicos, resulta insuficiente para garantizar la eficacia y la eficiencia de la gestión. Aunque los programas de modernización no han abordado la modificación de los esquemas tradicionales de responsabilidad política, tampoco han dejado inalterado el marco de responsabilidad externa de la administración. Se ha adoptado toda una serie de medidas tendientes a reemplazar los mecanismos de control político y burocrático por el control a través de principios de mercado.

Así pues, la creación de un nuevo marco de responsabilidad se ha concretado fundamentalmente en tres tipos de acciones: 1) la delimitación de los subsistemas de gestión, 2) el fortalecimiento de las funciones directivas, y 3) la introducción de las fuerzas del mercado.

La delimitación de los subsistemas de gestión. Este es el primer paso para introducir el management, en la medida en que acota el espacio de legitimidad en el que se aceptan sus reglas de juego. Esta primera idea se traduce en las diferentes modalidades de divisionalización de la administración pública, mediante la desagregación de sus servicios en unidades autónomas. Para evitar la confusión de responsabilidades que favorece el “magma administrativo” y su paralizante régimen común, se promueve entonces la creación de agencias, centros de responsabilidad, o incluso, la salida de áreas enteras de actividad del ámbito público.

La constitución de estas unidades autónomas se efectúa bajo un marco convencional que sustituye al control rígidamente jerárquico, regulando las relaciones entre la organización disgregada y la matriz. Bajo el nuevo marco de relaciones, a las agencias, centros o entidades autónomas se les delegan, según sus circunstancias, facultades de gestión de recursos y actividades, lo cual se controla con la estandarización de objetivos y la medición de resultados, normalmente a través de

indicadores cuantitativos. De esta forma se quiere favorecer la adaptación del régimen de prestación de servicios a su entorno singular, sin perder el control final de su actividad.

Sin embargo, la independencia de las nuevas unidades se considera bastante precaria pues no se protege con cambios formales en el marco constitucional de reparto de responsabilidades. La legitimidad del management se introduce en la administración pública por la puerta trasera, conviviendo con principios jurídicos y políticos que la ignoran. Esto se convierte en un considerable impedimento para avanzar en el desarrollo de un proceso que, salvo excepciones, es todavía relativamente modesto en sus resultados.

El fortalecimiento de las funciones gerenciales o directivas. Este es el segundo pilar sobre el que descansa la aceptación del management como orden semántico. Frente a la escasa valoración que la administración pública le confiere a las funciones de gerencia —menospreciadas como rutinarias, grises y sin el atractivo de la especialización profesional— es fácil observar que esas mismas funciones reciben en el mundo empresarial el máximo reconocimiento. Los gerentes son el recurso más valioso de las empresas y su papel se legitima en un amplio marco de responsabilidad que va expandiendo sus prerrogativas conforme van ascendiendo de categoría. No se puede concebir el management sin “managers”, es decir, sin la existencia de un grupo que se beneficie del nuevo orden y que se disponga a defender sus intereses.

La gerencia de recursos humanos es uno de los terrenos en los que la gestión pública se ha aproximado más al mundo empresarial, al menos aparentemente. La modernización ha otorgado una mayor relevancia profesional al ejercicio de funciones gerenciales, tanto mediante la reserva de un espacio propio a través de la divisionalización de actividades, como al efectuar una amplia difusión de sus conocimientos y habilidades y al incentivar económica y profesionalmente sus cometidos. Sin embargo, tampoco se aprecian cambios formales en la condición estatutaria del directivo público, cuyo régimen jurídico permanece, en la mayoría de los países, insuficientemente adaptado a las nuevas responsabilidades que se le atribuyen.

La sustitución de jerarquías por mercados. El tercer y último factor es la búsqueda de un estímulo externo a la responsabilidad en la prestación de servicios públicos. Como ya se ha visto el mercado, en su versión competitiva, constituye la verdadera fuerza motriz del desarrollo del management, como última e indiscutible *ratio* de la que se deriva un juicio definitivo de responsabilidad en la gestión.

En la última década, la administración pública ha experimentado un fuerte movimiento de transición hacia el mercado, tanto desde la posición de la oferta como de la demanda. Desde la perspectiva de la oferta, la introducción de las fuerzas del mercado es una modalidad de la clarificación de subsistemas de gestión cuya autonomía se inscribiría en un entorno de competencia económica, bien permaneciendo bajo la titularidad pública o incluyendo su transferencia a la pro-

piedad privada. Desde la perspectiva de la demanda, se busca un mayor equilibrio en las relaciones entre productores y consumidores de servicios públicos, incrementando la influencia de los usuarios en su prestación, mediante la ampliación de sus derechos de elección, información, participación, calidad de servicio y reclamación.

Frente a la retórica política simplista con la que se presentan estas medidas, su resultado real no supone una simple privatización de las responsabilidades públicas, sino una modificación de su forma de ejercicio. La administración se ha visto cada vez más obligada a realizar una gestión indirecta o por terceros en la que el estereotipo de la burocracia productora de servicios sólo sería aplicable a una pequeña parte de la actividad pública. El resto se reemplaza con las configuraciones público-privadas que se juzguen más eficaces en cada momento y situación para ejecutar una función. De nuevo, esta evolución no se ha visto acompañada por cambios normativos en aquéllos sistemas jurídicos contruidos sobre una tajante separación entre el régimen administrativo y el privado, provocando una creciente perplejidad sobre el ordenamiento aplicable.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el management como dispositivo institucional para el ejercicio y control de la responsabilidad en los programas de modernización administrativa ofrece respuestas útiles, pero también limitaciones e insuficiencias conceptuales importantes cuando se traslada a la administración pública. Es indiscutible su contribución a la mejora del rendimiento de todas aquellas actividades de gestión autosuficientes y con escasas interrelaciones externas, cuyas medidas de éxito sean estables y puedan identificarse y calcularse con claridad, a través de indicadores cuantitativos internos o de mercado. En estas circunstancias, la contribución de estas medidas al progreso de la administración pública es tan evidente como lo sigue siendo la aplicación de principios burocráticos en aquellos países cuyo estadio de desarrollo administrativo no ha alcanzado el grado suficiente de conformidad legal y estabilidad organizativa.

Sin embargo, la creación de un sistema de responsabilidad que fomente la delimitación y separación de los subsistemas de gestión conlleva serios problemas y riesgos en el entorno público. En primer lugar, se trata de un ejercicio muy complicado en aquellas áreas de actividad donde las fronteras entre política y administración son difíciles de precisar. Esto se demuestra, por ejemplo, con la ambigüedad de los protocolos constitutivos de numerosas agencias británicas que, al no ofrecer pautas claras en este sentido, abren un frente interminable de conflictos entre legitimidad política y gestión. En segundo lugar, la experiencia demuestra la dificultad de estandarizar comportamientos y resultados en servicios donde la actividad pública persigue múltiples objetivos y su verdadero impacto no es fácil de medir; en este sentido, los sistemas de control de gestión resultan de momento demasiado rudimentarios para satisfacer las expectativas que se tienen frente a

ellos. Por último, las disposiciones adoptadas hasta ahora representan la construcción de un nuevo paradigma organizativo aún precario y al margen del sistema jurídico; el desfase entre ambos órdenes representa un factor creciente de inseguridad jurídica y amenaza la satisfacción de valores irrenunciables del sistema público como la igualdad, la participación o la equidad.

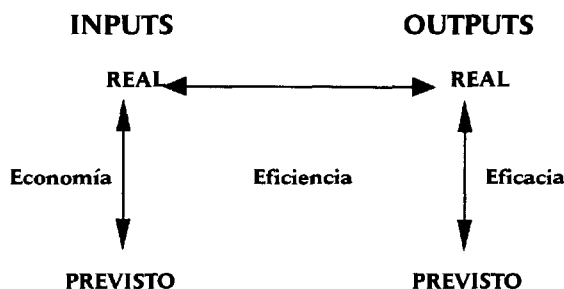
Los valores dominantes en la modernización administrativa

Para conocer y evaluar el verdadero alcance de la interiorización cultural e ideológica que subyace en los programas de modernización administrativa es necesario profundizar no sólo el marco de responsabilidad en el que se expresa la legitimidad de las funciones directivas o gerenciales, sino también en los valores de racionalidad económica cuya observancia da cobertura a las citadas funciones: la eficiencia y la eficacia (véase Figura 1.1).

Los valores que subyacen en la concepción del management en la modernización administrativa difícilmente pueden ser objeto de una única interpretación. Por una parte, es normal que el sesgo ideológico de los programas se acuse en los valores dominantes. Por otra parte, la modernización administrativa ha experimentado una evolución paulatina en sus valores de referencia, superando la simplicidad e inmadurez de sus conceptos emergentes, poco adecuados para guiar cambios profundos y duraderos.

En una primera etapa, caracterizada por la retórica neoliberal y los fuertes desequilibrios presupuestarios, el panorama de las reformas apareció dominado por el valor de la eficiencia interpretado de forma parcial y grosera para justificar la reducción de efectivos y los recortes en el gasto público. Por lo general, la

Figura 1.1. Eficiencia y eficacia: valores subyacentes del management



Fuente: Metcalfe y Richards, 1987b.

eficiencia es una medida que se obtiene de la relación entre los recursos aplicados a una actividad y los resultados obtenidos. Así pues, una gestión más eficiente resultará de incrementar los resultados empleando los mismos recursos, de disminuir los recursos para obtener los mismos resultados o de ambas cosas a la vez.

Sin embargo, la aplicación de un concepto aparentemente tan sencillo como éste en el contexto de la administración pública presenta dificultades notables (véanse, entre otros, Moore, 1984; Metcalfe y Richards, 1987b). De un lado, la decisión sobre el camino a seguir para incrementar la eficiencia no puede basarse en criterios puramente técnicos, pues puede verse afectada por consideraciones políticas. De otro lado, es necesario considerar la dificultad, no ya de cuantificar, sino simplemente de definir los resultados de numerosas actividades públicas, lo que colleva el riesgo de identificar los resultados con aquella parte de los mismos que pueden ser objeto de medición cuantitativa. Moore (1984), advirtiendo los riesgos de menospreciar el valor creado por las organizaciones públicas desde la interpretación más común de la eficiencia, señala que este concepto sólo puede aplicarse en el sector público si se formula como “la relación entre costos y valor efectivamente producido”.

El concepto de eficiencia presenta además diversas ramificaciones que hacen evidente el carácter reduccionista de su interpretación en las primeras iniciativas de modernización administrativa. Metcalfe y Richards (1987b) distinguen entre la eficiencia técnica (que mide recursos y resultados en términos físicos) y económica (que efectúa una valoración económica); ésta, a su vez, puede separarse en eficiencia distributiva (que busca la óptima distribución de los recursos entre actividades alternativas) y la eficiencia X (dirigida a optimizar la productividad de los recursos empleados en una actividad concreta). La versión de la eficiencia que asumen los programas de modernización es precisamente ésta última, que se traduce en “la reducción de costos, indiferentemente de los resultados” (Gray y Jenkins, 1985, citados por Metcalfe y Richards, 1987b:31).

Así definida, la eficiencia resulta un valor peligroso cuando no existe una medida previa de eficacia. La definición tradicional de la eficacia es el grado en el que se alcanzan los objetivos previstos. Sin embargo, es frecuente que en la administración pública los objetivos no estén definidos, sean múltiples y parcialmente contradictorios o estén sujetos a cambios constantes en el tiempo. En estas condiciones, el pensamiento organizativo ha recurrido a reformular el concepto de eficacia como la búsqueda de condiciones de fiabilidad y flexibilidad, en las que una noción estricta de eficiencia, basada en la homogeneidad, la estandarización y la eliminación de solapamientos, choca con demandas de diversidad y duplicidad. De ahí, que Metcalfe y Richards (1987b:32) hagan la distinción entre el concepto de *eficiencia operativa*, que se repite invariablemente en los programas de modernización y que es coherente en presencia de objetivos precisos y duraderos, y el concepto de *eficiencia adaptativa* en las circunstancias inversas.

Diversos autores han coincidido en censurar la orientación eficientista de las medidas asociadas con el Reaganismo y el Thatcherismo. En un estudio sobre el alcance de los cambios en sus Estados miembros y su agenda futura, la OCDE (1990), expresa también una valoración negativa de la orientación eficientista dominante en la modernización administrativa. En su opinión, estas medidas, a pesar de ser inicialmente necesarias, pueden producir efectos perjudiciales en el largo plazo, al exacerbar la rigidez de los sistemas de gestión. Frente a esta peligrosa tendencia, se insiste en que las circunstancias económicas, políticas y sociales coinciden en reclamar al sector público una creciente flexibilidad y capacidad de adaptación frente a cambios previsibles e imprevisibles en su entorno.

Sin embargo, también puede advertirse en los últimos años una evolución en los programas de modernización administrativa hacia un repertorio más amplio de valores, que tienden a desplazar a la eficiencia del centro de atención. La propia OCDE (1987) se ha encargado de revelar los progresos de las administraciones occidentales en cuanto a su concepción de las relaciones con los ciudadanos. Incrementar la receptividad de los servicios públicos a las demandas externas es la orientación dominante en las medidas adoptadas en Francia, Suecia y, más recientemente, en el Reino Unido. El marketing estratégico, la calidad total y la gestión de servicios desplazan al taylorismo como la principal fuente de inspiración, tomando prestados sus valores de adaptabilidad, innovación, representación y participación.

En los Estados Unidos, considerando la eclosión de sistemas alternativos para la prestación de servicios públicos que tienen como escenario más innovador a las administraciones estatales y locales (Osborne y Gaebler, 1992), se defiende la aparición de un nuevo paradigma en la gestión de los servicios públicos. Barzeley y Armajani (1992), recapitulando sobre los principios y conceptos que inspiran estos cambios, concluyen que estamos ante la aparición de un paradigma post-burocrático en el diseño institucional de las organizaciones públicas, cuyos valores se contraponen al paradigma burocrático precedente. Entre los valores que caracterizan el nuevo paradigma por oposición al anterior se destacan la calidad de servicio frente a la eficiencia, la producción frente a la administración, el énfasis en la creación de valor frente a la justificación de los costos y la verificación de adhesión a las normas frente al mero control de su aplicación.

El management público como paradigma de gobernabilidad del sistema colectivo

La limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal y como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar

esta lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender a la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas. La consecución de resultados en este contexto difícilmente puede lograrse a través de medidas que estimulan “la gestión de la independencia en lugar de la gestión de la interdependencia” (Metcalf y Richards, 1987b:46).

Además, la evolución del sistema público apunta hacia la sofisticación de sus configuraciones y mecanismos de intervención. Con la apertura a las fuerzas del mercado, las configuraciones de los servicios públicos están destinadas a ser más numerosas y complejas, haciendo más abundantes los espacios interorganizativos en los que deben cumplirse las responsabilidades públicas. El papel de la administración se está expandiendo, cambiando sustancialmente sus características, retrocediendo en sus funciones materiales de intervención directa y ampliando sus responsabilidades en la satisfacción indirecta de necesidades sociales. Paralelamente, la preocupación central de la gestión pública se traslada de mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales, a coordinar grupos de organizaciones formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes.

En esta dinámica, las administraciones van a enfrentarse a problemas de gestión para los que el management, tal y como lo conocemos en su desarrollo actual en su doble vertiente de contenido y de sistema de legitimación, no ofrece un paradigma satisfactorio. “Reorganizar el sistema educativo, el sistema sanitario, enfrentarse con los problemas del medio ambiente o liderar la reconversión industrial son problemas de orden muy diferente al de mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales” (Metcalf, 1988:3).

Desde la reflexión sobre las insuficiencias de la concepción convencional del management en la resolución de los problemas colectivos, Metcalf (1988) establece las bases de un paradigma alternativo de management público, elaborado a partir de una aproximación funcional y no subjetiva de lo público. A su juicio, la frontera institucional entre los sectores público y privado aparece cada vez más confusa y cambiante, situándose en lugares distintos en función del criterio jurídico, económico o sociológico que se aplique. Además, dentro de cada sector conviven realidades organizativas muy heterogéneas y a menudo distanciadas por causas que trascienden su tipificación pública o privada, lo que les impide participar de una problemática de gestión común. Una interpretación funcional de lo público supone considerar que la distinción público-privada se corresponde con niveles de análisis interrelacionados, no separados entre sí; lo privado afectaría a la gestión de organizaciones independientes y lo público se relacionaría con la gestión en un sistema multiorganizativo, en el que el conjunto no es simplemente la suma de las partes y donde las acciones racionales individuales pueden producir resultados colectivos irracionales.

El management público se inscribe en una lógica de macroproceso que expresa su diferenciación y complementariedad con el management privado y cuyo ámbito se encarga de delimitar:

“el management público tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones y proporciona el marco de valores e instituciones en las que operan las organizaciones en el nivel micro. El management privado se refiere a la manera en que las organizaciones individuales alcanzan sus objetivos dadas las circunstancias de su entorno operativo; esto puede aplicarse tanto a una empresa en el marco de un sector industrial, como a un ministerio compitiendo con otro ministerio en el proceso de elaboración presupuestaria o a una organización no gubernamental que forma parte de un sistema de prestación de servicios públicos.” (Metcalf, 1988:20).

Desde esta perspectiva, el management público se convierte en un paradigma que ofrece un marco de interpretación y acción a los problemas de integrar el funcionamiento de organizaciones individuales en una lógica colectiva de formulación e implantación de políticas públicas. Es por ello que requiere nuevos contenidos y, sobre todo, un nuevo orden ideológico y cultural cuyos valores e instituciones de responsabilidad difieren básicamente de los que ofrece el management privado. Las versiones convencionales de la eficacia y la eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas y deben reinterpretarse con arreglo a valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando las demandas de flexibilidad y diversidad que exige la adaptabilidad de un sistema de estas características. Frente a las instituciones de responsabilidad basadas en la subordinación jerárquica, la naturaleza autónoma e interdependiente de las organizaciones involucradas en el macroproceso obliga al diseño colectivo y voluntario de los esquemas de responsabilidad.

Quedaría por determinar si la expansión conceptual del management público no desborda la perspectiva que otorga a las ciencias del management su singularidad científica. En la construcción de Metcalf (1988), el management público pretende convertirse en un metaparadigma que aspira a integrar aproximaciones más parciales del comportamiento del fenómeno público. Por esta razón competiría con el concepto emergente de gobernabilidad (*governance*), como síntesis omnicomprendensiva a través de la que se pretende interpretar la evolución del sistema colectivo hacia la superación de la dicotomía público-privada, por una dinámica de interacción constante entre el Estado y la sociedad (Kooiman, 1988).

REFERENCIAS

- Barzeley, M. y Armajani, B.J. 1992. *Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.
- Eliassen, K. y Kooiman, J. 1987. Introduction. En J. Kooiman y K. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage Publications.
- Gibert, P. 1980. *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*. París: Les éditions d'organisation.
- Gibert, P. y Thoening, J.C. 1992. "La gestion publique: entre l'apprentissage et l'amnesie". Comunicación presentada en el 5º Coloquio Internacional de la Revista *Politiques & Management Public* ("La modernisation de la gestion publique"). París, 26 y 27 de marzo.
- Gowler, D. y Legge, K. 1983. The Meaning of Management and the Management of Meaning: A View From Social Antropology. En M.J. Earl, editor. *Perspectives on Management*. Oxford: Oxford University Press
- Gunn, L. 1987. Perspectives on Public Management. En J. Kooiman y K. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage Publications.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. Vol. 69:3-19.
- Kooiman, J. 1988. "Governance: The Interaction Between Government and Society". Erasmus University, Rotterdam. Documento mimeografiado.
- Mendoza, X. 1990. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Documentación Administrativa*. N° 223 (julio-septiembre):261-290.
- Metcalfe, L. 1988. "The Logic of Public Management". European Institute of Public Administration, Maastricht, Holanda. Documento de trabajo.
- Metcalfe, L. 1990. "Public Management: From Imitation to Innovation". European Institute of Public Administration, Maastricht, Holanda. Documento de trabajo.
- Metcalfe, L. y Richards, S. 1987a. Evolving Public Management Cultures. En J. Kooiman y K. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage Publications.
- Metcalfe, L. y Richards, S. 1987b. *Improving Public Management*. Londres: Sage Publications.
- Moore, M. 1984. "Creating Value in the Public Sector". John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Documento interno.
- Nieto, A. 1976. *La burocracia. El pensamiento burocrático*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1987. *L'Administration au service du public*. París: OCDE. Traducción castellana *La administración al servicio del público*. Madrid: INAP; 1989.
- . 1990. The Public Sector: Issues for the 1990s. *Working Papers*. N° 90. Diciembre. París: OCDE, Department of Economics and Statistics.
- Ohmae, K. 1983. *La mente del estratega*. México: McGraw-Hill.

- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Porter, M. 1980. *Competitive Strategy*. Nueva York: Free Press. Traducción castellana *Estrategia Competitiva*. México: CECSA; 1983.
- Porter, M. 1985. *Competitive Advantage*. Nueva York: Free Press. Traducción castellana *Ventaja Competitiva*. México: CECSA; 1989.
- Prats, J. 1992. La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias. *Papers d'ESADE*. N° 82. Barcelona.
- The Gower Handbook of Management*. 1988. London: Gower Publishing Co.

BIBLIOGRAFIA

- Anthony, R. y Young, D. 1988. *Management Control in Nonprofit Organizations*. Homewood, Illinois: Irwin.
- Baldassarre, A. 1982. Lo stato sociale: Una formula in evoluzione. En A. Baldassarre y A.A. Cervati, editores. *Critica dello Stato Sociale*. Bari: Laterza.
- Barea, J. 1986. "El management de los entes públicos". Ponencia presentada en el 2º Congreso de Economía y Economistas de España, Bilbao, San Sebastián y Vitoria, 27-29 de noviembre.
- Echebarría, L.E. 1989. El cambio y la gestión del cambio en la administración pública (cambio planificado vs. inercia administrativa). *Administración y Autonomía*. Nº 5. Instituto Vasco de Administración Pública.
- International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA). 1982. *Guidelines and Standards for Curricular Development for Public Administration/Public Management*. Bruselas: IASIA.
- Kliksberg, B. 1985. *La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral*. Caracas.
- Lozano, J.M. 1991. Els límits de la modernitat per a una comprensió ètica de la gestió pública. *Papers ESADE*. Nº 49. Barcelona.
- Mayntz, R. 1985. *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Mendoza, X. 1989. L'actualitat de la formació a les administracions públiques. *Documents de Formació*. Nº 1. Ayuntamiento de Barcelona.
- Mendoza, X. 1991. Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios sociales. En *Público-privado y bienestar social*. Barcelona: INTRESS.
- Mendoza, X. y Candel, J. 1989. Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo. *Autonomies*. Nº 11. Diciembre. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP). 1990a. *Reflexiones para la modernización de la administración del Estado*. Madrid: MAP.
- . 1990b. *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de la actuación de la administración pública*. Madrid: MAP.
- Morrison, P.E. 1985. *How Management in Government Differs from Business*. Boston: Harvard Business School Publishing Division.
- Mueller, D.C. 1979. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nieto, A. 1984. Los estudios sobre la administración pública. La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clase directiva profesionalizada. *Documentación Administrativa*. Nº 200. Enero-marzo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1987. *L'Administration au service du public*. Paris: OCDE. Traducción castellana *La administración al servicio del público*. Madrid: INAP; 1989.

- Ortun, V. 1993. Gestión Pública. *Colección Documenta*. Bilbao, España: Fundación BBV, Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público.
- Perry, J.L. y Kraemer, K.L., editores. 1983. *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing Co.
- Prats, J. 1989. Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas. En *La formación para la administración local en los 90*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Rainey, H.G., Backoff, R.W. y Levine, C.N. 1976. Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*. N° 36.
- Strand, T. 1987. Bureaucrats or contingent actors? En J. Kooiman y K. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage Publications.
- Subirats, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.

CAPITULO 2

LA GESTION PUBLICA: DE LA IMITACION A LA INNOVACION¹

*Les Metcalfe*²

La gestión pública en los años noventa

Durante los años ochenta la gestión pública se convirtió en un sector en crecimiento (Kapil y Kekkonen, 1990). En la actualidad se observa en todo el mundo una tendencia a mejorar la administración pública utilizando conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas en muchos casos para resolver problemas del sector privado. De cualquier manera, para que la gestión pública prospere como sector en crecimiento no podemos limitarnos simplemente a extrapolar el planteamiento que sirvió de base a sus éxitos iniciales, pues están apareciendo problemas nuevos y diferentes para los cuales no tenemos respuestas prefabricadas. Resulta ya preocupante que, por norma general, las soluciones a los problemas de gestión sean más previsibles que los problemas mismos que ésta intenta resolver. La privatización, la subcontratación, la formación de agencias, la creación de mercados internos y el uso de toda una gama de técnicas de gestión específicas son casi un reflejo condicionado ante los problemas de la escasa eficacia de la maquinaria estatal. Es imprescindible y urgente poner en marcha un proceso de revisión, si no queremos que la reforma se reduzca a un proceso autolimitador de utilización de soluciones convencionales de gestión de empresas. Antes de investigar otras posibles soluciones, debemos comprobar que las preguntas claves estén formuladas correctamente. Es preciso revisar el programa de reforma para tener

¹ Reproducido con autorización del autor.

² **Les Metcalfe** es profesor de gestión pública y director de investigación en el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) de Maastricht (Holanda). Licenciado en gobierno y economía de la Universidad de Manchester, posteriormente recibió el Master en administración pública de la London School of Economics y el doctorado de la London Business School. Aparte de impartir clases y realizar investigaciones en el área del comportamiento organizacional y de las relaciones gobierno-industria en la London Business School, fue *fellow* del Instituto Internacional de Gestión en Berlín y profesor en la Escuela de Función Pública de Londres. Antes de trabajar en IEAP, trabajó como funcionario en la Unidad de Eficiencia del Primer Ministro Británico. Sus áreas principales de investigación y publicación son la reforma de la gestión pública y los problemas de gobernabilidad que surgen en el contexto de la integración europea. Actualmente investiga la gestión de la reforma Next Steps en Gran Bretaña y la evolución del papel de la Comisión Europea en el desarrollo de la Unión Europea. Ha participado en conferencias, talleres y publicaciones sobre la gestión pública en América Latina, especialmente con la organización hermana del IEAP en Montevideo.

en cuenta los rasgos distintivos de la gestión pública, pues su transformación no consiste simplemente en una búsqueda apolítica de eficiencia técnica dentro de un marco institucional dado. En los años noventa, la gestión pública tendrá que elaborar nuevos conceptos y modelos de gobierno que modifiquen los procesos de formulación de políticas, renueven los criterios utilizados para juzgar la eficacia de las políticas y transformen los patrones y procesos de responsabilidad pública, además de desplegar técnicas de gestión más conocidas.

El mensaje central de este artículo es que estamos a punto de agotar la aplicación provechosa de las prácticas de la administración de empresas en el sector estatal, y sin embargo sólo hemos conseguido arañar la superficie de lo que es propiamente la gestión pública. Esta no podrá atender las necesidades del Estado si continúa siendo poco más que una recopilación de métodos manidos de la administración de empresas. El verdadero desafío es muy distinto. La gestión pública debe reconocerse como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y práctica de la gestión. Los gobiernos, casual o deliberadamente, tienen problemas de gestión mucho más difíciles de los que pueda tratar de superar cualquier empresa. Si la base de la reforma de la gestión pública ha sido hasta ahora la imitación de la administración de empresas, el desafío que se presenta en los años noventa es emprender el camino de la innovación desarrollando nuevos métodos de gestión que respondan a las necesidades propias del Estado.

Gestionar el cambio, gestionar las redes

Los desafíos que se presentan a la gestión pública brotan de dos características mutuamente relacionadas del Estado en nuestros días: el ritmo y tipo de cambio que deben afrontar los poderes públicos y el hecho de que el Estado actúa a través de redes de organizaciones interdependientes más que mediante organizaciones autónomas que se limitan a buscar sus propios objetivos. El contraste entre las preocupaciones tradicionales de la administración pública y la modernización de la gestión pública radica ante todo en un desplazamiento de las prioridades: más que la estabilidad, interesa el cambio; más que mantener en calma el buque del Estado, se trata de conseguir que las flotillas de organizaciones estén equipadas para poder seguir un rumbo común a través de aguas agitadas y, algunas veces, todavía sin explorar. Los gerentes públicos deben no sólo administrar eficazmente la labor de sus organizaciones; deben también participar en un proceso más estratégico y político de gestión de las transformaciones estructurales en gran escala ocurridas en las redes de organizaciones a través de las cuales se elaboran y aplican las políticas públicas. Las preferencias personales determinarán si esto se considera como una politización de la gestión o una gestión de la política. La gestión pública y la política están indisolublemente interrelacionadas en el proceso de gestión del cambio en el plano interinstitucional. Dror (1990) acuñó el término

reformismo (*reformcraft*) para destacar la importancia que reviste para el Estado el desarrollo de nuevas capacidades y conocimientos especializados necesarios para conseguir un sistema de gobierno a la altura de su difícil y agotadora labor de encauzar los cambios estratégicos. El objetivo es examinar qué significa ese reformismo en el Estado de nuestros días, cuando los problemas fundamentales de gestión pública son de alcance interinstitucional, mientras que muchas de las soluciones clásicas de la administración de empresas están concebidas para una sola organización.

La base que dio lugar inicialmente a la modernización de la administración en los años ochenta no ha quedado desfasada. Sin embargo, aunque conserva todavía parte de su valor, es insuficiente para dar respuesta a las grandes cuestiones de la actualidad. Los valores básicos en torno a los cuales giró la reforma durante los años noventa se resumen en lo que ha venido a conocerse como “las tres E” —economía, eficiencia, eficacia—, entendidas éstas como la erradicación del despilfarro, la racionalización de los servicios y la especificación de objetivos que orienten los recursos directamente hacia la resolución de los problemas. Desde ese punto de vista, la imitación de los métodos empresariales parece la respuesta más racional. En los años noventa, debido al ritmo del cambio y a la complejidad de las tareas que debe afrontar el Estado, la “triple E” no constituye ya una base suficiente para la reforma. Supone más bien un grado de estabilidad constitucional e institucional que no se puede dar por descontado. En el turbulento contexto de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, ello es obvio. De forma menos dramática pero no menos importante, los problemas del cambio institucional en gran escala ocupan también un lugar destacado en la Comunidad Europea y en Canadá, donde el federalismo constituye un tema debatido por razones muy distintas. Pero incluso allí donde no se cuestiona el marco básico del Estado, el sistema de gobierno presenta difíciles desafíos. En relación con las políticas adoptadas en muchos frentes —economía, medio ambiente, educación, salud, bienestar social, transporte, planificación urbana— los problemas están desbordando las capacidades de las organizaciones encargadas de resolverlos. El tema de fondo común en estas situaciones diferentes es la necesidad de nuevas capacidades para orientar el cambio estructural y gestionar las reformas en el plano interinstitucional. Pero el “reformismo” en este nivel es un bien escaso. Precisamente en un momento en que es de vital importancia que las organizaciones aúnen sus esfuerzos, las crisis echan por tierra la confianza mutua en que está basada una acción coordinada.

Paradójicamente, como se observará más adelante, la dinámica de la administración de empresas puede contribuir a deteriorar las cosas más que a mejorarlas, reforzando actitudes aislacionistas y debilitando los incentivos a la coordinación. Ello no justifica que haya que tirar por la borda esta realidad incipiente. Demuestra más bien los inconvenientes teóricos que ha sido posible encubrir hasta ahora pero que se están convirtiendo en un obstáculo demasiado fuerte

para la reforma. La gestión pública, después de haber tomado en préstamo numerosos elementos de la administración de empresas, carece de un fundamento teórico adecuado. No tiene lógica propia. Para salvar esta laguna es preciso volver a las raíces y plantearse una serie de cuestiones conceptuales y teóricas que, por varias razones, no se han abordado adecuadamente. Entre ellas figuran algunos de los supuestos de la elección social en que está basada claramente la promoción de soluciones provenientes de la administración de empresas. Curiosamente, su dependencia de las soluciones orientadas al mercado ha desviado la atención de los reformadores de la gestión de los problemas de gobierno que la teoría de la elección social se había propuesto resolver inicialmente.

Público y privado: *¿locus o focus?*

Un problema fundamental en el debate sobre la cuestión pública es el significado de la distinción público-privado. En general, se considera que lo que se debe hacer es especificar, por razones de eficiencia, dónde debe colocarse el límite entre uno y otro sector. Si bien esto tiene apariencia de objetividad, tales distinciones no son simple producto de la observación empírica y el análisis técnico. Son medios socialmente elaborados de organizar la experiencia y, en este caso, de orientar las políticas (Malkin y Wildvasky 1991) que sirven para percibir el mundo e interpretar la experiencia, los cuales ejercen una influencia poderosa pero sutil en la forma en que lo vemos y tratamos de configurarlo. La razón por la que se hace tanto hincapié en ello es que la imitación de las prácticas de la administración pública está basada en una forma concreta de establecer la distinción público-privado que, vista más de cerca, presenta graves deficiencias.

Estas deficiencias han sido pasadas por alto, no sin cierta justificación, por los reformistas en su afán por aplicar soluciones prefabricadas. Si el sector privado tiene soluciones para los problemas del sector público, ¿por qué no imitarlas? El Estado ofrece un objetivo tan enorme para la reforma de la gestión que bastaría casi con organizar ataques en forma aleatoria para conseguir resultados positivos. En la gestión operacional y aplicación de políticas existe un amplio margen para proceder en forma fragmentaria y pocas razones para retrasar la intervención. No obstante, los atractivos políticos de los éxitos iniciales ocultan el hecho de que existe un riesgo real de poner en peligro los objetivos de la reforma en el largo plazo. El progreso continuado depende de algo más que una mera sucesión de intervenciones sobre la marcha. Como mínimo, la gestión pública requiere un marco que oriente y consolide los diferentes aportes. A pesar de ello, esta condición mínima se ha olvidado de forma constante, aunque quizás no deliberada, debido a la tendencia general de confundir y mezclar distintas maneras de establecer la distinción público-privado que forman parte de un debate más amplio en la tradición de la administración pública. Henry (1975) distinguía entre dos puntos

de partida —*locus* y *focus*— para la reforma y la investigación sobre la administración pública: uno institucional, otro analítico.

“Locus es el ‘dónde institucional’ del tema o materia en cuestión. Un locus recurrente de la administración pública es la burocracia estatal, pero no siempre ha ocurrido así y en muchos casos este locus tradicional se ha difuminado. Focus es el ‘qué’ especializado de ese tema. Un focus de la administración pública ha sido el estudio de ciertos ‘principios de administración’, pero también en este caso los foci de la disciplina se han modificado conforme se han transformado los paradigmas de la administración pública” (Henry, 1975:318).

La distinción entre *locus* y *focus* es útil para analizar las diferentes maneras de conceptualizar las respuestas de la gestión a los problemas de política pública. Para mayor claridad se utilizarán los términos gestión del sector público y gestión pública respectivamente para diferenciar entre ambos enfoques. El primer concepto hace referencia al Estado en el sentido estructural de agrupación de instituciones; el segundo, a la actividad de gobierno en el sentido funcional del proceso de dirigir y orientar las políticas. Los reformadores y las investigaciones sobre el tema han provocado cierta confusión, pues han supuesto que el primer tipo de enfoque incorpora de forma sistemática el segundo. En particular, los reformadores suponen dogmáticamente que los problemas de gestión del sector público son lo bastante semejantes a los de las empresas como para aplicar los principios de gestión del sector privado. Los investigadores adoptan con frecuencia una actitud más escéptica y en apariencia más abierta, dando por supuesto que los estudios empíricos descubrirán los rasgos teóricamente distintivos de la gestión del sector público, si los hubiere. En la práctica, las investigaciones con un punto de partida *locus* no llegan a resultados definitivos. Los esfuerzos por identificar semejanzas y diferencias empíricas entre la gestión en los sectores público y privado no llevan a ninguna parte. Las respuestas no están ahí, esperando que alguien las encuentre. Todo supuesto de que existen dos sectores distintos y homogéneos se viene abajo rápidamente. La frontera entre los sectores público y privado supuesta por el enfoque basado en el *locus* es borrosa y ambigua. Según el criterio adoptado —titularidad, condición jurídica, uso de fondos públicos y búsqueda del lucro— se obtienen diferentes delimitaciones superpuestas entre los ámbitos público y privado. La introducción del sector del voluntariado —ni empresarial ni estatal— contribuye a aumentar la confusión. Para armonizar esas divergencias, muchas veces la fuerte dicotomía inicial entre gestión del sector público y del privado queda reducida a un espectro o continuo con distintos grados en la escala que va desde lo público hasta lo privado. Para Bozeman (1987), “todas las organizaciones son públicas”. La realización de comparaciones se complica todavía más debido a que muchas organizaciones no encajan perfectamente ni en uno ni en otro “sec-

tor". Hay una proliferación desordenada de casos marginales, tipos intermedios y organizaciones híbridas "semiprivadas" o "paraestatales". Para mayor confusión, existen pruebas convincentes de que la diversidad organizativa del "sector" público es tan grande o mayor que la del "sector" privado.

Dada la falta de coherencia en la gestión del sector público, no es de extrañar que impere el eclecticismo. En una recensión de las publicaciones sobre el tema, Gunn (1987) identificó seis actitudes que resumió de la siguiente manera:

- La administración pública es singular.
- La administración pública y la administración de empresas presentan semejanzas importantes.
- La administración pública es el paradigma integrativo.
- Existe convergencia entre administración pública y empresa.
- El concepto de administración es genérico.
- La administración pública es una forma menos eficiente de administración de empresas.

La defensa de las varias interpretaciones sobre las semejanzas o diferencias entre la administración pública y privada ha creado un ambiente de tertulia de debate. Se repiten incansablemente argumentos y contra argumentos en una especie de combate ritual, sin que exista una base para determinar la importancia de las semejanzas y diferencias. Los protagonistas no ven ninguna necesidad de adaptarse al punto de vista del contrario. Un síntoma de este desorden es que Perry y Kraemer (1983) eligieran para su compendio el título de "Gestión pública: perspectivas privadas y públicas".

"Quienes mantienen que la gestión pública y la gestión privada son semejantes y quienes rearguyen diciendo que son diferentes se plantean este tema con perspectivas o sesgos muy diferentes" (Perry y Kraemer, 1983:55).

Algunos pueden ver en ello una prueba de sano pluralismo académico. En mi opinión, no es más que un enredo innecesariamente complicado. El progreso se ve bloqueado porque los conceptos básicos permanecen ambiguos. Se utilizan los mismos términos en formas diversas y contradictorias, lo que no permite contar con una base para un progreso teórico acumulativo. Ello hace que el Estado resulte peligrosamente vulnerable a las novedades ideológicas y a las modas de la gestión de empresas, lo que representaría un flaco servicio para la sociedad. En resumen, la idea de que existe un sector público con unas organizaciones públicas que tienen un conjunto claramente identificable de problemas de gestión es puesta en tela de juicio precisamente por quienes tratan de utilizarla. El enfoque *locus* de la distinción público-privado no funciona. El mundo no está dividido por una clara línea de falla institucional que separe al sector público del privado. Afortunadamente, el punto de partida alternativo —es decir, tratar la distinción público-

privado como un *focus* analítico más que como un hecho institucional— ofrece posibilidades mucho más prometedoras. La mayor parte del resto de este documento está destinada a esbozar el conjunto de problemas y procesos de la gestión pública que ofrecen este *focus* teórico. Parte del análisis es ya conocido, en el sentido de que arranca de los problemas de la acción colectiva o la elección social que tanta influencia han tenido en la dirección de la reforma administrativa. La parte más nueva es la relacionada con las soluciones de gestión derivadas de las que han llegado a integrar la sabiduría convencional.

La gestión: aceptación de responsabilidad por el comportamiento de un sistema

Conviene plantearse una cuestión previa antes de tratar de definir las diferencias entre la gestión pública y la privada. Debemos considerar qué es lo que tienen en común y, a su vez, cómo las características comunes de la gestión la distinguen de otras imágenes del proceso de políticas públicas. Se trata simplemente de la aplicación de los principios básicos de la comparación (Sartori, 1970; 1991). Si bien son posibles varias definiciones, para empezar la gestión debe entenderse como la asunción de la responsabilidad por el comportamiento de un sistema (Metcalf y Richards, 1987). La responsabilidad es un atributo fundamental de la gestión. Conseguir hacer las cosas por medio de otros —por citar otra definición de la gestión— significa que una persona o grupo debe estar investido del derecho y el deber de conseguir que los esfuerzos del grupo estén coordinados.

Esta definición distingue entre un concepto gerencial del proceso de políticas públicas y la imagen incremental y racional que se ha impuesto en el debate teórico y práctico sobre el sistema de gobierno. En ninguno de los dos casos se reconoce la importancia central de la responsabilidad. Por un lado, en la imagen incremental del proceso de políticas nadie es efectivamente responsable del comportamiento general de los sistemas regulados por la interacción de intereses diferentes. Los grupos y organizaciones buscan sus propios objetivos en una ecología institucional. Se administran las partes; no el todo. El comportamiento del sistema es una consecuencia fortuita de las interacciones de las partes. Los mercados y muchos sistemas políticos se basan en el incrementalismo desarticulado que sirve de base a la ciencia del “salir del paso” de Lindblom (1959) para coordinar sus actividades. Por otro lado, las imágenes racionalistas del proceso normativo están basadas más en el control que en la responsabilidad. El proceso racional de toma de decisiones se levanta sobre un modelo unitario de gobierno, con normas de eficacia en lo más alto, mientras que las subunidades actuarían meramente como organismos encargados de aplicar las políticas determinadas desde arriba. Las soluciones racionalistas normalmente suponen la viabilidad del control jerárquico como prerrequisito para cargar con la responsabilidad. Aunque muchas veces

gestión y control se utilizan como sinónimos, existe una diferencia clave entre ellos: administrar no es controlar (Landau y Stout, 1979). En su sentido estricto, el control supone la capacidad de determinar los resultados; el control es posible si hay objetivos claramente definidos, bien ordenados y estables, y si las técnicas necesarias para conseguirlos están debidamente comprobadas y son fiables. La previsibilidad es condición previa del control. Su doncella es la rutina. Precisamente cuando se necesitan respuestas no rutinarias es cuando el control resulta impotente y entran en el juego las características de la gestión: ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos.

La gestión es una categoría intermedia. Supone la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control, y cuando los procesos ecológicos espontáneos producen resultados poco satisfactorios. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. No es la promulgación de un programa preconcebido ni la aplicación de normas. La gestión es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las políticas requieren una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones. Por eso mismo es difícil, ya que requiere una acción común en presencia de intereses organizados diferentes y quizás opuestos.

Estas comprobaciones permiten ofrecer una primera aproximación del carácter distintivo de la gestión pública. Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de otras personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. Las políticas públicas normalmente suponen el esfuerzo conjunto de muchas organizaciones. La gestión pública suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional. La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública. En la siguiente sección se considera la manera en que debe formularse la distinción público-privado para iluminar los problemas de la gestión en un contexto interinstitucional en que no se puede dar por supuesto la existencia de un consenso sobre las metas y de una autoridad unitaria.

Distinción público-privado: macrogestión y microgestión

El desafío que se presenta a la gestión pública es salvar el abismo creado por la aparición de tareas interinstitucionales y problemas de política pública en que el control central resulta imposible. Al mismo tiempo, sin embargo, unos procesos de ajuste totalmente descentralizados entre las organizaciones resultan demasiado lentos y a posteriori para conseguir un rendimiento satisfactorio. La demostración más clara de la problemática de la gestión pública es la lógica de la acción colectiva o la

elección social, cuyo análisis más conocido es probablemente el realizado por Olson (1965). El *focus* teórico de este problema es bastante conocido, pero no puede decirse lo mismo de la forma que debe adoptar una solución eficaz. En definitiva, el problema está en que en determinadas situaciones, los intereses privados prevalecen sobre los intereses públicos y unas acciones que son racionales desde el punto de vista individual producen resultados irracionales desde el punto de vista colectivo. Los individuos que actúan movidos por criterios racionales y el propio interés prefieren no cooperar, en primer lugar porque no esperan que otros con motivos semejantes cooperen, y en segundo lugar porque si a pesar de todo otros demuestran una actitud de mayor cooperación, siempre habrá “aprovechados” (*free-riders*) que no cooperarán, a pesar de lo cual saldrán beneficiados. La conclusión pesimista de la lógica de la acción colectiva es la falta de acción colectiva. Todos salen peor parados que si hubieran cooperado. Sin embargo, dadas las circunstancias, cada uno hace lo que le parece mejor para favorecer sus propios intereses privados. Los intereses de cada cual no coinciden con los intereses de todos.

El problema de la acción colectiva encuentra su raíz en la naturaleza de los bienes públicos. Con frecuencia, estos se cosifican erróneamente como bienes y servicios producidos por el Estado. A la vez, esta cosificación es consecuencia y causa de un enfoque *locus* y, por lo tanto, supone la validez de la distinción tradicional entre el sector público y el privado que se había descartado anteriormente. Como observaron Malkin y Wildavsky (1991:357–358), “si los bienes públicos *deben* ser suministrados por el Estado, la respuesta a la pregunta ‘¿qué es el bien público?’ sería la misma que si nos preguntáramos ‘¿qué debe hacer el Estado?’”. Cuando clasificar es decidir, las definiciones tienen fuertes repercusiones en la política pública”. Teniendo estas limitaciones en cuenta, se necesita un claro *focus* teórico. Al menos en este documento, la característica distintiva de los bienes públicos no es quién los produce. Lo que los distingue son los problemas especialmente difíciles de producirlos y las terribles consecuencias de no producirlos.

Dos características distinguen a los bienes públicos de los bienes privados: el carácter conjunto del suministro y la imposibilidad de impedir que otros se beneficien de ellos una vez producidos (Mueller, 1979). La acción conjunta es necesaria para producir bienes públicos. Los individuos no pueden suministrarlos por su propia cuenta. No obstante, una vez producidos, nadie puede impedir que los aprovechados se beneficien. Prescindiendo de todo contenido sustantivo, este es el núcleo del problema de la acción de gobierno: el delicado equilibrio entre intereses públicos compartidos e intereses privados individuales.

Bienes públicos e intereses privados

Una vez planteado este problema, los teóricos de la elección social demuestran poco interés real en encontrarle soluciones constructivas. En la mayoría de los

casos eluden los problemas que presentan. Después de insistir en que la búsqueda individualista de los intereses privados no reúne los requisitos necesarios para la producción de bienes públicos, apelan a la insolubilidad de los problemas de la elección social para justificar sus propias preferencias de reducir el ámbito del sector público, haciendo retroceder las fronteras del Estado y ampliando la esfera en que las fuerzas del mercado competitivo y los incentivos comerciales actúan con independencia de la regulación estatal. Asimismo, tratan de exonerar al gobierno de la responsabilidad de hacer frente a esos problemas transfiriéndolos del sector público al sector privado. Pero con ello lo que hacen también es pasar de su *focus* teórico original, que es claro, a un *locus* que no es claro y puede resultar engañoso. Las conocidas propuestas de reforma basadas en el eslogan “hay que tener confianza en el mercado”, como son la privatización, la subcontratación, la desregulación y la imitación de las prácticas industriales en el sector público tienen una concepción demasiado estrecha para aportar soluciones a los urgentes e importantes problemas de la acción colectiva como son la protección del medio ambiente, la reconstrucción económica, el desarrollo regional o la reforma de importantes servicios del Estado benefactor como la educación o la salud.

No obstante, el dejar de lado estos problemas tan difíciles no hace que desaparezcan. La popularidad de este tipo de soluciones propias de la gestión de empresas es resultado mucho más de prejuicios ideológicos que de un racionamiento lógico. La conclusión de que el remedio a las deficiencias de la acción colectiva debe buscarse en una mayor competencia está en contradicción con el hecho de que las patologías de la elección social son resultado, antes que nada, de una competencia desenfrenada. Suponer simplemente que una situación compleja en la que se muestran distintos motivos se puede transformar en un juego sencillo de suma cero en el que el comportamiento puramente competitivo arroje beneficios sociales, es tan poco convincente como suponer ingenuamente que la cooperación será resultado espontáneo de las redes interinstitucionales cuando hay fuertes presiones competitivas y rígidas limitaciones políticas.

Lo que hay que aclarar es que los problemas de la acción colectiva se pueden abordar de tal manera que contribuyan a impulsar intereses comunes fundamentales. Una respuesta afirmativa a esta pregunta obligaría a formular la distinción público-privado de una nueva forma. La manera más provechosa de hacerlo es estableciendo una clara distinción analítica entre macrogestión y microgestión, en vez de referirse a una borrosa distinción institucional entre sectores mal definidos. En tal caso, la gestión pública en el plano de la macrogestión se ocupa del comportamiento de todo un sistema, y la gestión privada en el plano de la microgestión se centraría en el comportamiento de las partes. La analogía con la distinción macro-micro en economía es obvia pero incompleta. Cualesquiera sean sus limitaciones, la gestión macroeconómica es básicamente un proceso de estabilización. La gestión pública en cuanto macroproceso se ocupa ante todo del cam-

bio y en particular del cambio estructural. Es precisamente en las fases de reorganización radical cuando resulta más precario el equilibrio entre los intereses públicos y privados y más se necesita un proceso de macrogestión para encauzar la transición hacia un nuevo marco institucional.

Para mayor claridad, conviene asociar la macrogestión con la dirección de las redes interinstitucionales y la microgestión con la de cada una de esas organizaciones. Cuanto más interdependientes sean las funciones de las organizaciones, mayor será la probabilidad de que se planteen problemas de acción colectiva irresolubles para la microgestión. Cuando eso ocurre, se necesita un proceso de macrogestión para garantizar la coordinación. Ello no significa que la macrogestión deba suplantarse a la microgestión. En buena medida, las organizaciones individuales pueden mantener su autonomía para relacionarse con otras organizaciones dentro del marco institucional existente. El *focus* distintivo de la gestión pública es conseguir la cooperación *entre* organizaciones en aquellos casos en que se ponen en tela de juicio el marco básico de la política pública y la cooperación interinstitucional. Estas circunstancias deben definirse con mayor precisión.

Los agudos problemas que supone la cooperación en circunstancias adversas han sido objeto de examen en varios análisis sociológicos que equivalen conceptualmente a la lógica de la acción colectiva. En ellos se subrayan diferentes facetas del problema que, indirectamente, ofrecen algunas pautas para su solución. La tragedia de los bienes comunes (Hardin, 1968) está directamente relacionada con la sobreexplotación del entorno físico y biológico. La congestión del entorno social en las ciudades y sistemas de transporte a través de una ecología desadaptada de micromotivos (Schelling, 1978) y los límites sociales al crecimiento (Hirsch, 1977) se centran en los problemas que se producen cuando hay macroproblemas pero no hay macrocompetencias para intentar resolverlos. Las conocidas dificultades que se encuentran para conseguir la confianza en un contexto de incertidumbre y mutua dependencia, como el juego del dilema de los prisioneros y el análisis de Mintz (1951) sobre la psicología social de los pánicos y las crisis, revelan de qué manera la suspicacia sobre las intenciones de los otros (estén o no bien fundadas) desencadena un círculo vicioso de “el último paga” y conflicto destructivo. Finalmente, y más directamente en relación con la gestión pública, existe el problema de los entornos institucionales turbulentos (Emery y Trist, 1965; Metcalfe, 1974). En contextos de fuerte interdependencia, el comportamiento y la eficacia de cualquier organización están supeditados en gran medida a la manera en que se combinan sus actividades con las de las otras. Las estrategias insolidarias perturban el marco de las expectativas mutuas y echan por tierra las normas básicas institucionales de las que depende la pervivencia de la cooperación. Cuanto más complejo es el entramado causal del entorno institucional, mayor es el riesgo de que las acciones individualistas precipiten la desintegración y conflictos destructivos.

Estas variaciones sobre el tema de las acciones racionalmente individuales que se combinan para producir resultados colectivamente irracionales manifiestan importantes relaciones de continuidad que confirman la distinción macro-micro. En primer lugar, dejan en claro que los bienes públicos no son meramente bienes privados producidos por medios estatales: son cualitativamente diferentes y además pertenecen a un tipo lógico superior (Bateson, 1972; Watzlawick, Weakland y Fisch, 1974) al de los bienes privados. En segundo lugar, más en concreto, los bienes públicos ofrecen el contexto más amplio del sistema de gobierno dentro del cual se producen los bienes privados. Son complementos necesarios más que alternativas rivales. La distinción es semejante a la relación entre las normas de un juego y las estrategias de cada uno de los jugadores que lo practican. En tercer lugar, el cambio de las reglas del juego representa un cambio que es de orden diferente al de la mutua adaptación de las distintas organizaciones entre sí en la marcha normal de sus asuntos. Se trata de un cambio estructural más que incremental, y en vez de contribuir al mantenimiento de una pauta existente de relaciones interinstitucionales, precipita un proceso de redefinición de las funciones y reformulación de las relaciones entre las organizaciones participantes.

Cambio incremental y estructural

La perspectiva interinstitucional fija la orientación teórica de la innovación de la gestión pública en los problemas del cambio estructural que el enfoque de la elección social trata de eludir reduciendo los problemas estructurales a problemas incrementales. Estos órdenes de cambio diferentes deben comprenderse con claridad, ya que si no se consigue distinguirlos en la práctica y manejarlos adecuadamente, las consecuencias pueden ser sumamente graves. El cambio incremental se adapta al modelo de proceso de política pública basado en el principio de "salir del paso". Supone y mantiene la macroestabilidad. El cambio estructural es el cambio *de* un sistema más que el cambio *dentro* de él. Supone la modificación de las reglas del juego que enmarcan la interacción entre las organizaciones, define las funciones, responsabilidades y relaciones institucionales y regulan la competencia y los conflictos interinstitucionales. En las relaciones Estado-empresas, la macrogestión supone el diseño y operación de lo que normalmente se conoce con el nombre de regímenes regulatorios. El hecho de que no se hubiera conseguido construir ni ordenar eficazmente estos regímenes explica en parte, por ejemplo, la catástrofe del sistema de ahorro y crédito de los Estados Unidos y los efectos de la "enfermedad de las vacas locas" en el sector cárnico de Gran Bretaña. En cada caso, los efectos acumulativos de la explotación comercial de un débil marco institucional precipitaron una crisis enormemente costosa e incontrolable.

Sólo en el plano más general es posible hacerse una idea cabal de los problemas estructurales y regular la transición hacia un nuevo marco institucional. Pero, ¿quién debe responsabilizarse del comportamiento de todo el sistema? Es tentador, pero equivocado, considerar que la solución se encuentra en una u otra forma de dirección central. En los sistemas pluralistas, el cambio estructural no puede someterse a control central. Asignar a la gestión pública la labor de hacer frente a los problemas macroinstitucionales no significa el regreso a una autoridad decisoria sinóptica y organizadora. Como las organizaciones no pueden resolver por su cuenta estos problemas actuando de forma independiente y no es posible imponer soluciones de manera eficaz mediante intervenciones externas, es preciso encontrar la forma de *compartir la responsabilidad* de la gestión del cambio estructural. Un proceso eficaz de gestión pública debe incorporar una capacidad de toma de decisiones conjunta y de actuación específicamente dirigida a orientar el cambio estructural en el plano más elevado. Los teóricos de la elección social se resistirán a aceptar esta conclusión, que implica sin duda un mayor ejercicio del gobierno, aunque no necesariamente una mayor presencia estatal. Pero es artificial y arbitrario excluir la posibilidad de que los participantes en el sistema puedan hacer esfuerzos de colaboración para resolver los problemas estructurales remodelando el macroentorno en que se toman las microdecisiones (Buckley, Burns y Meeker, 1974).

La gestión pública en cuanto macroproceso

La diferencia entre imitación e innovación en la gestión pública está ya clara. La imitación de la reforma de la gestión en el Estado consiste en adoptar y adaptar ideas de gestión utilizadas en las empresas y otros contextos para mejorar las capacidades *microinstitucionales*. Cada una de las organizaciones individuales se encontraría entonces en mejores condiciones para acometer el cambio incremental. La labor innovativa de la gestión pública en cuanto macroproceso consiste en desarrollar capacidades *macroorganizativas* nuevas y muy específicas para abordar el cambio estructural en el plano interinstitucional. Las capacidades de macrogestión necesarias para orientar la reorganización en gran escala y las grandes reformas no tienen equivalente en las empresas. En cuanto macroproceso, la gestión pública requiere un proceso de gestión interinstitucional en el que las distintas organizaciones e intereses implicados en un sistema de política pública compartan la responsabilidad de orientar el cambio estructural al mismo tiempo que conservan su autonomía en la gestión del cambio incremental. Lo que hace falta para emprender con eficacia el cambio estructural es un proceso participativo en el que las diferentes organizaciones se integren en un proceso conjunto de resolución de problemas y de decisión colectiva para remodelar las reglas del juego y redefinir sus funciones y responsabilidades respectivas en torno a una definición previamente convenida del interés público.

La gestión pública en el plano más elevado no es resultado natural de las relaciones que surgen entre las organizaciones interesadas en proteger sus propias prerrogativas y promover sus intereses específicos. No surge de forma espontánea. Para ordenar el cambio estructural se requiere una dinámica interinstitucional que represente *lo contrario* de la que se deriva de la política de la gestión del cambio incremental. En vez de pasar del nivel inferior al más elevado, comienza por este último. En vez de agregar intereses privados predefinidos y buscar compromisos distributivos dentro de los parámetros estructurales establecidos, la gestión pública comienza diagnosticando y formulando problemas sistémicos en el plano más elevado y diseñando soluciones integradoras basadas en intereses comunes y metas colectivas. Una vez establecido un marco en el plano más general, cada una de las organizaciones podrá centrarse de nuevo en la búsqueda del interés privado dentro de una nueva estructura de gobierno.

Como ocurre con todos los problemas relacionados con los bienes públicos, la dificultad está en que el interés público en la resolución de los problemas estructurales concierne a todos pero no es responsabilidad de nadie. Parte de la tarea de la gestión pública consiste en establecer instituciones y procesos que otorguen prioridad a la formulación de los problemas estructurales y en gestionar el cambio estructural. Las soluciones no pueden imponerse desde el exterior. Los intentos de hacerlo corren peligro de activar una dinámica desintegradora, que es precisamente lo que intentan evitar. La cooperación, compromiso y entrega voluntarias, esenciales para resolver los problemas estructurales, deben surgir desde dentro. Se necesitan soluciones de macrogestión que, paradójicamente, sean a la vez participativas y jerárquicas. Estas requieren una amplia participación activa en el diagnóstico de problemas y el diseño de soluciones por parte de quienes intervendrán en la aplicación. Su participación debe replantearse en forma de resolución conjunta de problemas más que de excepciones perentorias. Psicológica y políticamente, ello supone un arriesgado desplazamiento desde las posturas defensivas —“conservar los derechos adquiridos”— de la negociación distributiva hacia actitudes reformistas más innovadoras de negociación integradora.

Un ejemplo importante de este proceso es el programa 1992, cuyo verdadero objetivo es completar el mercado interno de la CE, aunque por razones políticas se haya presentado más bien como un proceso de desregulación y eliminación de pequeños obstáculos al funcionamiento de los mercados libres. Pero el mercado interno no puede funcionar en el vacío político. La integración positiva requiere acciones colectivas de los Estados Miembros para reestructurar el entorno económico de la CE. La Comisión Europea tiene la función fundamental de facilitar la formulación de los intereses comunes e integrar los esfuerzos de las distintas administraciones de los Estados Miembros en cuanto participantes en un proceso de gestión del máximo nivel. Pero ésta es una función que no puede desempeñar por sí sola. Para que contribuya eficazmente a ordenar el cambio estructural debe

crear un contexto en que se identifiquen con espíritu de colaboración las cuestiones de gran alcance y se conciba y establezca una nueva base de integración.

Eficacia: de la optimización individual al aprendizaje pluralista

El examen de la gestión pública en cuanto proceso de gran alcance suscita importantes interrogantes generales sobre la eficacia de las políticas y la contribución de la reforma al mejoramiento de los resultados. La gestión pública en cuanto tema inspirador de la reforma crea fuertes expectativas de mayor rendimiento. La motivación primaria de la reforma administrativa es precisamente conseguir mejores resultados. Estos pueden adoptar diferentes formas: mejor servicio, mejor relación costo-calidad, costos más bajos, etc. No obstante, en la práctica los intentos de reforma que se atreven a emprender el camino de una reorganización estructural en gran escala muchas veces no llegan a producir los resultados deseados. Los reformadores suelen centrar su atención en la búsqueda de mejoras localizadas que prometen beneficios inmediatos. Los ministerios se compartimentan y surgen organismos con misiones claramente definidas y supuesta autonomía. La reforma recurre sobre todo a soluciones de macrogestión, impuestas por el modelo convencional de gestión por objetivos. El supuesto subyacente de este enfoque “pesetero” es que una mejor gestión supone la orientación de los recursos a la solución de problemas específicos. Este intento, aunque parezca fruto del sentido común, es excesivamente restrictivo. No llega a constituir un modelo de eficacia para la gestión pública en el plano más general.

Los reformadores se han resistido a profundizar más en los problemas que rodean al significado y cuantificación de la eficacia. Ello se debe a las complejidades teóricas de una gestión con múltiples objetivos encontrados y prioridades cambiantes y mal definidas. Pero para respaldar el concepto de la gestión pública en cuanto macroproceso es indispensable contar con un concepto de eficacia que implique algo más que el logro de objetivos previamente determinados. La concentración de los recursos en los problemas supone la validez de un modelo de gestión basado en una racionalidad individual que equipara la eficacia con la optimización posible de los recursos disponibles. Pero la gestión pública actúa en un contexto pluralista en que no se puede dar por descontada la existencia de un consenso sobre las metas comunes en el que la autoridad se encuentra dispersa, en el que el conflicto es legítimo y en el que, no obstante, los diferentes grupos de presión son interdependientes y tienen intereses comunes, por muy oscuramente que se vislumbren. El modelo racional no ofrece soluciones claras cuando los objetivos son inciertos y las limitaciones se modifican, como ocurre en las fases de cambio estructural. Por estar basado en “la lógica de la racionalidad individual, presupone la existencia de una mente unitaria que es capaz de ordenar sus preferencias, de formular objetivos no contradictorios y de evaluar los medios alterna-

tivos y el comportamiento efectivo en función de su sistema integrado de objetivos” (Sharpf, 1978:346). Estas condiciones responden mejor a un modelo de control jerárquico que a las realidades interinstitucionales de la acción de gobierno.

Incluso en el sector empresarial, el modelo racional está dejando paso a un ideal o norma de excelencia. Las presiones sufridas por las empresas en los años setenta y ochenta obligaron a revisar las ideas sobre el significado de la eficacia en la gestión. Los contrastes señalados por Ouchi (1981) entre las prácticas de gestión japonesas y americanas resultan instructivos porque las cualidades que él critica en la gestión americana son muy semejantes a las que se están introduciendo en los organismos gubernamentales. La flexibilidad y la capacidad de innovación adquirieron una importancia mucho mayor que la que habían tenido en un entorno más estable. Las ideas sobre la eficacia de la gestión están en continua evolución (Goodman y Pennings, 1977; Cameron y Whetten, 1983) y las críticas del modelo racional se están desplazando desde hace algún tiempo hacia un concepto más general e integrador de la eficacia. Los criterios de eficacia no son una realidad dada. March (1974; 1978) observó que los valores y preferencias se forman muchas veces en el curso de la formulación y ejecución de las políticas, más que como resultado de la optimización de criterios derivados de una función objetiva predeterminada. Vickers (1973) señaló que, en los complacientes sistemas de las autoridades, las metas son subsidiarias de las normas y valores. El modelo ortodoxo de racionalidad no tiene en cuenta hasta qué punto la gestión supone una formulación de problemas además de la resolución de los mismos, a medida que los dirigentes acometen la creativa tarea política de desarrollar nuevas concepciones y generar nuevos valores a partir de los cuales se puedan deducir los objetivos futuros (Dror, 1988). La función de gestión pública de la supervisión bancaria está basada en la evaluación de la gestión privada de los bancos comerciales con respecto a las normas prudenciales y los valores definidos dentro de un marco muy general (Metcalf, 1982). El desastre del Bank of Credit and Commerce International. (BCCI) ilustra las consecuencias que se pueden producir cuando no se llega a establecer un marco regulatorio internacional para las actividades bancarias.

Landau (1973) criticó el concepto convencional de gestión según el cual la eficacia óptima se consigue erradicando la superposición y duplicación institucional en la ejecución de las políticas. En contra de muchas críticas habituales de la burocracia pública, la superposición y duplicación no siempre representan un esfuerzo baldío. Pueden aumentar la fiabilidad estableciendo una cierta garantía frente a los riesgos de error humano y fracaso institucional. El contexto interinstitucional de la gestión pública multiplica las fuentes de error y pone de manifiesto la necesidad de intensificar las mutuas relaciones entre las instituciones. La solidez de una red interinstitucional la determina precisamente el eslabón más débil, pero en muchas ocasiones hay un vacío de gestión de la interdependencia. Una serie de

catástrofes, acompañados de pérdidas humanas, ocurridas en Gran Bretaña y en sus alrededores —el hundimiento de un buque de pasajeros, un choque de trenes, la explosión de una torre petrolera en el Mar del Norte, un incendio en un estadio de fútbol y la invasión de otro con consecuencias trágicas— han tenido una característica común: la inexistencia o el deterioro de la coordinación entre varias autoridades, como consecuencia de lo cual nadie se hizo una idea de conjunto hasta que fue demasiado tarde. Todos se interesaban por la seguridad, en cuanto bien público, pero nadie se responsabilizaba de ella. La inestabilidad del sistema financiero internacional es otro motivo de preocupación. Finalmente, la ampliación de la Unión Europea presenta peligros semejantes si no se consolidan las instituciones.

Estas críticas concretas del modelo de gestión orientado a la búsqueda de objetivos han ido acompañadas de desafíos de mayor envergadura. Weick (1977) formuló lo que podría considerarse simplemente como afirmaciones gratuitas: las organizaciones eficaces son parlanchinas, torpes, supersticiosas, hipócritas, monstruosas, tentaculares, distraídas y gruñonas. No obstante, tienen un soporte teórico claro basado en la búsqueda de la adaptabilidad, flexibilidad y capacidad de recuperación para hacer frente a situaciones imprevistas, como señaló Pondy (1977). Weick (1977) trató de acabar con los modelos convencionales que hacen hincapié en la especialización y eficiencia óptima en la realización de una tarea concreta en una situación determinada, modelos que han inspirado acontecimientos recientes como la formación de organismos en el Reino Unido y otras novedades semejantes ocurridas en la CE, España y otros países. Por el contrario, él insiste en la necesidad de una capacidad de aprendizaje generalizado para hacer frente a un conjunto cambiante de problemas en un entorno en transformación. En el corto plazo, esto puede parecer menos eficiente pero a larga es más eficaz.

Nystrom y Starbuck (1983) justificaron la necesidad de una concepción de la eficacia institucional basada más en la evolución que en la optimización:

“Los juicios emitidos sobre la eficacia de las organizaciones generalmente subestiman la importancia de la información, el descubrimiento y el aprendizaje. Un nivel de eficacia inferior al máximo posible es, a pesar de todo, deseable si comprende información sobre unos criterios o unos métodos más idóneos. Por el contrario, una eficacia superficialmente óptima es de hecho desaconsejable si impide el aprendizaje. Los gestores de organizaciones prósperas muchas veces provocan crisis en ellas cuando se convencen de que han conseguido ya una eficacia óptima o de que saben cómo alcanzarla” (Nystrom y Starbuck, 1983:153).

Estas contribuciones marcan un nuevo programa. Exigen una teoría de la eficacia en la gestión pública en cuanto proceso pluralista de aprendizaje interinstitucional. Si bien son pocas las personas que pondrían en duda la conve-

niencia del aprendizaje institucional como complemento útil de la gestión pública, lo que aquí se quiere destacar es que las capacidades de aprendizaje institucional e interinstitucional son fundamentales para la eficacia de la gestión pública.

Estas realidades no son tan vagas y efímeras como podría parecer. Un concepto general riguroso y bien definido del aprendizaje aparece en la exposición de Ashby (1960) sobre el proceso evolutivo de los sistemas ultraestables. Algunas veces la ultraestabilidad se malinterpreta como sinónimo de rigidez extrema. Ocurre exactamente al revés: denota una capacidad potenciada de flexibilidad, en el sentido examinado al hablar anteriormente del cambio incremental y estructural. El rasgo distintivo de un sistema ultraestable es su doble capacidad de ajuste gradual, paso por paso, en un entorno dado, respaldado por una capacidad de reserva de mayor autorreorganización, en consonancia con la discontinuidad ambiental. Un sistema de aprendizaje eficaz hace gala de esta capacidad de autodiseño para responder a los grandes cambios ocurridos en los objetivos de política o en las circunstancias ambientales.

Procesos de aprendizaje en la gestión pública

En el entorno político de la gestión pública, los procesos de aprendizaje presentan especiales dificultades de creación y mantenimiento. El aprendizaje individual es un proceso psicológico. El aprendizaje institucional es además un proceso político (Metcalf, 1981). Una tarea fundamental de la gestión pública es desarrollar, en el plano más elevado, las capacidades de aprendizaje institucional para ordenar el entorno en que se produce la gestión privada. Por otro lado, los procesos políticos convencionales bloquean con frecuencia el aprendizaje, ya que la ideología se impone sobre la realidad o los intereses particulares se resisten a la evaluación y cambio de las políticas. Las dificultades prácticas que se encuentran para incrementar las capacidades de aprendizaje en el plano interinstitucional son enormes. Pero, al menos en teoría, la ultraestabilidad ofrece un modelo que puede orientar el desarrollo de las capacidades de aprendizaje institucional al nivel macro. La gestión del cambio estructural debe contar con organizaciones de apoyo que mancomunen sus capacidades de adaptación y actúen de consuno como sistema multiestable (Metcalf, 1974), demostrando lo que Dror (1984) ha denominado una mente central y lo que Deutsch (1966) llamó red de aprendizaje.

En este plano, las reformas de la gestión pública deben considerarse más bien como una forma de gestión por diseño que de gestión dirigida. Debe ocuparse de diseñar sistemas adaptables más que de producir planes concretos para reformas específicas. En un mundo en que el cambio es rápido y discontinuo, la reforma no es un único acontecimiento aislado, sino una responsabilidad permanente de aprendizaje público. Es difícil decirlo mejor que en la fórmula clásica de Schon (1971):

“Para que el Estado aprenda a resolver los nuevos problemas públicos, debe también aprender a crear sistemas para ello y a desechar las estructuras y mecanismos surgidos en torno a los antiguos problemas. Lo que se necesita no es simplemente hacer frente a un conjunto concreto de nuevos problemas, ni siquiera desechar los vestigios institucionales de una forma particular de actividad gubernamental que resulta especialmente engorrosa en el momento presente. Lo que hace falta es diseñar y dar vida al proceso institucional a través del cual los nuevos problemas se pueden confrontar de forma continuada y se pueden rechazar ininterrumpidamente las estructuras caducas” (Schon, 1971).

Mientras que el diseño de las distintas organizaciones como sistemas adaptativos de aprendizaje puede inspirarse en un volumen creciente de estudios sobre teoría de la organización, no ocurre lo mismo con el diseño de redes interinstitucionales que tanta importancia tiene en la gestión pública. El programa de la investigación futura debe centrarse en los problemas de diseño de redes interinstitucionales que dispongan de capacidades de nivel general (macro) para aprender y administrar el cambio estructural así como de capacidades de nivel inferior (micro) para prestar servicios con eficiencia. En los sistemas democráticos de gobierno ello incluye el establecimiento de un marco de rendición de cuentas. La gestión privada actúa en el contexto del marco establecido con ese fin, cualquiera que sea, y aprovecha todas sus oportunidades y escapatorias. La gestión pública debería crear incentivos y sistemas de rendición de cuentas que armonicen los intereses privados con los objetivos públicos. En el pasado, la rendición de cuentas ante la opinión pública se ha asociado casi exclusivamente con la función negativa de impedir los abusos de poder. En una sociedad democrática, éste es sin duda uno de los baluartes fundamentales del constitucionalismo. No obstante, además de prevenir los abusos de poder, los procesos de rendición de cuentas bien concebidos pueden desempeñar la función positiva de promover el uso eficaz del poder, creando incentivos para un comportamiento eficaz (Metcalf, 1989). Ello amplía notablemente el ámbito de la gestión pública más allá de los estrechos límites de la aplicación de métodos empresariales en el sector gubernamental, pero responde a problemas estratégicos del sistema de gobierno en el punto de intersección de la política y la administración en que se adoptan las decisiones estratégicas sobre las formas de organización y rendición de cuentas y se deciden las cuestiones generales sobre el diseño de los regímenes regulatorios.

Conclusiones

Si es cierto que la necesidad agudiza el ingenio, la reforma de la gestión pública irá acompañada del desarrollo de teorías nuevas y originales de gestión en el futuro próximo. Los problemas con que tropieza el Estado son tales que éste se conver-

tirá en el vivero de la innovación en el terreno de la gestión. Pero para poder pasar de la imitación a la innovación, la gestión pública necesita nuevos cimientos teóricos. En este artículo se ha propuesto un enfoque teórico sobre los problemas distintivos de la gestión pública en el plano más elevado. La función de la gestión pública es hacer frente a los problemas estructurales en ese plano superior, a diferencia de la gestión privada que se ocupa de gestionar el cambio incremental en un nivel más inferior. La labor crucial de la gestión pública es reconocer la aparición de estos problemas y emprender acciones de alcance general para ponerles remedio y evitar la turbulencia que se produciría en caso contrario. Algunas de las consecuencias más importantes que se deducen de este análisis están relacionadas con el significado de la eficacia y los requisitos para conseguirla. El modelo convencional de eficacia, basado en la búsqueda de objetivos, debe ser sustituido por modelos basados en una lógica de aprendizaje que tenga en cuenta el concepto pluralista de la gestión pública y acepte el desafío integrador de conseguir una cooperación interinstitucional en un entorno de cambio estructural.

Este concepto de gestión pública supone una expansión muy significativa de la función de la gestión en el gobierno más allá de la esfera en la que se pueden aplicar, más o menos directamente, los actuales métodos de administración de empresas. Propone además la ampliación de la gestión a sectores de formulación de políticas estratégicas y de reforma en gran escala. La creación de capacidades de macrogestión, necesarias para orientar el cambio estructural, requerirán importantes inversiones en recursos humanos y desarrollo institucional; inversiones en escala mucho mayor que la adoptada hasta ahora por el Estado. Pero el precio es pequeño si se compara con los costos en que se incurriría si no se resuelven los problemas estructurales o con los beneficios derivados de su superación. En cualquier caso, siempre que el Estado deba hacer frente al desafío de gestionar el cambio estructural, la única opción viable es el desarrollo de las capacidades de macrogestión.

REFERENCIAS

- Ashby, R.W. 1960. *Design for a Brain*. Londres: Chapman & Hall.
- Bateson, G. 1972. *The Logical Categories of Learning and Communication, Steps to an Ecology of Mind*. New York: Ballantine.
- Bozeman, B. 1987. *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organization Theories*. Londres: Jossey-Bass.
- Buckley, W., Burns, T.R. y Meeker, D. 1974. Structural Resolutions of Collective Action Problems. *Behavioural Science*. 19:277-97.
- Cameron, K.S. y Whetten, D.A., editores. 1983. *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*. Nueva York: Academic Press.
- Deutsch, K. 1966. *The Nerves of Government*. New York: Free Press.
- Dror, Y. 1984. Facing Momentous Choices. *International Review of Administrative Sciences*. 2:97-106.
- Dror, Y. 1988. Visionary Political Leadership, On Improving a Risky Requisite. *International Political Science Review*. Vol. 9(1):7-22.
- Dror, Y. 1990. "Democratic Reformcraft". European Institute of Public Administration. Documento de trabajo.
- Emery, F.E. y Trist, E.L. 1965. The Causal Texture of Organizational Environments. *Human Relations*. 18:21-32.
- Goodman, P.S. y Pennings, J.M. 1977. *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gunn, L.A. 1987. Perspectives on Public Management. En J. Kooiman y K.A. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage Publications.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*. 162:1243-48.
- Henry, N. 1975. Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*. Julio-agosto. Nº 35:378-386.
- Hirsch, F. 1977. *Social Limits to Growth*. Londres: Routledge y Keegan Paul.
- Kapil, R. y Kekkonen, S. 1990. *Public Management Developments Survey 1990*. París: OECD.
- Landau, M. 1973. On the Concept of a Self-Correcting Organization. *Public Administration Review*. 33:533-42.
- Landau, M. y Stout, R. Jr. 1979. To Manage is Not to Control: Or the Folly of Type II Errors. *Public Administration Review*. Marzo-abril:148-156.
- Lindblom, C.E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*. 19:79-88.
- Malkin, J. y Wildavsky, A. 1991. Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods Should be Abandoned. *Journal of Theoretical Politics*. 3(4):355-378.
- March, J.G. 1974. The Technology of Foolishness. En H. Leavitt, L. Pinfield y E. Webb, editores. *Organizations of the Future*. New York: Prager.

- March, J.G. 1978. Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice. *Bell Journal of Economics*. 9 (2):587-608.
- Metcalf, L. 1974. Systems Models, Economic Models and the Causal Texture of Organizational Environments: An Approach to Macro-organization Theory. *Human Relations*. 27:639-663.
- Metcalf, L. 1981. Designing Precarious Partnerships. En P.C. Nystrom y W.H. Starbuck, editores. *Handbook of Organizational Design*. Vol. 1.
- Metcalf, L. 1982. Self-Regulation, Crisis Management and Preventive Medicine: The Evolution of UK Bank Supervision. *Journal of Management Studies*. 19 (1):75-90.
- Metcalf, L. 1989. "Accountability and Effectiveness, A Meta-Power Perspective". IPSA Round Table; Modernization of the Public Sector, Dealing with Problems of Efficiency and Legitimacy. Oslo, Noruega.
- Metcalf, L. y Richards, S. 1987. *Improving Public Management*. EIPA, Londres: Sage Publications.
- Mintz, A. 1951. Nonadaptive Group Behavior. *Journal of Abnormal and Social Psychology*. 46:150-159.
- Mueller, D.C. 1979. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nystrom, P.C. y Starbuck, W.H. 1983. Pursuing Organizational Effectiveness that is Ambiguously Specified. En K.S. Cameron y D.A. Whetten, editores. *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*. Nueva York: Academia Press:135-161.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ouchi, W.G. 1981. *Theory Z*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Perry, J.L. y Kraemer, K.L. 1983. *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto: Mayfield Publishing Co.
- Pondy, L.R. 1977. Effectiveness: A Thick Description. En P.S. Goodman, J.M. Pennings, et al. *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sartori, G. 1970. Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*. 64:1033-1053.
- Sartori, G. 1991. Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 3, N°3:243-257.
- Scharpf, F.W. 1978. Conclusions. En K. Hanf y F.W. Scharpf, editores. *Interorganizational Policy-Making*. Londres: Sage Publications.
- Schelling, T. 1978. *Micromotives and Macrobehavior*. Nueva York: Norton.
- Schon, D. 1971. *Beyond the Stable State*. Londres: Temple Smith.
- Vickers, G. 1973. Values, Norms and Policies. *Policy Sciences*. 4:103-111.
- Watzlawick, P., Weakland, J.H. y Fisch, R. 1974. *Change: Principles of Problem Formation and Resolution*. Nueva York: Norton.
- Weick, K.E. 1977. Repunctuating the Problem. En P.S. Goodman, J.M. Pennings y asociados. *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.

CAPITULO 3

ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EN BUSCA DE UN PARADIGMA DE REFORMA¹

Geoffrey Shepherd²

Tal como se reflejó en la *larga marcha*, actualmente existe un consenso creciente en torno a la urgencia de que la administración pública cambie si se espera que el proceso de reforma económica y social en América Latina y el Caribe sea exitoso. Las administraciones públicas de muchos países de la región son típicamente disfuncionales: ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y bastiones de conductas oportunistas. Sin una administración pública efectiva, ¿cómo pueden proveerse servicios más eficientemente? ¿Cómo pueden los gobiernos ejercer un papel regulador? ¿Cómo pueden ayudar a los pobres? ¿Y cómo pueden funcionar de una manera que no amenace la disciplina fiscal?

Aun cuando la necesidad de hacer una reforma pueda ser evidente, la manera de hacerlo no lo es. Especialmente a partir de la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina y el Caribe se han esforzado mucho en la reforma, al igual que en otras regiones en vías de desarrollo. Pero no ha surgido un paradigma claro, al menos no en la medida en que se ha producido en áreas como la política macroeconómica, la liberalización del mercado y la privatización. De hecho, las historias de resultados exitosos son limitadas y la efectividad de la actual variedad de reformas de la administración pública emprendidas en América Latina y el Caribe permanece incierta. En su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997, el Banco Mundial (World Bank, 1997a) proporciona una buena visión del “estado del arte” de la reforma del Estado. Este presenta una perspectiva institucional y adopta una visión realista de los problemas. El Recuadro 3.1 resume los principales mensajes del informe en relación con la reforma del Estado y su aparato administrativo.

¹ Reproducido con autorización del Banco Mundial.

² **Geoffrey Shepherd** es especialista principal en sector público para la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Es responsable del programa del Banco para el apoyo (proyectos, estudios, y asesoría) de la reforma del sector público en la región. Aparte de los temas de reforma del sector público, desde 1986 Shepherd ha trabajado para el Banco Mundial en cuestiones de política comercial e institucional relacionadas con el sector privado. Doctorado por la Universidad de Sussex (Inglaterra), también fue director adjunto del Centro Europeo para la Investigación en la Universidad de Sussex (1978–1982) y *senior fellow* en la Unidad para la Investigación de Política Científica (1982–1986). Previamente, entre 1971 y 1978 también había trabajado en el Banco Mundial. Ha escrito diversos artículos y realizado varias investigaciones en el campo de la reforma del Estado. Su último trabajo está contenido en la publicación del Banco Mundial, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*.

Recuadro 3.1. Reforma del sector público: una perspectiva del Banco Mundial

El *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* (World Bank, 1997a) fue el primero que se dedicó completamente al papel del Estado. En él se hace una serie de recomendaciones sobre la reforma, las cuales ofrecen algunas directrices para los países en América Latina y el Caribe:

- Reconsiderar el papel del Estado, lo que “produce” y “cómo lo produce”. Cuando sea posible, el Estado debería ser un facilitador del mercado.

- Hacer coincidir el papel del Estado con su capacidad y usar los recursos del mercado y de la sociedad civil. Los Estados débiles deberían concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.

- Construir un sector público mejor mediante:

- la promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas;
- la promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información y fortalecimiento de los

sistemas de “voz” adaptados a las circunstancias de la actividad y del país;

- la lucha contra la corrupción a través de un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión; y

- la promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formación de un espíritu de equipo.

- Pensar en la secuencia de las reformas:

- Asegurar que las reglas anunciadas, especialmente las de control macroeconómico, sean las reales.

- Ejercer cautela en la introducción de nuevas técnicas de administración pública. Por ejemplo, la plena contratación dentro del sector público podría ser precedida por la medición del desempeño. Una mayor flexibilidad sólo será posible cuando exista un control efectivo de los insumos.

- Mejorar la formulación de políticas y la coordinación mientras se está implementando un servicio público profesionalizado y, cuando sea posible, utilizar mecanismos de mercado como la externalización y “voz”.

Fuente: Banco Mundial, 1997a

En este capítulo se utiliza un enfoque institucional para examinar el desempeño de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe. Las administraciones públicas son aquellos organismos permanentes dentro del gobierno que ejecutan las políticas adoptadas por el poder ejecutivo o por la legislatura. El tema principal del capítulo es *cómo* hacen su trabajo las administraciones públicas, más que *cuáles* son las tareas que deberían realizar los gobiernos. El tema de discusión es principalmente la administración pública nacional, aunque la mayoría de las reflexiones también son relevantes para las administraciones subnacionales.

La primera sección de este capítulo presenta un marco de referencia para el diagnóstico de los problemas de efectividad, eficiencia y capacidad de respuesta que enfrentan las administraciones públicas. Este marco se basa en gran medida en una perspectiva institucional en la cual la política juega un papel central. En la segunda sección se caracterizan los “modelos” de administración pública que han surgido en los países más avanzados con el fin de atacar estos problemas, contrastando un modelo “jerárquico” clásico con un conjunto emergente de ideas y prácticas que se ubican dentro de la Nueva Gestión Pública. Las nuevas ideas son el fruto de un activo debate que se ha nutrido de reflexiones provenientes de varias disciplinas, y especialmente de las teorías de la nueva economía institucional. Es difícil hacer coincidir la experiencia de la región en materia de administración pública y su reforma con algunos de estos modelos, como se ve en la tercera sección del presente trabajo. De hecho, en muchos países de la región las reglas no son lo que parecen. Las reglas informales subyacentes que rigen la administración pública son producto de condiciones institucionales que en general difieren de las de los países más avanzados. Así pues, los modelos de reforma de estos últimos países aportan una pauta incierta; aún hay mucho que aprender acerca de los métodos potenciales de reforma efectivos de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe. Lo que está claro es que la política es central.

El problema de la administración pública: una perspectiva institucional

Un buen Estado democrático proporciona al electorado los productos que éste último desea de una manera efectiva, eficiente y honesta.³ Los problemas asociados con el logro de este objetivo pueden agruparse en dos áreas: el monopolio y la relación “mandante-mandatario”.

El problema del monopolio es claro y bien conocido. En gran medida, el Estado brinda servicios de los cuales es el proveedor monopolístico. Por definición, éste es el caso de los bienes públicos: el monopolio de la fuerza legítima del Estado lo convierte en el abastecedor dominante de defensa, seguridad interior, servicios judiciales, etc. Los Estados han dominado la producción de muchos otros servicios, entre ellos salud, educación y comunicaciones. El monopolio constituye un incentivo para producir ineficientemente.

³ Esta caracterización tiene como propósito abarcar lo que un politólogo podría esperar de un buen gobierno en términos de capacidad para tomar decisiones, destrezas y habilidad de respuesta (Cox y McCubbins, 1996), y lo que podría esperar un economista en términos de estabilidad macroeconómica, establecimiento de prioridades estratégicas y una provisión de servicios eficiente y oportuna (Campos y Pradhan, 1996).

¿Cómo logran los mandantes que los mandatarios cumplan sus deseos? El problema surge como resultado de información imperfecta. El mandatario (quien está siendo compensado por proporcionar bienes o servicios al mandante) tiene un incentivo para no actuar en favor de los intereses del mandante en dicho contexto. El problema del mandante-mandatario ocurre debido a que cada parte desea extraer el máximo posible del valor neto de la otra (en forma de rentas, habilidad para eludir responsabilidades, poder político, etc.). En especial, el mandatario posee información acerca de la calidad del producto (o de los estados cambiantes de la naturaleza del producto) que el mandante no posee. Así, el problema ocurre en los contratos de mercado, al igual que en los contratos efectuados dentro de las jerarquías.⁴

La relación mandante-mandatario se extiende a lo largo de una prolongada cadena de responsabilidades empezando por los votantes, pasando por los representantes políticos y entidades públicas, hasta llegar a los burócratas. Por tanto, existen al menos dos etapas en la relación mandante-mandatario de un gobierno democrático.⁵ En una primera etapa, los votantes son los mandantes, y los agentes políticos (individuos, partidos y funcionarios electos) son sus mandatarios. En una segunda etapa, los políticos electos (y los partidos) o los agentes de gobierno (tales como presidentes y ministros, poderes legislativos o judiciales) son los mandantes y los burócratas públicos o sus agentes (tales como ministros, entidades reguladoras o empresas estatales) son sus mandatarios. En este nivel de generalización, el problema del mandante-mandatario y sus dos etapas es igual al conocido problema de la empresa de propiedad de sus accionistas donde estos ejercen sus derechos mediante un directorio representativo sobre los gerentes, quienes a su vez deben manejar a sus empleados. Veamos:

- *Primera etapa.* El control de los votantes sobre los políticos usualmente es defectuoso por varias razones. Primero, existe el problema de la acción colectiva: es difícil que agentes individuales cooperen para satisfacer sus intereses comunes. En segundo lugar, las instituciones políticas que implícitamente representan a los votantes —los partidos políticos— también enfrentan problemas de acción colectiva. Tercero, la información que poseen los votantes acerca de la adecuación, cantidad y calidad de los bienes públicos (y las alternativas tecnológicas para producirlos) es imperfecta.

⁴ La literatura sobre la relación mandante-mandatario aborda la forma en que un mandante diseña un contrato que proporcionaría los mejores incentivos (es decir, la mejor probabilidad) para que un mandatario lleve a cabo los deseos del mandante. Para mayor información sobre las aplicaciones de la literatura del mandante-mandatario al funcionamiento del sector público, véanse Blau (1974), Morgan (1986) y Scott y Gorringer (1989).

⁵ Véase también el Anexo 3 del Banco Mundial (World Bank, 1997b) para una exposición similar.

- *Segunda etapa.* Resulta igualmente difícil para los políticos controlar a los empleados públicos. La dificultad particular radica en poder definir y medir con alguna precisión muchos de los productos de la administración pública (un problema mayor que el que se presenta en la empresa privada); de ahí la dificultad de supervisar el desempeño de sus funcionarios. No es fácil someter los bienes y servicios estatales típicos a la prueba del mercado.⁶

Los arreglos políticos que afectan los esquemas institucionales, especialmente en los países en desarrollo, siguen siendo materia de mucho debate entre politólogos y quienes se desempeñan en el campo de las ciencias sociales. Aquí pueden formularse algunos comentarios globales sintéticos, primero con respecto a las limitaciones a la acción colectiva de los votantes (Etapas 1), y segundo acerca de cómo los intereses particulares afectan las Etapas 1 y 2.

Límites sobre la acción colectiva de los votantes

La acción colectiva de los votantes que buscan políticos que representen sus intereses (Etapas 1) se complica por varias razones. Primero, las reglas de votación que estimulan la fragmentación y multiplicación de partidos sirven a ciertos intereses particulares (provisión de bienes privados) más que al interés común (provisión de bienes públicos). A mayor fragmentación, habrá más partidos que representen intereses particulares en lugar de intereses generales, en tanto que para crear coaliciones de gobierno, los partidos transarán intereses particulares (Cox y McCubbins, 1996; Geddes, 1994). Segundo, la asimetría de la información puede dañar los “verdaderos” intereses de los votantes y llevar a un sistema clientelista de transacción de favores personales a cambio de votos. La falta de educación de los votantes y la comunicación e información deficientes (incluso en los medios de comunicación) permiten que los políticos y partidos consigan votos mediante la provisión de bienes privados (como acceso a beneficios estatales) a costa parcial (aunque no completa) de los bienes públicos. Los políticos y los partidos políticos necesitan un ejército de personas para conceder estos favores y a la vez requieren recompensarlas, típicamente con puestos de trabajo en el gobierno (Geddes, 1994⁷). Tercero —y en relación con la información asimétrica— las reglas y las prácticas de los partidos políticos afectan su capacidad de respuesta frente a los votantes. Los candidatos seleccionados por partidos “cerrados” y dominados por oligopolios

⁶ La presentación de sólo dos etapas es, por cierto, una simplificación. No sólo hay muchas etapas (votante, político, partido, ejecutivo/presidente, ministro, director de agencia, funcionario público), sino que los procesos no son lineales ni unidireccionales: los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales tienen grados de control entre sí y pueden competir por el control que ejercen sobre otras agencias.

⁷ Véase también el Recuadro 6.2 del Banco Mundial (World Bank, 1997a), donde se describe la “máquina política” que caracterizó a muchas ciudades estadounidenses en el siglo XIX.

tienen mayor latitud para actuar conforme a sus propios intereses o a los de los grupos de interés que les brindan respaldo financiero, más que de acuerdo con los intereses de los votantes. Los candidatos elegidos por las bases de partidos “de masa” pueden alterar el liderazgo partidista y por tanto podrán afectar las políticas del partido, presuntamente en favor del interés común. Finalmente, el éxito de la acción colectiva depende de la “trayectoria” escogida (North, 1990). Es decir, los distintos países parten de situaciones históricas distintas; las normas informales cambian más lentamente que las formales y el éxito se logra tras repetidos intentos de acción colectiva. Por tanto, aun cuando las reglas políticas formales son fáciles de redactar, las prácticas que garantizan el cumplimiento del espíritu de estas reglas toman tiempo. Así, la práctica democrática requiere de tiempo para madurar.

Intereses especiales y otros problemas

Los intereses especiales (económicos, políticos o civiles) cobran importancia en la medida en que los votantes carecen de control. Pueden influenciar a los políticos, por lo general a través del financiamiento de campañas (Etapa 1), mientras que por medio de la “colonización” de organismos gubernamentales (por conducto de medios monetarios o de influencia) pueden limitar el control que tienen los políticos sobre la administración pública (Etapa 2). Si la práctica democrática es débil, quizás como resultado del problema de acción colectiva de los votantes, y si la sociedad se encuentra fragmentada (particularmente por diferencias económicas, sociales, ideológicas o étnicas), se registra una producción insuficiente de bienes públicos, incluyendo en ello la buena administración pública. Esto se asemeja al argumento de Olson (1993) sobre las condiciones que dan origen a “bandoleros de paso”, vale decir, aquellos gobernantes cuya influencia es tan débil que consumen los ingresos públicos en lugar de invertirlos en la producción de bienes públicos. (Los “bandoleros permanentes”, esto es, aquellos gobernantes con más influencia de poder, muestran interés en la provisión de bienes públicos que induzcan al crecimiento, de manera que puedan seguir cobrando impuestos en el futuro.) Esta producción insuficiente de bienes públicos se debe a dos cosas. En primer lugar la fragmentación del poder, como ya lo establecimos en el caso de la fragmentación partidista, conduce a la transacción de intereses particulares en la toma de decisiones políticas. En segundo lugar, cuando la fragmentación se expresa en términos de inestabilidad y discontinuidad política en el tiempo, los políticos, conscientes de sus escasas probabilidades de permanecer en el poder durante mucho tiempo buscarán proveer bienes privados que les proporcionen una ventaja de corto plazo, más que bienes públicos que tendrían más posibilidad de asegurarles un respaldo ciudadano de largo plazo. Las disposiciones constitucionales suelen tener “puntos de veto” en nombre del control y el equilibrio (Cox y McCubbins,

1996), tales como los controles del Presidente y el Congreso, la revisión judicial y el límites de mandatos para los presidentes. Estos controles y equilibrios existen en nombre de un control prudente de un buen gobierno, pero frecuentemente también reflejan la existencia de grupos con intereses contrapuestos que se tienen desconfianza mutua.

Además de los problemas que plantean los grupos de interés, los de la Etapa 2 son exactamente iguales a los que enfrenta cualquier organización. Asimismo, mientras más grande sea la organización y más difícil sea supervisar sus productos y conductas, más grave será el problema. Las organizaciones intentan superarlo mediante esquemas que determinan cómo se ejerce la autoridad (la naturaleza del contrato implícito con otros empleados); la oferta de gratificaciones; el fomento de la lealtad hacia la organización; y la promoción del establecimiento de normas de conducta (Simon, 1991).⁸ Es indudable que las dificultades que implica imponer estos tipos de disposiciones se vean afectadas por los distintos "rasgos culturales". Cabe destacar que en sociedades en las cuales hay más capital social ("normas de reciprocidad y cadenas de compromiso cívico", como lo define Putnam (1993:169), es probable que la administración de las organizaciones sea más fácil.

"Modelos" de administración pública

El modelo jerárquico

Con el fin de tratar los problemas genéricos de la "producción" en el sector público, las administraciones públicas han surgido como entidades distintas a las empresas privadas. El primer modelo moderno de administración pública surgió en los países del Atlántico Norte que se modernizaron en el siglo XIX. Fue elaborado como respuesta a la interferencia política, a la corrupción y a la falta de profesionalismo prevalecientes en el entonces servicio público. La esencia de este modelo, ahora clásico, y que denominaremos modelo jerárquico, sigue en gran medida casi intacta. Este modelo utiliza dos "técnicas" para mejorar la relación mandante-mandatario, y por lo tanto para fomentar el gobierno más eficiente y honesto en favor del interés público: controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y una forma jerárquica de organizar la administración pública sobre la base de un control centralizado.

En primer lugar, por lo general los controles y equilibrios se hallan insertos en una separación constitucional de poderes, la cual estipula la especialización de

⁸ Wade (1997) intenta explicar el desempeño superior que muestra la administración de los sistemas de riego en Corea en comparación con el de los sistemas de la India, demostrando la forma en que las organizaciones de cada país emplean diferentes esquemas para enfrentar el problema del mandante-mandatario.

funciones, “segundas opiniones” en la toma de decisiones y una supervisión mutua del comportamiento de dichos poderes. Los políticos electos del poder ejecutivo y legislativo tienen un rol dominante en la formulación de políticas.⁹ Los políticos supervisan la ejecución de políticas, pero están restringidos por reglas que limitan su interferencia en la administración pública profesional. Otras instituciones, particularmente el poder judicial y el contralor público, brindan una supervisión externa independiente.

Segundo, las formas jerárquicas y centralizadas de organización de la administración pública (“comando y control”) tienen como fin brindar un medio de formación de funcionarios públicos profesionalizados que responden a un mandato político amplio, pero que están aislados de la influencia política individualizada. En su forma idealizada, más o menos como lo definió Weber (1968), el modelo jerárquico se caracteriza por lo siguiente:

- El negocio está organizado en unidades especializadas desde las cuales fluye información financiera y técnica precisa hacia arriba, hacia abajo y transversalmente, las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado (inclusive la descentralización hacia unidades políticas de gobierno independientes).
- El personal es empleado estrictamente con base en sus méritos y conforme a reglas que relacionan las escalas salariales con puestos de trabajo definidos y estipulan procedimientos abiertos y justos para la contratación, despido y ascenso (y generalmente ofrecen un sistema de permanencia vitalicia y otros incentivos no salariales).
- Los presupuestos (ingreso y gasto planificado) son previstos de manera exacta, y los sistemas financieros verifican que los gastos se efectúen de forma honesta y conforme a estos presupuestos.
- Los registros son precisos y los procedimientos están codificados.

En general, el modelo jerárquico ha funcionado bien en los países más avanzados con el fin de circunscribir la libertad de los políticos y funcionarios públicos para que no actúen por fuera del interés público y para crear un servicio público profesionalizado. Por lo general, estos países cuentan con administraciones públicas honestas y competentes que proveen una amplia gama de servicios. Desde luego, la interferencia política, la corrupción, la incompetencia, etc., están presentes en las administraciones públicas de estos países. Podría suponerse que no hay más que diferencias de grado entre las naciones más avanzadas y las menos desarrolladas pero, en lugar de eso, suponemos que hay un efecto de umbral: en una parte del

⁹ En ocasiones, el ejecutivo está subordinado al legislativo; en otras, especialmente en los Estados Unidos, es independiente.

umbral el sistema se desempeña de manera adecuada a pesar de sus debilidades; y en el otro, las debilidades son suficientes como para socavar el sistema.

Aunque ha tenido un buen desempeño en los países más avanzados, el modelo jerárquico se encuentra bajo presión. Este se originó cuando el gobierno era pequeño. En 1890, menos del 10 por ciento de los gastos de los países de la actual OCDE provenía del sector público. Pero la función del Estado se expandió enormemente (al menos hasta la década de los ochenta), y en 1995 esta proporción creció a casi 50 por ciento (véase la Figura 1 en World Bank, 1997a). Este crecimiento ha producido grandes organizaciones públicas difíciles de controlar y más fáciles de ser "capturadas" por los intereses especiales. Lo cual ha conducido a la ineficiencia e inflexibilidad, en tanto que los ciudadanos, más desconfiados del Estado que en tiempos pasados, han expresado una insatisfacción cada vez mayor.

La Nueva Gestión Pública

Por estas razones, todos los países avanzados han experimentado con la modificación del modelo jerárquico. Conservando los mismos controles y equilibrios, los experimentos se han aplicado a la jerarquía misma. Pero aunque es difícil identificar un patrón único (Laking, 1996), los gobiernos han experimentado de manera constante con nuevas técnicas presupuestarias, aunque no siempre con éxito; de hecho, frecuentemente las nuevas técnicas tienen un menor control presupuestario. Asimismo han explotado la informática y las nuevas tecnologías de comunicaciones. Más recientemente han ejercido un mayor control sobre el crecimiento del empleo público.

Dos temas específicos sobre estas reformas, uno en relación con lo que hacen los gobiernos, el otro con respecto a cómo lo hacen, anuncian el surgimiento de nuevas ideas radicales que apuntan a un nuevo modelo. Casi todos los gobiernos de los países avanzados han experimentado con "contestabilidad", delegando actividades al mercado o simulando condiciones de mercado en diversas formas: privatización y corporatización, esquemas de *vouchers* (o donde el Estado financia un servicio, típicamente la educación, pero el mercado lo provee), externalización, cobros por los servicios ofrecidos por parte de los departamentos gubernamentales (incluso cobrados a otros departamentos), transferencia de fondos a los usuarios y delegación de actividades hacia niveles inferiores de gobierno.

Un menor número de gobiernos están probando una gama de opciones y experimentos para cambiar la forma de hacer negocios (Reid y Scott, 1994; Holmes y Shand, 1995; Numberg, 1995; Laking, 1996). Hay un movimiento de nuevas ideas que se concentra en el mejoramiento del desempeño mediante el traslado del énfasis desde el control de los insumos hacia el control de los productos permitiendo así una mayor discreción gerencial, y en la promoción de una mayor transparencia y responsabilidad. Las nuevas ideas han sido nutridas por un activo

debate académico que refleja enfoques contrapuestos. El enfoque de la denominada literatura de la “opción pública” (*public choice*) hace énfasis en la necesidad de restringir la libertad de los burócratas mediante controles verticales. En cambio el enfoque sobre la relación mandante-mandatario se concentra en el uso de incentivos e información para dar mayor libertad a los burócratas¹⁰. Algunos autores han examinado las limitaciones de las nuevas ideas en la resolución de los problemas que presentan las administraciones públicas de los países más avanzados (Moe, 1994 y Savoie, 1995).

Es prematuro hablar de consenso, pero existe una convergencia de ideas en torno a un nuevo modelo prometedor surgido a partir del debate. Nos referiremos a este enfoque como la Nueva Gestión Pública.¹¹ Este ha evocado un amplio interés en América Latina y el Caribe, al igual que en otras economías en desarrollo y en transición. El modelo emergente, en tanto se aplica a la administración pública, puede ser caracterizado de acuerdo a cuatro líneas, cuyo punto en común es lo que toman prestado de los métodos de gestión del sector privado:¹²

- *Delegación de la toma de decisiones.* La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.

- *Orientación hacia el desempeño.* El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.

- *Orientación hacia el cliente.* El informar y “escuchar” a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.

- *Orientación de mercado.* Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados —por lo general a través de contratos de gestión y personal—, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.

A medida que se aplican estos tipos de reformas progresivamente, su orientación por lo general apunta a cambiar las características organizacionales de las administraciones públicas hacia:

- una ordenación más estratégica de la formulación de políticas;

¹⁰ Véase Aucoin (1990) acerca de las tensiones entre estos métodos.

¹¹ También se denomina “la nueva administración” o “gestión basada en el desempeño”.

¹² Los cuatro temas siguen un esquema sugerido por David Shand.

- un cambio en la forma en que los organismos se organizan, por ejemplo separando el diseño de políticas de su implantación y el financiamiento de su provisión;
- un sistema de gestión financiera que haga énfasis en los resultados, entregue un costeo completo, contabilice todos los insumos y los productos, y que al mismo tiempo descentralice los controles de gastos *ex ante*; comúnmente, los controles se hacen menos específicos (categorías presupuestarias más amplias, por ejemplo) y no se eliminan los controles externos, sino que se cambian de *ex ante* a *ex post*; y
- un sistema de personal descentralizado que ponga mayor énfasis en la gratificación por el desempeño.

Desde la década de los ochenta, la mayoría de los países industrializados han avanzado en diversos frentes relacionados con este nuevo modelo. Un pequeño número, principalmente Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, han llevado a cabo reformas integradas de gran envergadura bajo el espíritu del nuevo modelo. Islandia, Suecia, Chile y Singapur también han emprendido reformas en una senda similar. Por ejemplo, Australia ha redefinido las responsabilidades de gestión del gabinete, ministerios y departamentos, de manera que se cree un control central más sólido (a través de la toma de decisiones estratégicas, presupuestos y evaluación) y se dé una mayor autonomía de gestión a los departamentos. El Reino Unido ha devuelto hasta el momento dos tercios del empleo público a los organismos ejecutivos con el fin de separar la formulación de políticas de su implantación y de dotar a esos organismos de mayor discreción en su gestión y desempeño. El caso neocelandés es de especial interés. Es el país en que se ha aplicado el modelo de una manera más completa, conceptualmente rigurosa e integrada (Recuadro 3.2).

Las reformas de Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido están produciendo muchos beneficios en lo que hace a una mayor eficiencia y mejores servicios, aunque no siempre sin controversia. Nueva Zelanda y el Reino Unido han sido los únicos países de la OCDE capaces de reducir el empleo central del sector público durante la década de los ochenta y principios de los noventa. Las encuestas efectuadas en Nueva Zelanda y Australia generalmente respaldan la visión de que los beneficios de mayor eficiencia superan sus costos. Pero es demasiado temprano para dar un veredicto exhaustivo acerca de los beneficios o viabilidad del nuevo enfoque.

Algunos países avanzados siguen viendo con cautela la Nueva Gestión Pública (Numberg, 1995; Laking, 1996). Japón, Alemania y Francia han tenido cuidado de mantener tradiciones burocráticas básicas, aunque han emprendido reformas graduales de orientación hacia el desempeño (un uso más intensivo de la evaluación formal de las políticas existentes, un mayor uso de la medición del desempe-

Recuadro 3.2. Nueva Zelanda: un ejemplo líder de la Nueva Gestión Pública

El gobierno que asumió el poder en Nueva Zelanda en 1984 enfrentado a una profunda crisis económica emprendió un programa de reformas macroeconómicas y estructurales, pero se encontró con la carga de un gran sector público ineficiente y con poca capacidad de respuesta. El primer paso fue instituir un programa de gran envergadura para corporatizar y luego privatizar una gran parte del sector público (servicios públicos, manufactura, actividades de servicio). Luego, a partir de 1988 y con la ayuda de nuevas teorías sobre administración pública, el gobierno se embarcó en un proceso de reforma del sector público central de una manera más radical que lo visto en cualquier otro país en este siglo. Las reformas se inspiraron en la idea de que los incentivos del sector público estaban errados y podían ser mejorados copiando lo que había en el sector privado. La reforma ha estado dominada por la idea de establecer relaciones de estilo contractual entre el gobierno como comprador y los organismos gubernamentales como proveedores (es decir, la Etapa 2 de la relación mandante-mandatario descrita más arriba).

Las reformas al sector público neocelandés se caracterizan por los siguientes elementos principales:

- *Responsabilidad y relaciones laborales.* Los titulares de departamentos (es decir, los ministerios) pierden su titularidad vitalicia y ahora trabajan como gerentes conforme a

contratos de desempeño especificados; asimismo negocian con los ministerios pertinentes y tienen la libertad de dirigir sus departamentos según lo deseen. Los empleados del sector público ahora trabajan bajo las estipulaciones del derecho laboral privado (y en las mismas condiciones que cualquier empresa privada).

- *Definición del desempeño y delegación de autoridad.* Los gerentes son responsables ante los ministerios por los bienes y servicios producidos según contratos de adquisición anuales y los ministros son responsables por los resultados (su efecto en la comunidad). Los ministerios son libres de comprar servicios de otras fuentes públicas o privadas. Los gerentes toman todas las decisiones de gastos corrientes y de capital. Para evitar conflictos de intereses, la asesoría de políticas y la provisión de servicios han sido separadas en distintas agencias.

- *Rendición de cuentas, supervisión y coordinación.* La supervisión del desempeño requiere—como *quid pro quo* de la mayor autonomía de los gerentes—de un presupuesto financiero y una rendición de cuentas financieras sistemática sobre una base devengada, exactamente como sucede en el sector privado (incluidos el tratamiento de los activos y la depreciación). Los ministros coordinan la política estratégica especificando y publicando los resultados que se buscan a través de comités interministeriales especializados y separando la provisión de asesoría en materia de políticas de servicios.

Fuente: Bale y Dale, 1998; Schick, 1998

ño al menos en la generación de informes, descentralización, contratación externa más amplia de servicios sujetos a licitaciones y más atención a la calidad de los servicios, entre otras). Estos países han mantenido la tradición jerárquica, aduciendo que es necesario mantener una ética de servicio público, una administración equitativa del derecho y la política fiscal, una gestión eficiente del servicio y un control del tamaño y de las finanzas del sector público.

Voz

La Nueva Gestión Pública hace hincapié en la orientación hacia el cliente. Lo anterior se asemeja a un enfoque similar que ha surgido de una tradición diferente. Lo que podríamos denominar un modelo de “voz” se concentra en un mejor desempeño del sector público mediante técnicas de “escuchar” o “participar” más que a través de la reforma del sector público en sí¹³. Paul (1998) describe la utilización exitosa de una “tarjeta de calificación” para proporcionar retroalimentación sobre los servicios públicos en Bangalore (India), presionando así por una mejoría en los servicios. El uso de la “voz” comparte algunos fundamentos con la orientación hacia el cliente de muchas iniciativas de la Nueva Gestión Pública, tal como la Carta del Ciudadano en el Reino Unido. Sin embargo, sus proponentes tienden a enfatizar su uso en situaciones en las cuales los ciudadanos están políticamente marginados (en nuestra terminología, cuando el mandante-votante no puede controlar al mandatario-gobierno).

La administración pública en América Latina y el Caribe

El desempeño de las administraciones públicas

Los países de América Latina y el Caribe en cierta medida copiaron el modelo jerárquico al crear sus propias administraciones públicas. Pero aun cuando los gobiernos de la región han tenido una efectividad impresionante en la ejecución de profundas reformas económicas y sociales desde la década de los ochenta, en su mayoría siguen siendo débiles en cuanto a la provisión de servicios públicos. El modelo jerárquico no ha funcionado bien. De hecho, el diagnóstico es que las administraciones públicas de la región ejercen un control excesivo. Así, no es de asombrarse que las técnicas de la Nueva Gestión Pública hayan llamado la atención.

¹³ Paul (1998), Salmen (1992) y el Banco Mundial (World Bank, 1992) han adaptado los conceptos de “salida” y “voz” de Hirschman (1970). En términos generales, utilizan el concepto de “salida” como la capacidad del cliente-ciudadano para escoger alternativas (es decir, dentro de un mercado) y el de “voz” como la capacidad del cliente-ciudadano (mediante el ser “escuchado” por el gobierno) de ejercer influencia en el tipo y calidad de los servicios que recibe.

Un buen punto de partida es preguntarse cuán buena ha sido la respuesta de los gobiernos y las administraciones públicas en América Latina y el Caribe frente a las crisis que las han afectado desde la década de los ochenta. La respuesta, que no puede ser sino impresionista, es mixta. Muchos gobiernos de la región son famosos por la mala calidad de sus servicios y su excesiva regulación. Pero existe otra dimensión: la región ha alcanzado logros sustanciales en cuanto a estabilización económica. También ha hecho mucho por cambiar el papel del Estado mediante reformas estructurales que favorecen la privatización y la desregulación. Muchos países desarrollados han elaborado instituciones reguladoras efectivas, entre ellas bancos centrales autónomos, organismos supervisores de los mercados financieros y agencias que salvaguardan los mercados competitivos y regulan los monopolios naturales. Además, estos países han descentralizado sus gobiernos considerablemente. La región es la única en el mundo que ha revertido el crecimiento en el tamaño del gobierno en los últimos años: el gasto público en los países de América Latina y el Caribe representaba un promedio del 14 por ciento del PIB al comienzo de la década de los sesenta; aumentó al 26 por ciento al inicio de los ochenta, pero disminuyó al 22 por ciento durante la primera mitad de la década de los noventa (World Bank 1997a, Figura 1.2). Pero esto puede ser una señal tanto de crisis fiscal como de responsabilidad fiscal. La impresión general es la de un conjunto de países que, con algunas excepciones, han sido capaces de dismantelar gran parte del antiguo Estado, pero no han contado con los recursos o la capacidad para reconstruir una administración pública apropiada para el nuevo Estado.

Los problemas del gobierno se reflejan en las medidas de la percepción de los inversionistas acerca de la calidad del gobierno en la región. Si se consideran tres indicadores de percepción de los inversionistas extranjeros como pueden ser nivel de corrupción, estado de derecho y calidad de la burocracia, el puntaje promedio de los países de América Latina y el Caribe en 1998 indica niveles de gobernabilidad comparables con los de África y el Medio Oriente, y a la vez muy inferiores a los de Asia Oriental y los países industrializados. Por otro lado, estos indicadores han registrado una notable mejoría desde 1984¹⁴.

¿Qué hay detrás de este desempeño deficiente? Nuevamente, los diferentes estudios ilustran un cuadro anecdótico ya conocido de una administración pública demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada. Muchos estudios acerca de la burocracia y la administración pública de América Latina concluyen que ciertas características parecen ser persistentes a pesar de los constantes esfuerzos encauzados a través de las reformas. Entre las características que se citan frecuentemente se encuentran la excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad

¹⁴ Desde luego, estos promedios ocultan una enorme variación entre los países de la región.

de supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la gestión incompleta de personal (Hopkins 1991:701). Otro estudio presenta el siguiente argumento:

"La mayor parte de los sectores públicos de América Latina están afectados por políticas y prácticas de servicio público contraproducentes que les impiden reclutar y conservar funcionarios altamente calificados y motivarlos para que tengan el mejor desempeño posible. [...] Procedimientos y prácticas excesivamente rígidas limitan la capacidad que tienen los administradores públicos en América Latina y el Caribe para afectar el desempeño de sus empleados significativamente. [...] Finalmente, a menudo la estructura institucional en la cual deben operar los administradores del sector público en América Latina y el Caribe está tan llena de trámites burocráticos y responsabilidades superpuestas, que resulta extraordinariamente difícil adoptar alguna acción significativa, menos aún poder manejar efectivamente los complejos programas y la enorme cantidad de empleados". (Reid y Scott, 1994:39).

A la luz de este panorama, no es de asombrarse que los diagnósticos predominantes de muchos gobiernos en América Latina y el Caribe sean que sus administraciones públicas padecen de un control excesivo, un diagnóstico que hasta cierto punto es compartido por las instituciones financieras internacionales. Al menos de manera implícita, esto indica que el enfoque tradicional de la administración pública ha fracasado. De allí el atractivo que ejercen los nuevos enfoques basados en la flexibilidad administrativa en el mercado. Así pues, existe un paralelo cercano con el diagnóstico que se hace del caso de las administraciones públicas de los países más avanzados.

La informalidad en la administración pública

Para América Latina y el Caribe, sin embargo, este diagnóstico parece prematuro, en particular porque no considera a las instituciones de la región que lideran el desempeño. Las administraciones en América Latina y el Caribe poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo jerárquico (y centralizado) que prevalece en la mayoría de los países avanzados. Pero el comportamiento burocrático real es diferente. Como comenta Evans (1992:176–177):

"Hay una oferta de burocracias excesiva más que deficiente. Este no sólo es un problema en las sociedades post-coloniales de la región al sur del Sahara, sino en países como Brasil, el cual goza de fuentes relativamente abundantes de mano de obra calificada y de una larga tradición de participación del Estado en la economía y donde es difícil encontrar burocracias weberianas predecibles y coherentes. La percepción corriente proviene de la tendencia habitual a que las

organizaciones patrimoniales se disfracen de burocracias weberianas. Existe una abundancia de organismos que formulan reglas o que administran, pero la mayoría no tiene ni la capacidad de perseguir metas colectivas de una manera predecible y coherente, ni el interés en hacerlo”.

Caracterizaremos esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía weberiana y las reglas reales como la “informalidad”, que se produce cuando la conducta burocrática informal real no corresponde a las reglas formales. Aunque parecen cumplirse, las reglas se infringen o se tergiversan; de hecho, el estado de derecho se encuentra socavado.¹⁵

La informalidad puede ser caracterizada en términos de las principales funciones del gobierno: toma de decisiones, reglas procesales y sistemas de gestión financiera y de personal. En el Recuadro 3.3 se presenta el ejemplo de la informalidad en el gobierno peruano. Los procesos de toma de decisiones se concentran en un pequeño número de personas y organismos, mientras que se renuncia a los beneficios de la delegación (y del contacto con los usuarios finales). Lo anterior refleja falta de cooperación y confianza. No obstante, la toma de decisiones también está fragmentada ya que los técnicos de niveles inferiores usualmente atesoran información técnica.

Las reglas formales de procedimiento son excesivas ya que los agentes no confían en los empleados públicos. No obstante, éstas tienen un efecto limitado, ya sea porque el exceso implica reglas contradictorias (que en ocasiones reflejan un marco legal compuesto de partes que no calzan), o porque no existe ningún mecanismo efectivo de supervisión y las reglas escritas simplemente pueden ser ignoradas. Cuando se detecta que una ley es inefectiva, con frecuencia se promulga otra, generalmente sin un esfuerzo suficiente para anular el efecto de la primera. Una consecuencia es que se minimiza la cantidad de interacciones (es decir, transacciones): los organismos no se coordinan y atesoran la información. Otro efecto es que se estimulan las soluciones informales. Si los ministerios ejecutivos no funcionan, se crean organizaciones fuera de la estructura administrativa formal. Si los funcionarios de carrera pública son ineficientes, se hacen nombramientos *ad hoc* para hacer el trabajo.

¹⁵ De Soto (1989) jugó un papel muy importante en la caracterización de la informalidad que afecta al sector privado y a la población. La informalidad del sector público no es un descubrimiento reciente, aunque es posible que la terminología no haya sido muy utilizada. Riggs (1964) enuncia un concepto de “formalismo”, término que se utiliza con frecuencia para caracterizar los sistemas legales de América Latina, más o menos igual al de la informalidad: leyes que no se ponen en práctica. En el mismo sentido, de Soto (1989) y Schick (1998) aplican la idea de la informalidad a los sectores públicos de los países en desarrollo, sosteniendo que existe una incidencia paralela de informalidad en los sectores público y privado. Klitgaard (1998:336) caracteriza a las “instituciones enfermas” por su “desinformación, incentivos ineficaces y crónica evasión de responsabilidades y malversación”.

Recuadro 3.3. La informalidad en el gobierno peruano

El gobierno que llegó al poder en 1990 en el Perú implantó un programa generalizado de cambios económicos, sociales y políticos. Se lograron entonces algunos avances de gran magnitud en el establecimiento de un gobierno confiable y efectivo. El tamaño y alcance del sector público han sido reducidos a dimensiones mucho más manejables, y la naturaleza del gobierno ha cambiado sustancialmente, desde la defensa de los derechos de propiedad privada y la apertura del mercado hasta la provisión de servicios dirigidos a los pobres. Pero la calidad de la mayoría de los servicios públicos sigue dejando mucho que desear. Las reformas del sector público han sido altamente selectivas, eludiendo organismos inefectivos para concentrarse en unas pocas organizaciones privilegiadas (algunos ministerios y organismos autónomos) que han encabezado las reformas del gobierno.

La característica más evidente del sistema peruano de administración pública —que no ha cambiado con el nuevo gobierno— es que el sistema *de jure* en realidad está controlado en gran medida por un sistema *de facto* muy diferente. En el sistema *de facto*, o informal, un primer nivel de derecho (la Constitución y las leyes principales) prescribe una “forma ideal” de administración pública a imagen y semejanza de la de los países industriales avanzados caracterizada por controles y equilibrios entre poderes de gobierno, responsabilidad pública, formas jerárquicas de organización y un servicio público profesionalizado.

Pero el primer nivel de la ley es sistemáticamente eludido por las leyes de segundo nivel (a veces leyes, usualmente reglas operativas de menor nivel). Este segundo nivel produce, en efecto, elementos de gobierno paralelo con varios atributos elementales:

- Una estructura organizacional paralela (especialmente organismos autónomos claves) elude considerablemente la estructura del gabinete y de los ministerios.
- Los nombramientos temporales son importantes, particularmente en los puestos claves, en ausencia de una dotación de personal efectivo del sector en el servicio público permanente. Existe un bajo cumplimiento de las reglas de ascenso por mérito en el servicio público y la estructura salarial no es coherente.
- El sistema de gestión presupuestaria y financiera es la contraparte de la estructura organizacional paralela. En el entretanto, un sistema altamente centralizado debilita el papel del gabinete y del Congreso, existe poca supervisión efectiva, y el sistema de manejo de caja le permite al gobierno concentrarse en los objetivos que ha escogido.

En un esfuerzo por resolver las tensiones existentes entre el derecho escrito y la práctica informal, los gobiernos peruanos han tenido el hábito de intentar corregir defectos redactando más leyes, a menudo sin eliminar adecuadamente las antiguas. Lo anterior ha llevado a una confusión legal caracterizada por un exceso de leyes, lo cual socava el estado de derecho. Una manifestación de esto es la redundancia y superposición dentro del gobierno. Por ejemplo, los distintos ministerios, organismos autónomos y municipalidades tienen ámbitos de acción que compiten y están descoordinados (especialmente en el área de servicios sociales e inversión en infraestructura). Existe un círculo vicioso en la formulación de reglas, en tanto se agregan nuevos controles a la legislación ya existente, tales como legislación de personal y de presupuesto, en un esfuerzo por hacer que

(Continúa en la página siguiente)

Recuadro 3.3. (continuación)

funcionen como deben. Sin embargo, el resultado es una selva reglamentaria. Además, suele haber una supervisión deficiente del cumplimiento de las leyes. El bajo cumplimiento y la confusión legal se alimentan mutuamente,

y la combinación de ambos debilita fuertemente el estado de derecho —reglas conocidas, claras y aplicadas universalmente— dentro de la administración pública.

Por supuesto, otro efecto es el estímulo de la conducta oportunista, la corrupción y la evasión de deberes. Así pues, se ignoran las reglas de personal basadas en el mérito, favoreciendo en cambio procedimientos que permiten el empleo por razones de influencia política o confianza personal. En general, el sistema de mérito oculta el uso de la influencia política o la selección de los empleados que serán leales en el ámbito personal, o bien se transgrede el sistema a través de nombramientos *ad hoc*.

Las reglas para la determinación y ejecución de presupuestos suelen tener poco significado. Muchas iniciativas públicas, tales como las franquicias tributarias, escapan al presupuesto.¹⁶ Los presupuestos no son realistas; los aumentos inesperados en el gasto y las disminuciones repentinas en los ingresos son la norma. La información que proveen las agencias sobre el gasto es inexacta, a menudo deliberadamente. Así, el presupuesto ejecutado no se asemeja a lo planificado originalmente. En el Recuadro 3.4 se proporciona la descripción sucinta de Caiden y Wildavsky (1994) del círculo vicioso de incertidumbre e informalidad que caracteriza a los sistemas presupuestarios de los países en desarrollo.

La informalidad es un esquema institucional con costos y beneficios nacionales. El oportunismo (corrupción, fraude, influencia política y *rent-seeking*) y la ineficiencia prosperan y son “institucionalizados”, lo que aumenta los costos de las transacciones burocráticas. Por otra parte, la informalidad permite que se completen algunas transacciones esenciales a pesar de las reglas existentes. A menudo se produce un círculo vicioso mediante el cual el fracaso del Estado genera más reglas correctivas, aplaudidas tanto por el reformador como por el oportunista; el reformador con ideas formalistas equivocadas acerca de cómo se introducen las reformas, y el oportunista sabiendo que no habrá tales reformas y que podrá continuar con su oportunismo. De hecho, la existencia de muchas leyes (contami-

¹⁶ La Comisión Económica para América Latina y El Caribe de las Naciones Unidas (ECLAC, 1998) caracteriza estos tipos de problemas presupuestarios como indicadores de la debilidad del “acuerdo fiscal” entre el gobierno y la ciudadanía.

Recuadro 3.4. Presupuestos e informalidad en los países en desarrollo

“Los gobiernos que tienen una posición muy sólida sobre las libertades de sus sujetos pueden, no obstante, ser demasiado débiles para formular presupuestos de manera efectiva. La debilidad del gobierno en los países está en el centro mismo de sus problemas presupuestarios. Incapaces de recaudar impuestos en cantidades suficientes, y carentes de control sobre una parte significativa de los recursos que logran captar, los gobiernos funcionan bajo un aura perpetua de crisis financiera. Cuando llega el momento de separar la retórica de la realidad, usualmente es el Ministerio de Hacienda el que carga con el peso de la decisión. Temeroso de ser culpado cuando se acabe el dinero y ansioso de responder a lo que percibe como verdaderas prioridades para los gobiernos existentes, el Ministerio de Hacienda busca protección desesperadamente frente a lo inesperado. El mantenimiento de la liquidez se transforma en el motivo principal de sus actividades. En condiciones normales de extrema incertidumbre (si no de franca ignorancia), este deseo entendible conduce a una serie de formas de estimación conservadoras, demoras en el desembolso de fondos y cantidades desmesuradas de trámites que ya hemos descrito. Estos procedimientos cumplen su propósito en un primer momento; el excedente es protegido por un tiempo

limitado, el Ministerio de Hacienda puede adaptarse a las circunstancias cambiantes postergando las decisiones, y las causas de la incertidumbre se dirigen hacia los departamentos operativos. A la vez, éstos responden tratando de estabilizar su propio entorno. Los departamentos retienen información sobre saldos no gastados, incrementando así su ejecución presupuestaria, con el fin de retener un poco de flexibilidad. Se hacen más políticos porque deben hacer esfuerzos incansables por conservar el dinero que ostensiblemente les fue asignado para que el Ministerio de Hacienda no se los quite nuevamente. Finalmente buscan su propia forma de financiamiento a través de impuestos predestinados, o se separan para formar organizaciones autónomas – una secuencia de eventos estimulada por los donantes extranjeros que buscan estabilidad a través de la creación de organismos receptores con quienes puedan tener relaciones más predecibles. Puesto que el presupuesto oficial no es una guía confiable de lo que pueden gastar efectivamente, los departamentos no se motivan a tomarlo en serio. Lo superfluo adquiere dimensiones impresionantes y refuerza las tendencias del Ministerio de Hacienda a desconfiar de los departamentos y ponerlos en una variedad de camisas de fuerza”.

Fuente: Caiden y Wildavsky, 1994:302

nación legal) puede ser la antítesis del estado de derecho. La informalidad parece reflejar la brecha entre las expectativas de lo que debería estar haciendo el Estado y lo que en realidad puede hacer.

Desde luego, la caracterización de la informalidad arroja un diagnóstico completo de los problemas de la administración pública en América Latina y el Caribe. Además de una estructura salarial corrupta, existen otros elementos importantes tales como los bajos salarios y la poca preparación, los cuales no han sido mencionados anteriormente (aunque indudablemente están vinculados a la informali-

dad). Aún más, nuestra caracterización acerca del modo dominante de conducta informal ha sido estilizada y generalizada. En realidad, la informalidad es un fenómeno mundial en la administración pública de países en desarrollo y tampoco está ausente en los países avanzados.

Chile ha reducido la informalidad a través de un largo proceso de construcción y reforma, y en la actualidad se acerca a la de los países más avanzados (véase el Recuadro 3.5). Costa Rica, Colombia, y hasta cierto punto Brasil y Venezuela, también son países que se han beneficiado de una historia de relativa estabilidad que ha permitido el surgimiento de un mejor servicio público (aunque la reciente crisis política de Colombia ha significado algún deterioro). Algunos de los países del Caribe angloparlante también ofrecen un contraste interesante. Estas naciones tienden a tener marcos legales más claros (con una menor superposición entre los organismos), un servicio público más profesionalizado y centralizado, controles de personal y finanzas efectivos y menos comportamiento oportunista que otros países de la región. De hecho, el sistema de control funciona hasta el punto en que la centralización efectiva y la inflexibilidad asociadas a éste —en cierto modo, como en los países más avanzados— constituyen uno de los principales problemas que los reformadores deben abordar en el Caribe angloparlante y en Chile.

Los orígenes de la informalidad

La informalidad, en el sentido de un estado de derecho débil, es una característica fundamental de muchos países de la región que penetra los sectores público y privado. No es simplemente un problema técnico que puede ser corregido mejorando las reglas. Algunos apuntan a sus orígenes en la historia colonial (De Soto, 1989 y Hopkins, 1991). (Esto puede aplicarse más a los países hispanoparlantes que a los países de habla portuguesa o inglesa). Otros apuntan a los bajos niveles de confianza generalizada (o capital social) que en ocasiones caracterizan a estas sociedades, así como a la importancia de las redes privadas en las transacciones del sector moderno. Pero cuando los gobiernos no desean, o no pueden, obedecer las reglas que ellos mismos han establecido, de seguro que la informalidad también existe como política. Un estudio reciente efectuado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (ECLAC, 1998) sostiene que los esquemas fiscales no transparentes (informales, en nuestra terminología) representan a muchos países de la región. En el estudio se sostiene que estos esquemas son formas de evadir la falta de consenso político de la sociedad con respecto al papel del Estado, incluyendo su tamaño y forma de financiamiento.

El problema político se puede resolver en términos institucionales. Anteriormente en este capítulo sugerimos que el votante-mandante tendría dificultades para controlar al político-mandatario si las reglas de votación llevaran a una frag-

Recuadro 3.5. La larga marcha de Chile hacia el establecimiento de una administración pública eficiente

La administración pública de Chile es una de las mejores de América Latina. Es eficiente en la provisión de servicios públicos, sus funcionarios son profesionalizados — competentes y honestos — y sus operaciones son predecibles. El caso chileno demuestra que “las instituciones públicas eficientes no se crean a partir de un acto puro de voluntad política, sino que resultan de la acumulación de experiencia y capacidades durante períodos prolongados” (Marcel, 1997); muestra además un largo desarrollo secuencial —aunque acentuado por factores cíclicos— que culmina con la introducción de importantes reformas al estilo de la Nueva Gestión Pública. En Chile, el servicio público profesionalizado comenzó a desarrollarse en los inicios de su historia post independencia. A medida que ha aumentado el tamaño del gobierno y ha cambiado su papel, este profesionalismo ha sido vital para mantener un buen gobierno. Pero ha existido un ciclo político de deterioro y reparación. En dos ocasiones —en los años treinta y en los setenta—, tras algunas décadas de rápida expansión de la burocracia y de la pérdida de disciplina y control asociada a ésta, gobiernos fuertes, a veces autoritarios, han debido disciplinar la administración pública. Durante los últimos años, la administración pública ha estado progresivamente expuesta —más que en ningún otro país de la región— a reformas orientadas hacia el desempeño. Estas reformas representan una respuesta a las rigideces que pueden generar los controles efectivos; además han sido alimentadas por fuertes presiones democráticas para obtener un mejor gobierno.

La administración pública de Chile nació en el contexto del Estado minimalista liberal que evolucionó al poco tiempo de la independencia. Bajo una forma autoritaria de

gobierno civil, la administración se organizó de manera jerárquica, se introdujo un sistema de gestión financiera y se establecieron reglas para profesionalizar el servicio público. Estas medidas de modernización aparecieron antes y demostraron ser efectivas y más duraderas que en la mayoría de los países de América Latina.

Sin embargo, el entorno operativo de la administración pública se deterioró a partir de fines del siglo XIX. A medida que el Congreso adquirió una función más amplia, el creciente uso de la influencia política comenzó a socavar la administración pública. Al mismo tiempo, una clase media emergente y una clase trabajadora urbana en crecimiento exigían un gobierno de mayores dimensiones. El incremento de los servicios públicos llevó a una expansión descontrolada de entidades públicas, empleo y gasto en el sector público. El gobierno adoptó varias medidas centralizadoras en el decenio de los treinta con el fin de recuperar el control de la administración pública; se introdujeron reglas estrictas de administración para limitar la influencia política, se establecieron fuertes controles financieros jerárquicos (como la centralización de la recaudación de impuestos) y se introdujo un contralor general sólido con amplias atribuciones *ex ante*.

Desde fines de la década de los treinta, el Estado chileno asumió un papel más desarrollista en lo social y económico. Gran parte de este esfuerzo se hizo mediante la creación de varios organismos autónomos (de planificación, provisión de servicios, desarrollo de infraestructura, etc.) como “excepciones” legales llevadas a cabo por el ejecutivo con el fin de evitar la interferencia del poder legislativo. Estos nuevos organismos se transformaron en

(Continúa en la página siguiente)

Recuadro 3.5. (continuación)

la forma dominante del organismo público de Chile. Pero su proliferación también produjo más problemas en la administración pública. De hecho, los sucesivos gobiernos que siguieron a la década de los treinta carecieron de poder para corregir la pérdida progresiva del control financiero, la proliferación de organismos, la pérdida de coherencia y disciplina en el servicio público y el incremento del clientelismo político que acompañaron al crecimiento del sector. Pero los gobiernos fueron capaces de obtener algunos modestos logros compensatorios mejorando las calificaciones de los servidores públicos, racionalizando los procedimientos presupuestarios y perfeccionando la capacidad de la administración pública para diagnosticar sus propios problemas.

El gobierno militar que tomó el poder en 1973 intentó contraer las fronteras del Estado, pero por sobre todo lo demás, cambió la forma de hacer negocios del Estado pasando de ser propietario y proveedor a regulador, y de una provisión de servicios centralizados a una de servicios descentralizados. Para hacer esto se benefició de una administración pública profesionalizada, la cual recibió mucha presión a causa de los duros ajustes fiscales realizados a mediados de los años setenta y durante casi toda la década de los ochenta. Pero para sostener las reformas, el gobierno también tuvo que enfrentar serios problemas que heredó de una administración pública deteriorada. Fue así como llevó a cabo varias reformas para centralizar el control financiero dentro del poder ejecutivo y reducir la influencia de los grupos de interés; para unificar las escalas salariales de los funcionarios públicos y fortalecer las reglas meritocráticas; y para simplificar la estructura organizacional y descentralizar las actividades o devolverlas al sector privado. (En 1986, el gobierno formalizó como ley la diferencia en-

tre los ministerios formuladores de políticas y los organismos autónomos proveedores de servicios, creando así un sistema semejante al sueco y con algunos de los elementos innovadores de la administración pública introducidos en el Reino Unido y Nueva Zelanda durante los años ochenta). Estas reformas llevaron a un sistema caracterizado por la combinación de un control centralizado y rígido de recursos (es decir, insumos) con una implementación descentralizada de la ejecución presupuestaria, la administración de personal y las adquisiciones. (La ejecución descentralizada propia de Chile, que no es característica de muchos países en desarrollo, hace que la administración pública dependa más de la honestidad y la devoción de sus funcionarios). Este sistema reformado fue en gran medida efectivo, pero más en el control macroeconómico que en la asignación de recursos o la provisión de servicios debido a su dependencia del control de insumos.

Una vez concluido el gobierno militar en 1990, el nuevo gobierno democrático intentó delegar otros servicios públicos al sector privado, mejorar el desempeño de organismos reguladores y resucitar algunos servicios sociales. También advirtió la necesidad de adoptar un estilo de administración pública más orientado hacia el desempeño para enfrentar las rigideces que surgen de la toma de decisiones jerárquicas, el énfasis en el control de insumos y la ambigüedad en los objetivos del sector público. Característico del enfoque analítico pero pragmático de la reforma, y representado por los esfuerzos anteriores, el gobierno ha emprendido la reforma de una manera gradual. En 1993 introdujo una forma participativa de planificación estratégica. En 1994 se introdujeron acuerdos de modernización entre el Presidente y las agencias individuales. (Estos se

cumplieron considerablemente y actualmente están siendo extendidos). En el mismo año se introdujeron experimentos de sueldos basados en el desempeño en algunos ministerios (y abarcarán todos los organismos en 1999). En 1995 se introdujeron indicadores de desempeño sobre la base del presupuesto (cubriendo

67 organismos y 291 indicadores para el año 1996). A fines de 1996, los organismos comenzaron a producir informes anuales de desempeño y un sistema de evaluación de los programas públicos. Estas reformas se han visto acompañadas de aumentos sustanciales en los recursos invertidos en capacitación.

Fuentes: Aylwin *et al.* 1990; Marcel, 1997; Valencia, 1996; Villalobos, 1983.

mentación dentro o entre los partidos políticos; *si* la asimetría de la información ayudara a preservar los patrones clientelistas de la actividad política; *si* las reglas partidistas crearan partidos cerrados y controlados en forma oligopolística (más que partidos abiertos y de masas); y *en la medida en que* las democracias fueran “jóvenes”. En condiciones en las que el votante-mandante es débil, el escenario político se halla dominado por los grupos de interés. En la medida en que los grupos de interés estuvieran fragmentados y que ninguno tuviera la esperanza de ejercer el poder durante un período más prolongado, también podría esperarse una producción insuficiente de bienes públicos (y un debilitamiento de la administración pública) debido a que estos intereses tendrían los incentivos para actuar como “bandidos de paso” más que como “bandidos permanentes”.

Aunque es difícil encontrar evidencia concluyente sobre la materia, una hipótesis sólida debe ser que en muchos países de América Latina y el Caribe los votantes han tenido dificultades para votar efectivamente sobre la producción de bienes públicos, dejando así el campo abierto para los intereses especiales. Veamos:

- Una comparación de seis países bajo un sistema democrático en América Latina durante el período posterior a la segunda guerra mundial Geddes (1994: Capítulo 5) demuestra que había mayores probabilidades de legislar acerca de introducir reformas legales a la administración pública y prolongarlas cuando el poder estaba dividido más uniforme y establemente entre un número reducido de partidos.
- En América Latina y el Caribe los niveles educacionales generalmente inferiores, las comunicaciones deficientes y unos medios de comunicación masivos menos desarrollados en comparación con los de los países más avanzados

pueden conducir al tipo de asimetría de información que permite que prospere una política clientelista o “mecanizada”. Geddes (1994:86–89) describe la forma en que funciona la maquinaria política en Brasil: los políticos ganan votos, en parte, mediante *cabos eleitorais* (“jefes de campaña electoral”) como intermediarios, los cuales conceden favores privados como lo es el acceso a beneficios estatales. Para funcionar, este sistema requiere de mucho clientelismo en forma de empleos públicos.

- La efectividad de la acción colectiva de los votantes también puede provenir de la democrática, es decir, en la medida en que se haya repetido el “juego” democrático. En general, las democracias en América Latina y el Caribe son más jóvenes y además han estado más interrumpidas por interludios no democráticos que las de los países de la OCDE. Por ejemplo, el sufragio universal para los varones se logró en 1921 en la mayoría de los países de Europa Occidental y América del Norte, pero no se dio hasta 1970 en una muestra de países de América Latina (Engerman, Haber y Sokoloff, 1998). Sin embargo, hay una fuerte ola democratizadora en la región, y a medida que los votantes se vuelven más activos, las presiones por formalizar el sector público van creciendo.

La experiencia regional en materia de reformas

En la región ha existido una variedad de enfoques en cuanto a la reforma del sector público. Tenemos que aprender muchísimo más acerca de los resultados de estas iniciativas, pero estamos en una posición que nos permite hacer unas cuantas generalizaciones, o por lo menos proponer algunas hipótesis. Las reformas que han afectado al sector público pueden clasificarse en dos. En primer lugar están las reformas discretas (o “aisladas”) —por ejemplo las reducciones de tamaño— o que representan cambios permanentes en el proceso, como por ejemplo las reglas y procedimientos que controlan el tamaño del aparato de la administración pública. Segundo, las reformas que han sido implementadas a través de “enclaves”, por lo general entidades con fines particulares que están aisladas del resto de la administración pública, o cuya implantación abarca toda la administración pública.

Los éxitos: reformas “aisladas” y “de enclave”

A partir de la década de los ochenta, muchos países de la región han venido teniendo éxito en diversas áreas de las reformas de “primera generación”, incluyendo la estabilización macroeconómica, la reducción del tamaño de la administración pública, la desregulación, la privatización y la descentralización.¹⁷ También

¹⁷ Pero la descentralización, que ha sido particularmente fuerte en los servicios de salud y educación, tiene un récord mixto en términos de sus efectos sobre la eficiencia y frecuentemente ha creado desequilibrios fiscales.

se han realizado algunas reformas exitosas en áreas específicas de la provisión de servicios, fundamentalmente en los fondos de inversión social.

En general, las reformas de primera generación —reformas aisladas que frecuentemente están presentes en el dismantelamiento de las intervenciones públicas, más que en la construcción y ejecución de las mismas— han sido logradas por pequeños grupos de personas, usualmente tecnócratas que no son funcionarios públicos permanentes. Frecuentemente los éxitos en la provisión de servicios se obtienen mediante la creación de enclaves que se sitúan fuera de la estructura ministerial (y a menudo informan directamente al Presidente, de manera que se hallan protegidos de los intereses externos), cuentan con un financiamiento garantizado y están sujetos a reglas de control diferentes (que usualmente permiten una mayor amplitud en las políticas salariales y más flexibilidad de gestión en la utilización de recursos y retribución del desempeño).

Los enclaves han tenido una función desarrollista fundamental en varios países. Geddes (1994: Capítulo 3) cita el éxito del Presidente Getulio Vargas en la utilización de este enfoque para promover la reforma administrativa en los años treinta y el del Presidente Kubitschek en el uso de organismos especiales para la promoción de su programa industrial en la década de los cincuenta en Brasil.¹⁸ Las agencias autónomas también cumplieron una función importante en el desarrollo de Chile desde fines de los años treinta (Marcel, 1997). Perú ha tenido logros considerables en la reforma de sus administraciones tributaria y aduanera, así como en la regulación de la competencia, protección al consumidor y servicios públicos a través del uso de organismos autónomos (Keefer, 1995). Pero el método de enclaves es problemático fundamentalmente por dos razones (Manning, 1998):

- Los enclaves socavan los esfuerzos por reformar la administración pública central debido a que minan las reglas del núcleo. Esto equivale a decir que los enclaves son una manifestación de la informalidad. La comunidad de donantes comparte la responsabilidad. Las unidades encargadas de los proyectos promovidos por donantes extranjeros y el hábito de incorporar consultores pagados por donantes (como sucede en Bolivia) para que trabajen junto con los funcionarios públicos de nivel superior, constituyen una versión extrema de este problema.
- Los enclaves no brindan una solución permanente. Por lo general han demostrado ser difíciles de sostener (o por lo menos, difíciles de sostener como organismos productivos) una vez su jefe —usualmente un presidente— ha dejado el cargo. Por ejemplo, en el pasado los organismos autónomos de Jamaica crearon un desafío fiscal sustancial (Manning, 1998). Los esfuerzos exitosos de un alcalde de la ciudad de La Paz (Bolivia) por combatir la corrupción a comienzos de la década de los noventa han perdido fuerza.

¹⁸ Véase también Evans (1992) sobre el punto de otros “bolsones de eficiencia” en Brasil.

Los organismos autónomos no son malos *per se*. En efecto, hay bastante en común entre el organismo autónomo y los organismos ejecutivos favorecidos por la Nueva Gestión Pública. El problema se produce cuando el organismo autónomo funciona bajo un paraguas institucional distinto. Más que cualquier otro país de América Latina y el Caribe, Chile ha sido capaz de incorporar sus enclaves a la estructura general del gobierno.

Reformas de la administración pública central: un cuadro mixto

No sabemos lo suficiente sobre los intentos más ambiciosos de reforma de la administración pública general, pero han sido muchos en décadas recientes. Algunos han mostrado resultados decepcionantes, pero aún falta evaluar los esfuerzos vigentes. Los intentos de reforma han adoptado una variedad de formas, incluyendo planificación estratégica, mejores sistemas de administración pública y capacitación, mejores sistemas de gestión presupuestaria y financiera, técnicas de gestión orientadas hacia el desempeño, mayor utilización de la “voz”, entre otras. Se han destinado grandes cantidades de recursos al diseño e implantación de sistemas de gestión financiera integrada en la mayor parte de los países más grandes de la región. Pero con pocas excepciones (como Brasil), estos sistemas aún no han demostrado su efectividad en la racionalización de la gestión financiera pública¹⁹. En la región, Chile es el mejor ejemplo de un país que ha reformado exhaustivamente y con éxito su administración pública central (véase el Recuadro 3.5).

También se ha realizado un menor número de intentos de aplicación de los modelos nuevos. Estos han tenido un éxito variado y sus resultados aún no están claros²⁰:

- Desde el inicio de la década de los noventa, la administración pública de Chile ha adoptado una gama cada vez más amplia de instrumentos de la Nueva Gestión Pública, incluyendo planificación estratégica, acuerdos de modernización con agencias individuales, salarios por desempeño, indicadores de desempeño y evaluación de programas públicos.

- En un período de pocos años a partir de 1987, el estado brasileño de Ceará alcanzó mejoras espectaculares en la calidad y cobertura de sus servicios, debido en gran parte a la transformación de su administración pública (Tendler, 1997 y World Bank, 1997a, Recuadro 5.7). Mediante gratificaciones a la administración pública, una cuidadosa selección del personal y una organización flexible y

¹⁹ Véase Reid (1998) sobre los esfuerzos excesivamente ambiciosos en Bolivia y Venezuela.

²⁰ Para una descripción de éstos intentos de reforma, véase el Capítulo X de ECLAC (1998).

supervisión por parte de la comunidad —una mezcla de la Nueva Gestión Pública y las reformas de “voz”— el gobierno creó un sentido de misión y participación entre sus funcionarios.

- En cambio, un intento por introducir secuencialmente un enfoque contractual en la reforma administrativa de todos los ministerios de Ecuador falló rápidamente. Dos meses después de haber finalizado las reglas, el gobierno declaró “reestructuradas” todas las entidades de la administración central con el fin de conceder un aumento salarial, aunque ningún funcionario había cumplido con las condiciones de elegibilidad (Reid, 1998).

- Un proyecto del Banco Mundial está ayudando a Jamaica a transformar once organismos existentes en entidades ejecutivas conforme al modelo del Reino Unido, pero es demasiado prematuro para medir los resultados de este experimento. Brasil también tiene un sistema de contratos entre el gobierno central y los organismos basado en el desempeño.

- Colombia está formando un Sistema de Evaluación Nacional para el Desempeño del Sector Público (World Bank, 1997b), y Costa Rica también ha introducido un sistema de medición de desempeño y de incentivos relacionados.

- Se han producido varios éxitos en la aplicación de nuevos métodos para la reforma de agencias individuales. El Tesoro brasileño ha introducido un sistema de gratificaciones basado parcialmente en el desempeño de los equipos de trabajo. La designación de recursos presupuestales vinculada a los resultados ha sido introducida con cierto éxito en la provincia de Mendoza, Argentina. Varios organismos autónomos se han beneficiado de una mayor discreción gerencial y estilo de esquemas contractuales²¹. En resumen, muchos países de América Latina y el Caribe han obtenido logros en reformas aisladas y de enclave, aunque estos han sido menores en reformas de proceso y reformas generales o de amplia cobertura. Los éxitos logrados obviando la administración pública han sido posibles porque modificaron el problema del mandante-mandatario. Lo típico es que el Presidente ubique la operación en su radio directo de acción, eludiendo al gabinete y los ministerios (o, cuando mucho, usando sólo unas pocas personas de confianza de los ministerios). Pero los enclaves son instrumentos problemáticos y por lo general pierden su efectividad o mueren cuando cambian los regímenes políticos. Por el contrario, muchas reformas de tipo general no han abordado bien el problema del mandante-mandatario. El cuidadoso (aunque no siempre lineal) avance experimentado en Chile —su efectividad en el logro de reformas en la administración pública central, su habilidad para mantener organismos autónomos y sus experimentos actuales para mitigar las rigideces de la jerarquía— probablemente se acerque más a un modelo de reforma para la región.

²¹ Para el caso de Perú, véase Keefer (1995).

Reforma: limitaciones y posibilidades

Informalidad y reforma

La dificultad central para tener una buena administración pública en países democráticos se puede expresar de manera útil en términos de la relación mandante-mandatario: cómo lograr que funcione la cadena de responsabilidad desde los votantes, pasando por sus representantes políticos y llegando hasta los burócratas. Para simplificar, podríamos decir que los países avanzados han respondido con dos modelos: el antiguo modelo jerárquico que combina controles y equilibrios derivados de la separación de los poderes con estructuras de comando y control, y el reciente modelo de la Nueva Gestión Pública que combina revisiones y equilibrios con esquemas de mercado orientados hacia el desempeño. El segundo es un engendro del primero (y en ningún caso evade o cambia la jerarquía). Ambos se basan en la aplicación de reglas universales, incluyendo los mismos esquemas de control y equilibrio. Además, en la práctica moderna podría haber más convergencia de lo que los proponentes de cada escuela de pensamiento se atreven a admitir.

La informalidad está profundamente enraizada en el tejido de la sociedad, penetrando tanto al sector público como al privado, y refleja las estructuras políticas. En consecuencia, la reforma de la administración pública en los países de América Latina y el Caribe no es meramente, o ni siquiera principalmente, un tema técnico. El cambio en las reglas formales no servirá si no cambian los incentivos. La provisión de instrumentos o sistemas para mejorar la información o la transparencia también tendrá sólo un efecto marginal bajo tales circunstancias. Riggs (1964:17–18) da el ejemplo hipotético de un posible reformador que se enfrenta a un sistema de archivos inadecuado y luego concluye:

“El ejemplo escogido puede ser extremo, pero debería ilustrar el dilema del técnico administrativo —el especialista en la administración de registros, por decirlo así— cuando se le pide que corrija los defectos de un sistema de archivos caótico en una oficina de gobierno formalista. Su tecnología supone la existencia de una exigencia efectiva de que se produzcan buenas comunicaciones escritas. Los procedimientos y equipos más modernos y científicos no corregirán la situación si esa demanda no existe”.

Reformas que abordan la informalidad

Un cambio en las condiciones políticas que estimulan la informalidad es un requisito previo para cualquier sistema moderno de administración pública basado en

las reglas y revisiones de controles y equilibrios. Es evidente que la región se está desplazando en dirección al cambio, como resultado de dos poderosas presiones: la democratización y la globalización.

La democratización en América Latina y el Caribe desde fines de los años setenta —el reemplazo de los gobiernos autoritarios, el cambio constitucional, la democratización de los gobiernos subnacionales— ha sido sobresaliente y constante. La profundidad de los cambios ha sido más importante que en cualquier otra región del mundo (Figura 3.1, World Bank, 1997a), y sólo es igualada por la democratización más abrupta que experimentaron Europa Occidental y Asia Central. Mientras tanto, la globalización ha ayudado a abrir las economías de la región a las fuerzas de la competencia internacional. Estas fuerzas están ejerciendo presión sobre los mismos intereses que en el pasado se beneficiaron de la informalidad para mejorar los servicios públicos —educación, comunicaciones, resolución de conflictos, regulación de mercado, entre otros— para que sus economías pudieran competir. Así, podemos esperar que el espacio para la reforma de la administración pública siga expandiéndose.

La demanda política por una formalización puede complementarse con acciones públicas del siguiente tipo:

- Reformas electorales que puedan mejorar la cadena de responsabilidad. Algunas investigaciones en el ámbito de las ciencias políticas sugieren que las reformas que conducen a una menor cantidad de partidos más sólidos podrían fortalecer la composición base de la reforma de la administración pública.

- Los mecanismos de “voz” —encuestas al consumidor, “tarjetas de calificación” y prácticas de participación— eluden la deficiente cadena de responsabilidad. Todas las reformas orientadas a aumentar la información al público, a forjar compromisos públicos con las normas de calidad del servicio, a crear mecanismos para que el gobierno “escuche” a los clientes o a fortalecer técnicamente a otras ramas del gobierno como la legislatura o el auditor general pueden ayudar.

- Las políticas que acercan el “sector informal” al sector moderno —formalización de los derechos de propiedad, desregulación de las prácticas comerciales, reformas tributarias— también pueden conducir a una mayor incorporación de los “excluidos” al sistema político.

- Las reformas económicas que “nivelan el campo de juego”, abriendo las actividades del sector moderno a nuevos participantes y debilitando los oligopolios, pueden crear una demanda privada por mejores servicios en el sector público. Schick (1998:127) sostiene que “las normas, prácticas e ideas migran de un sector al otro”, y que “el surgimiento de mercados sólidos y abiertos es un requisito tanto para la modernización del sector público como para el desarrollo de la economía privada”.

Si bien esta es una lista ecléctica de posibilidades de reforma, lo cierto es que apunta a satisfacer la necesidad de continuar mejorando nuestra comprensión de la interacción entre los arreglos políticos (quién ostenta el poder en los países y bajo qué condiciones), los esquemas económicos (las reglas económicas y su impacto sobre los actores económicos) y los arreglos burocráticos (las relaciones de mandante-mandatario en el proceso de gobierno).

Opciones de reforma

La Nueva Gestión Pública proporciona un poderoso conjunto de ideas acerca de los usos de las jerarquías, los mercados y la voz, el cual ha reconfigurado el programa de reforma del sector público. Muchos países de la OCDE y varios países en desarrollo han comenzado a avanzar en esta nueva dirección. La devolución de actividades —al sector privado, a entidades corporativas, o a niveles inferiores de gobierno— es un importante elemento común. Pero aún no existe consenso en el nuevo modelo en lo que se refiere a la reforma del núcleo de la administración pública, y en particular sobre hasta dónde debe avanzar la “comercialización” de las funciones y sistemas. No obstante, hay algunas ideas claves que ofrecen un cierto menú idealizado de reformas para los países de América Latina y el Caribe. Las ideas se relacionan con la fijación de prioridades estratégicas; la reorganización de la provisión de servicios públicos; el desplazamiento hacia los sistemas de responsabilidad basados en el desempeño (o en los resultados) y el respaldo de tales sistemas mediante reformas de gestión financiera y de personal. Estas ideas se presentan con más detalle en el Recuadro 3.6.

Pero, ¿cómo aconsejar a los países de la región para que se desplacen en este sentido? ¿Cuán amplias deberán ser las reformas? ¿Cuál es la mejor secuencia de reformas? Desde luego, las respuestas dependen de las condiciones específicas de cada país en cuanto a política, liderazgo, focos de oportunidad y la situación actual de la administración pública. Pero también existe un activo debate genérico acerca del alcance y velocidad que debería tener el proceso de reforma en los países en desarrollo. La cautela es un tema recurrente. El *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* (World Bank, 1997a y Recuadro 1) defiende muchos aspectos del nuevo pensamiento pero aconseja cautela en algunas áreas. Reid (1998) analiza los pasos necesarios para que funcionen las reformas de la Nueva Gestión Pública en América Latina y también aconseja cautela. Schick (1998) explica “por qué la mayoría de los países en desarrollo no deberían adoptar las reformas de Nueva Zelanda”. Por otra parte, Bale y Dale (1998) sostienen que los países en desarrollo pueden aprender del éxito neocelandés si lo hacen con cuidado.²²

²² Existen varias razones por las que se debe ser especialmente cuidadoso al aplicar el modelo de estilo neocelandés que hace hincapié en la contratación. La contratación es técnicamente exigente y arriesgada. En general, los

Recuadro 3.6. Temas sobre la reforma originados en la Nueva Gestión Pública

Un informe reciente del Banco Mundial sobre la experiencia de Colombia en materia de reforma del sector público consideró algunos de los problemas detectado en los sistemas de gestión pública, estructuras e incentivos. De lo anterior surge un conjunto de temas relevantes para toda América Latina (Anexo 3, World Bank, 1997b):

- *Prioridades estratégicas claras.* Los gobiernos deben decidir sobre prioridades estratégicas y utilizar asignaciones presupuestarias, incentivos y supervisión para lograrlas.

- *Formas óptimas para proveer servicios públicos.* Los gobiernos deben decidir si es mejor proveer los bienes y servicios públicos mediante la regulación, la producción privada regulada o la producción pública.

- *Formas óptimas de organización de las entidades públicas.* Es posible aclarar los incentivos y mejorar el flujo de información mediante un nuevo "arreglo de cuadros". (Por ejemplo, un organismo que brinde asesoría de políticas y las ejecute puede hacerlo de una manera sesgada). El desempeño se puede mejorar creando competencia dentro del gobierno.

- *Especificación de objetivos fundamentales.* El desempeño se puede mejorar si se fijan los objetivos y se ofrecen incentivos para lograrlos.

- *Sistemas modernos de gestión.* Una gestión efectiva requiere de un conjunto de elementos como liderazgo, recursos, incentivos, libertad de gestión y valores congruentes.

- *Gestión financiera efectiva.* Los sistemas de gestión financiera deberán integrar planificación, diseño de presupuestos y funciones de auditoría. Una orientación hacia el desempeño también requiere que estos sistemas asignen recursos sobre la base de los productos, den cuenta completa del uso de todos los recursos (incluidos los de capital), y realicen una ejecución descentralizada que equilibre la discusión administrativa y la responsabilidad por el uso de los recursos.

- *Sistemas de información de desempeño.* Los sistemas que se basan en el desempeño requieren de información integradora sobre la gestión financiera.

- *Capacidad institucional.* Los sistemas basados en el desempeño requieren un cambio en la forma de pensar, pasando de una cultura de cumplimiento a una cultura de desempeño.

- *Sistemas eficientes de personal.* Se requiere descentralizar la administración de personal si es que los gerentes quieren asumir la responsabilidad por los resultados de su gestión.

productos del sector público, así como el desempeño de los individuos, son difíciles de medir; y como los contratos intragubernamentales no se realizan entre entidades distantes, puede resultar difícil supervisar su cumplimiento. Por estas razones, algunos temen que una mayor libertad de gestión podría abrir las puertas a un mayor oportunismo. Un estudio de las empresas estatales en países en desarrollo (World Bank, 1995) mostró que el uso de contratos de desempeño no mejoró demasiado el rendimiento ya que estos no reducían la ventaja informativa de los gerentes, rara vez incluían gratificaciones o castigos efectivos y los gobiernos mostraban poco compromiso con los términos contractuales.

Para los países donde aún rige la informalidad en el sector público, resulta difícil evitar el tema del gradualismo. Las reglas formales deberán prevalecer antes de que se pueda mejorar el sistema. Se han sugerido diferentes variantes del gradualismo. Schick (1998:129–131) bosqueja una posible senda. El ve la reforma económica del sector privado como una condición inicial necesaria. A ello debe seguir el establecimiento de un control externo confiable (controles financieros centralizados y desde arriba hacia abajo), presupuestos realistas y una cierta inversión en el servicio público profesional. Estos elementos permitirán que los políticos asuman el control de la administración pública sobre la base de un control efectivo de los insumos: “Deben ser capaces de controlar los insumos antes de que se les pida que controlen los resultados”. Una vez afianzada esta etapa, el sistema podría pasar a los controles internos donde los organismos se supervisan a sí mismos y son sometidos a una auditoría *ex post* por parte del centro. Lo anterior daría una flexibilidad sustantiva a la gestión de los organismos. Tras la independencia en 1963, Singapur recorrió rápidamente el camino desde los controles internos hasta los externos y luego, a mediados de la década de los noventa, fue capaz de adoptar un sistema de “presupuestos para obtener resultados” que pone en práctica varios elementos del modelo neocelandés.

Algunos han calificado el gradualismo como una receta para la inacción. Una variante es el planteamiento de que diferentes organismos se “gradúen” en momentos diferentes hacia un conjunto de reglas más orientado al desempeño y que la programación dependa de la habilidad de estos organismos para cambiar de un control interno a uno externo. Reid (1998) describe este enfoque y la forma en que ha sido utilizado en países de América Latina y el Caribe como Brasil, Ecuador y Jamaica.

En aquellos países de la región en los cuales parte del éxito —aunque limitado— se ha originado en la creación de entidades autónomas, existe la opción adicional de mejorar la sostenibilidad de los organismos autónomos incorporándolos más efectivamente al sistema de reglas del Estado, es decir, “formalizándolos”. Lo anterior podría lograrse, por ejemplo, transformando a los organismos autónomos en entidades ejecutivas mediante la creación de un conjunto uniforme de reglas de responsabilidad y el establecimiento de normas de servicio al cliente. Una parte de las reformas exitosas en la administración pública de Chile se debe a la incorporación de organismos autónomos.

Las ideas de la Nueva Gestión Pública presentan un desafío para muchos países de América Latina debido a la informalidad de sus sistemas actuales de administración pública. Pero con el impulso de las fuerzas democratizadoras y de globalización, estas ideas también ofrecen muchas oportunidades para que la región progrese.

REFERENCIAS

- Aucoin, P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 3 (2):115–137.
- Aylwin, M., Bascuñan, C. y Correa S., et al. 1990. *Chile en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.
- Bale, M. y Dale, T. 1998. Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries. *The World Bank Research Observer*.
- Blau, P.M. 1974. *On the Nature of Organizations*. New York: Wiley.
- Caiden, N. y Wildavsky A. 1994. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley.
- Campos, E. y Pradhan, S. 1996. Budgetary Institutions and Expenditures Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance. *Policy Research Working Paper* 1646. Washington, D.C.: The World Bank, Policy Research Department, Public Economics Division. Septiembre.
- Cox, G.W. y McCubbins M.D. 1996. "Structure and Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes". Department of Political Science, University of California, San Diego. Documento mimeografiado.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper & Row.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 1998. The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges. Santiago de Chile, 23 de abril.
- Engerman, S.L., Haber, S.H. y Sokoloff, K.L. 1998. "Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies". University of California, Los Angeles. Documento de trabajo.
- Evans, P. 1992. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. En S. Haggard y R.R. Kaufman, editores. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, Los Angeles y Londres: University of California Press.
- Hirschman, A.O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass. y Londres: Harvard University Press.
- Holmes, M. y Shand, D. 1995. "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. The SOG Ten-Year Reunion of Change". Mayo. Borrador.
- Hopkins, J.W. 1991. Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies. En A. Farazmand, editor. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: M. Dekker.
- Keefer, P. 1995. "Reforming the State: The Sustainability and Replicability of Peruvian Reforms of its Public Administration". Documento presentado en la Conferencia sobre la Reforma del Estado. Hotel El Pueblo, Peru, junio. Segundo borrador, septiembre.

- Klirtgaard, R. 1998. Healing Sick Institutions. En S. Borner y M. Paldam, editores. *The Political Dimension of Economic Growth*. Basingstoke: Macmillan.
- Laking, R. 1996. "Public Management Lessons for Developing Countries and the World Bank". Documento mimeografiado.
- Manning, N. 1998. "Unbundling the State: Autonomous Agencies and Service Delivery". Washington, D.C., Economic Development Institute, World Bank, abril 29. Borrador.
- Marcel, M. 1997. "Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience". Trabajo preparado para el seminario del Banco Mundial sobre Chile's Development Lessons and Challenges.
- Moe, R.C. 1994. The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*. 54(2):111–122.
- Morgan, G. 1986. *Images of Organization*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Numberg, B. 1995. Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries. *World Bank Discussion Papers* 161. Washington, D.C.: World Bank.
- Olson, Jr., M. 1993. Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*. Vol. 87, N° 3:567–576.
- Paul, S. 1998. Making Voice Work: What Happened to the Report Card on Bangalore? *PREM Seminar Series*. Marzo 4.
- Putnam, R.D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Reid, G.J. 1998. Performance-Oriented Public Sector Modernization in Developing Countries: Meeting the Implementations Challenge. En J.C.M. Raadschelders y J.I. Perry, editores. *Research in Public Administration*. Greenwich, Conn.: JAI Press. En preparación.
- Reid, G.J. y Scott, G. 1994. Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform. *Green Cover Report* N° 12839. Washington, D.C.: World Bank. 14 de marzo.
- Riggs, F.W. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin.
- Salmen, L.F. 1992. Reducing Poverty: An Institutional Perspective. *Poverty and Social Policy Series*. Paper N° 1.
- Savoie, D.J. 1995. What Is Wrong with the New Public Management? *Canadian Public Administration*. 38(1):112–121.
- Schick, A. 1998. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. *The World Bank Research Observer*. 13(1):129–131.
- Scott, G. y Gorringer, P. 1989. Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience. *Australian Journal of Public Administration*. 48(1):81–92.
- Simon, H.A. 1991. Organization and Markets. *Journal of Economic Perspectives*. 5(2):25–44.

- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Valencia, S. 1996. "Public Sector Reforms in a Developing Country and Analysis of the Chilean Experience". Documento mimeografiado.
- Villalobos R.S. 1983. *Breve historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, S.A.
- Wade, R. 1997. How Infrastructure Agencies Motivate Staff. Canal Irrigation in India and the Republic of Korea. En M. Ashoka, editor. *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*. EDI Learning Resource Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Weber, M. 1968. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. New York: Bedminster Press.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1995. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 1997a. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 1997b. *Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector. A World Bank Country Study*. Washington, D.C.: World Bank.

Página en blanco a propósito

II MARKETING PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS

Página en blanco a propósito

II. MARKETING PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS

NOTA INTRODUCTORIA

Carlos Losada y Suzanne Dove

El *marketing* (o mercadotecnia) aplicado al sector público es un tema relativamente nuevo en la literatura sobre la administración pública. El artículo escrito por Toni Puig, Loreto Rubio y Albert Serra constituye un aporte valioso a esta publicación, ya que ofrece no sólo una introducción al concepto de marketing, sino que ahonda en los aspectos diferenciales del entorno público que inciden en la aplicación de una estrategia de marketing. El artículo ofrece ideas prácticas para el uso del marketing de servicios (diferenciándolo del marketing industrial o de productos, que tiene características sustancialmente distintas), y lo hace de una manera que se adapte específicamente a las características públicas.

Para estos autores, uno de los puntos de partida más importantes es el cambio de orientación de las organizaciones, tanto públicas como privadas, en los últimos años. Hoy en día, en lugar de concentrarse principalmente en la producción y logro de economías de escala, las organizaciones se están enfocando mucho más en las necesidades e intereses del "cliente", o si se prefiere, han adoptado a una "orientación al mercado" más intensa. En otras palabras, cada vez se ha vuelto más relevante conocer las características, necesidades e intereses de las personas a las cuales se dirige el servicio público.

Para algunos sectores de las administraciones públicas latinoamericanas, el intercambio público puede plantear bastantes dificultades a la hora de crear un programa de marketing. La mayoría de la literatura sobre el marketing para el sector público asume la existencia de una demanda solvente o explícita. En América Latina, sin embargo, la dificultad para las agencias públicas radica más bien en convertir la demanda latente en demanda explícita.

En algunos casos (como por ejemplo el de los servicios públicos tradicionales como agua, luz y alcantarillado), esto conlleva diseñar un servicio por el cual la gente esté dispuesta a pagar. Cuando el 70 por ciento de los habitantes de una ciudad no paga por el servicio de agua potable, el primer reto que la organización encargada de supervisar la prestación de este servicio tiene que enfrentar es cómo conseguir que los residentes paguen por el agua que utilizan.

En otros casos (como por ejemplo el de la educación primaria), esto implica crear mecanismos para incentivar a los ciudadanos a utilizar el servicio público. Si los padres no envían a sus hijos e hijas al colegio, la administración tiene

que entender por qué y buscar soluciones que aumenten la demanda. En ese sentido, el artículo de Puig, Rubio y Serra ilumina el problema de la “falta de demanda”.

Los autores presentan el concepto de marketing de servicios en dos dimensiones: por un lado su aplicación como estrategia genérica de gobierno, y por el otro como una estrategia específica de la unidad prestadora de servicios. En este último aspecto, los autores ponen especial énfasis en la creación de un plan de ejecución centrado en el ciudadano, o el así llamado “catálogo de servicios”. La creación del catálogo es un proceso complejo que incluye el diseño, la “producción” y la prestación del servicio, así como el plan de comunicación al público destinatario y al público en general.

No es realista imaginar que todas las técnicas del marketing de servicios sean igualmente relevantes para la realidad latinoamericana. No obstante, tampoco se puede negar la importancia de varios de los aspectos fundamentales expuestos en este artículo, entre ellos la identificación y conocimiento del público destinatario y su comportamiento ante el uso del servicio público; un diseño de servicio que cuente con la participación ciudadana; o la importancia de un plan de comunicación. Estas son cuestiones esenciales tanto para sectores o países donde ya existe una fuerte demanda explícita que se quiere satisfacer de la mejor manera posible, como para aquellos donde la demanda real es débil o inexistente y se quiere fortalecer o crear el potencial.

CAPITULO 4

EL MARKETING, EL MARKETING DE SERVICIOS Y LA GESTION PUBLICA

Toni Puig, Loreto Rubio y Albert Serra¹

Introducción

Hablar de marketing aplicado al sector público, sus limitaciones y la práctica que se puede realizar, implica primero comprender el concepto mismo de marketing para posteriormente identificar los elementos básicos que lo componen y su posibilidad de aplicación en la gestión de la administración pública.

Dividimos el presente texto en tres apartados que revisan los siguientes puntos: introducción al concepto de marketing y su evolución; aspectos diferenciales del entorno público a tener en cuenta por su incidencia en la aplicación del marketing; y un método de aplicación del marketing de servicios adaptado a las características públicas.

El concepto de marketing

A lo largo de la historia, el concepto de marketing ha ido evolucionando hasta presentarse en estos momentos como un sistema de pensamiento o una filosofía

¹**Toni Puig Picart** es director de la Agencia Municipal de Servicios para Asociaciones de Barcelona. Ha trabajado en el Movimiento de Renovación Pedagógica en España, donde también fundó la primera Escuela de Tiempo Libre. Ha dirigido varias revistas para jóvenes, y actualmente dirige *La Municipal* y *L'Associació*, para el sector público administrativo y asociativo de Barcelona. Colabora con el Ministerio de Cultura de Cuba para facilitar una nueva organización de gestión en los grupos de arte de la isla. Ha trabajado con el gobierno de Argentina, específicamente con la municipalidad de Buenos Aires, con la Red Ciudadana Iberoamericana Para la Acción Social. **M^a Loreto Rubio Odériz** es licenciada en ciencias empresariales y master en dirección de empresas de ESADE y la Universidad Politécnica de Barcelona. Durante seis años trabajó en ESADE como miembro del Departamento de Dirección de Marketing y del Instituto de Dirección y Gestión Pública. Proviene del área de marketing de servicios y se especializa en la evaluación, control y ejecución de programas de calidad, así como en la aplicación del marketing relacional. Su actividad docente, de investigación y de consultoría se ha dirigido hacia el sector de los servicios, especialmente en el ámbito público, trabajando para varias instituciones oficiales de diversos niveles. Ha colaborado en cursos de capacitación de directivos públicos iberoamericanos y ha publicado varios artículos relacionados con su trabajo. En la actualidad es consultora senior y responsable del área de fidelización en la empresa consultora Markefin. **Albert Serra** es economista y actualmente se desempeña como gerente del Ayuntamiento de Barcelona. También es profesor colaborador del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Asimismo ha contribuido al programa de formación de gerentes de servicios públicos en el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo.

empresarial. Hasta hace unos años, la idea más corriente del marketing se identificaba con la publicidad o los sistemas de ventas, y sobre todo con los temas relativos a la comunicación y persuasión de los clientes para promover la adquisición de bienes, servicios, e incluso ideas. Es cierto que las organizaciones, básicamente las empresariales, han experimentado una evolución en su orientación, concentrándose inicialmente en la producción y obtención de economías de escala, proponiendo luego la idea de que el producto de mejores características es la base de la demanda, para posteriormente hacer énfasis en el esfuerzo de ventas y retornar por último a la esencia del marketing.

Es esa “esencia” lo que realmente interesa. El marketing se define como la ciencia del intercambio, fundamentada en la orientación al cliente como filosofía de gestión. Representa, en primer término, una postura mental, una cierta actitud o una forma concreta de concebir dicho intercambio, cuyo objetivo principal es conseguir la mayor satisfacción para las partes involucradas (cada una en sus propios términos).

El sistema de pensamiento de marketing tiene como consecuencia un estilo de actuación, complementado con un sistema de análisis. Estos dos últimos aspectos corresponden a la parte más visible del marketing; todos conocemos los estudios de mercado, la publicidad o las acciones de venta. Sin embargo, todo ello carecería sentido, y sobre todo, no daría resultados coherentes y positivos si no estuviera sustentado en un sistema de valores que impregne la organización.

La utilización del término “cliente” ha suscitado en el sector público algunas controversias y connotaciones negativas. Muchos opinan que el ciudadano no puede considerarse *cliente* ya que no parte de la misma situación que se establece en el entorno del mercado. Por esta razón se introduce aquí otro concepto que puede tener mayor aceptación. Las organizaciones que desarrollan un verdadero marketing son aquellas que viven y comparten una cultura organizativa en que lo principal es la *orientación al mercado* (un concepto más general que el de cliente). En este punto hay que aclarar que desde la perspectiva de marketing, se entiende por mercado el conjunto de personas individuales que tienen unas necesidades o deseos, y que están dispuestas a intercambiar para obtener una respuesta satisfactoria a los mismos.

Desde este punto de partida se puede entender que la aplicación del concepto de marketing no se circunscriba al terreno de los negocios o sector privado, sino que encuentre gran aceptación en otros campos, organizaciones o entidades de distinta naturaleza. La idea básica del marketing puede ser aplicada universalmente, y ciertamente la perspectiva de marketing es aplicable al sector público. Esto teniendo en cuenta que los directivos de tal sector se enfrentan a un mercado mucho más complejo, dado que los ciudadanos individualmente juegan diversos roles en su relación con lo público, no siendo tampoco los únicos públicos a los que se debe satisfacer.

La gestión de marketing

Como se dijo anteriormente, la aplicación de la filosofía de marketing da paso a una cultura organizativa que expresará en sus actuaciones un verdadero compromiso por conocer e interiorizar las necesidades del mercado al que se dirige la organización, y por dar una respuesta satisfactoria a las mismas. La filosofía se transforma en un *proceso de planificación y gestión, en un método responsable de identificar, anticipar y satisfacer las necesidades del mercado de forma rentable* (nótese la utilización del término *mercado* en vez de *cliente*). El marketing ofrece un sistema de actuación ordenado que parte desde fuera de la organización mediante la identificación de las necesidades y deseos a los que, gracias a su conocimiento profundo puede anticiparse ofreciendo respuestas satisfactorias sin olvidar el cumplimiento de los objetivos de la propia organización (la planificación del marketing está supeditada a la planificación estratégica general).

La orientación derivada del marketing genera un tipo de gestión que engloba la cultura (valores compartidos), las estrategias (cómo crear utilidades, beneficios para el mercado y cumplir con los objetivos), la organización (estructura para desarrollar la estrategia), y los sistemas (para recolectar información, planificar y controlar los resultados). Es así como ofrece conceptos, instrumentos y metodologías que ayudan a implantar su filosofía de gestión.

Conceptos

Los conceptos básicos con los que se trabaja son: mercado, segmentación, posicionamiento y *marketing mix*.

El *mercado* ya ha sido definido desde la perspectiva del marketing. Este es el punto de partida. Se trata de trabajar desde fuera hacia dentro. Primero se deben conocer a fondo las características, problemas y necesidades de las personas a quienes se quiere dirigir la actividad para estructurar posteriormente una oferta que responda en forma satisfactoria. Sin embargo, lo primero que se debe asumir es que todas las personas que pueden integrar el mercado potencial son distintas, y que para lograr satisfacerlas será necesario ofrecer respuestas individualizadas, personalizadas. Ante esta situación se presenta la limitación de gestión y de recursos (tanto económicos como organizativos y de personal, entre otros), lo cual reduce las posibilidades de acción. Esta reflexión conduce a la primera estrategia básica del marketing: la *segmentación*.

La estrategia de segmentación ofrece en primer lugar un instrumento técnico que permite agrupar los componentes del mercado a través de la identificación de ciertas características comunes u homogéneas entre ellos (sean socio-demográficas, de estilos de vida, personalidad, beneficio buscado, forma de uso de productos o servicios, problemáticas compartidas, etc.), para reducir el número de

respuestas u ofertas posibles. Tras el proceso de segmentación surgirán distintos grupos o segmentos a los que la organización puede dirigirse. La elección, la estrategia de segmentación, la decisión de dar respuesta a uno o varios segmentos o al conjunto del mercado dependerá de los objetivos, las posibilidades y los recursos. Se trata de contestar la pregunta: ¿Cuál es el destinatario?

Conociendo la propia organización y el entorno tanto general como competitivo en el que se encuentra y actúa, será necesario responder la siguiente pregunta: ¿Qué se le va a ofrecer a los segmentos seleccionados? Aquí se habla de la otra estrategia básica del marketing: el *posicionamiento*. ¿Cómo se posiciona la organización frente a su público destinatario en comparación con el resto de competidores? ¿Cuál es su oferta diferenciada o beneficio básico característico?

Responder a estas dos preguntas — a quién y qué — es fundamental para poder diseñar y desarrollar todos los elementos que materializarán una oferta que responda a las necesidades analizadas en forma satisfactoria para ambas partes del intercambio. Esto es lo que se denomina el *marketing mix*

Entender y comprender cuál es el mercado público, priorizar segmentos (pues no todo el mundo vive igual una necesidad parecida) y establecer la oferta adecuada son todas decisiones esenciales para aplicar la orientación de marketing en la administración pública. Las estrategias de segmentación y posicionamiento deben aplicarse en la gestión pública tanto en el nivel corporativo (decisiones políticas), como en el nivel productivo de unidades de servicio. Es así como el marketing encuentra dos niveles de aplicación en el sector público: uno de estrategia genérica de gobierno y otro de unidad prestadora de servicios.

El marketing de servicios

Partiendo de las estrategias básicas se diseñan los elementos que facilitarán el intercambio en los términos establecidos. Estos elementos se definen como el *marketing mix*. Históricamente, la gestión de marketing se desarrolló principalmente en el ámbito de los bienes tangibles, y por esta razón durante mucho tiempo estuvo supeditada a las características propias de dichos bienes tangibles. Los instrumentos principales sobre los que se trabajaba eran: el producto, el precio, la comercialización y la comunicación.

Sin embargo, en los años setenta empezó un debate sobre la adaptación de estos elementos a la gestión de los servicios. Se identificaron unas características propias que expresaban la necesidad de adaptar y crear una gestión específica para los servicios, y no una mera copia de lo que se estaba haciendo hasta entonces. Conocer estas características se tornó esencial para aplicar el marketing en la gestión pública, pues la mayor parte de la oferta de este sector se presentaba en forma de servicios a la ciudadanía, y por lo tanto la planificación y metodología a aplicar no eran genéricas sino específicas del marketing de servicios.

Las especificidades más destacables de los servicios son: su *intangibilidad* o inmaterialidad (no pueden probarse ni demostrarse antes de su uso), la *inseparabilidad* (la producción y el consumo son simultáneos) y la *heterogeneidad* (en la producción del servicio interviene directamente el usuario y por lo tanto el resultado final no depende sólo de la organización sino también de la propia actuación del usuario). De allí se derivan otros aspectos: la imposibilidad de almacenaje y por lo tanto la importancia de la producción inmediata, la necesidad de un contacto directo entre productor y usuario, las dificultades de producción y estandarización de la calidad, la dependencia del resultado de la "línea" (empleados en contacto directo con los usuarios). Así pues, superar el debate *bienes tangibles* versus *servicios* representó un reto fundamental para el marketing de servicios, pues en él se jugaba el derecho a su existencia independiente.

A partir de los años ochenta se dio una explosión en torno a la sensibilización sobre la influencia y efecto que tiene la naturaleza del servicio sobre las estrategias y tácticas del marketing y sus implicaciones prácticas. Las experiencias empíricas han promovido el desarrollo de un cuerpo conceptual específico para el sector de los servicios, y como resultado de todo ello una metodología de gestión diferencial (aunque, comparado con su aplicación en la producción de bienes, sigue siendo un modelo joven).

Como se verá en la segunda sección de este documento, la legitimación actual del sector público pasa, entre otras cosas (como garantizar la gobernabilidad), por difundir el mensaje de que toda actividad pública es un servicio. La administración pública se presenta como *empresa de servicios*, transforma su concepto de ciudadano-súbdito en *cliente*, y su acción pública en *servicio* al ciudadano. Los objetivos a cumplir son la consecución de su misión básica y la producción de servicios de calidad con eficiencia, siendo uno de los barómetros principales la satisfacción del cliente.

Para poder llevar a la práctica esta nueva orientación pública es necesario asumir nuevos instrumentos de gestión. La metodología del marketing de servicios ayuda a concebirlos, seleccionarlos y producirlos a partir de las necesidades del mercado. Asimismo asegura la producción de servicios de calidad, útiles y que den satisfacción. Es en definitiva un soporte a la planificación, producción, prestación y evaluación de los servicios (un modelo para la gestión pública que se desarrollará más adelante en este trabajo).

Hasta el momento, las aplicaciones del marketing en el sector público no han dado resultados totalmente satisfactorios por diversas razones, entre ellas las experiencia y aplicaciones temáticas y parciales, de corto plazo u orientadas al marketing de primera generación (información y comunicación), olvidando las necesidades como base de la acción. Pero sobre todo, la falta de éxito se debe a la tentación de aplicar de forma mecánica los conceptos, metodologías e instrumentos que ofrece la práctica en el sector privado, lo que en realidad tiene un poten-

cial de traslado limitado debido a las características singulares del entorno público. Es necesario reconocer que el marketing específico de los servicios públicos está todavía en una fase inicial de desarrollo, a pesar de lo cual tiene un óptimo punto de partida en el marketing de servicios. En la segunda parte de este trabajo se exponen las características diferenciales del sector público que inciden en la aplicación del marketing de servicios.

Nuevos enfoques del marketing

El marketing como ciencia del intercambio está sufriendo en estos días una crisis conceptual debido a los cambios que se están experimentando en el entorno. Entre los más característicos figura el relacionado con la estructura sociodemográfica. Los clientes son cada día más expertos y más sofisticados, tienen acceso a más información, y sobre todo no quieren ser anónimos en su relación con los ofertantes. Muchos mercados están en su fase de madurez, de manera que se producen menores crecimientos y mayor fragmentación en las demandas. Las barreras geográficas se eliminan y se extiende el conocimiento y la comparación con otras ofertas. La economía se terciariza y se implantan las tecnologías de la información en forma generalizada.

Todo ello afecta de forma directa las demandas que los ciudadanos hacen al sector público. Si éste se presenta como una empresa de servicios, los ciudadanos actúan como clientes, exigiendo y ejerciendo una mayor presión por alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia del sistema. Son conscientes de su situación y problemática individualizada, accediendo a nuevos canales para expresarse. Exigen una optimización en las respuestas y un servicio de calidad. Esperan de los servicios públicos una mayor receptividad a las exigencias existentes.

Ante esta situación aparece un nuevo enfoque de futuro, muy adecuado a la gestión pública. Del marketing del intercambio (centrado únicamente en el proceso en que éste se establece), se está pasando en la actualidad al marketing relacional, cuyo objetivo principal es establecer relaciones de colaboración para crear y compartir valor en el largo plazo. Las ideas de colaboración y de valor son fundamentales. Desde la perspectiva relacional se persigue la creación de valor para ambas partes, y para que ambas puedan beneficiarse han de colaborar en la definición de lo que genera valor. Por este motivo no es tan importante el intercambio en sí mismo como la relación que se establece, relación ésta que aumenta la confianza del ciudadano en la organización pública.

La práctica del marketing relacional se centra en *cumplir* las promesas versus *hacer* promesas. En un marketing de toda la organización (una cultura compartida en la que todos los miembros piensan en términos de mercado), a diferencia de un marketing desarrollado exclusivamente por los especialistas. Se basa en el diálogo continuo y en una gestión de la comunicación interactiva, individualizada y

proactiva. Los instrumentos que utiliza se centran en la educación de los clientes para el uso de los servicios, la integración, la participación, la negociación y la cooperación.

En el sector público hace falta urgentemente renovar el espíritu de pertenencia de los ciudadanos, aspecto mucho más importante que en el sector privado, pues no basta con el simple intercambio. Así pues, el enfoque relacional:

- se centra en el sentimiento de pertenencia, movilizándolo y ganando adhesiones para las políticas y actuaciones públicas;
- mejora las relaciones productivas, enseñando a producir y aprendiendo de los clientes a producir mejor;
- ayuda a crear valor común, dando contenidos y haciéndolos explícitos, asequibles y comprensibles para todos los interesados.

Es así como de la gestión del intercambio pasamos a la *gestión integral del mercado*.

La aplicación del marketing de servicios en la administración ha de complementarse y plantearse desde la perspectiva relacional, trabajando desde las necesidades de los ciudadanos y con los ciudadanos: colaborando con ellos, codecidiendo y marcando prioridades consensuadas.

A pesar de que esta nueva perspectiva abre un abanico importante de posibilidades para la mejora futura de la planificación, gestión y producción de servicios públicos, se debe reconocer que el forjamiento de relaciones que generen valor para el largo plazo requiere una premisa de base: realizar los intercambios actuales con un mínimo de calidad. Esto da pie a profundizar un poco más en esta cuestión.

La calidad en los servicios públicos

Dos aspectos nos conducen a tratar el tema de la calidad de los servicios públicos. Por una parte, el compromiso actual de la propia administración de ofrecer servicios de calidad como base para obtener satisfacción en su opción de servir al ciudadano; por otra, y como se dijo en el punto anterior, la necesidad de realizar las acciones con calidad para poder potenciar las relaciones de largo plazo.

Desde el punto de vista gerencial, los servicios públicos tienen un mercado muy complejo al que servir, en el que conviven diversos públicos con intereses diferentes, incluso contrapuestos. La evaluación de la calidad del servicio público debe realizarse desde varios puntos de vista, lo que la hace más complicada. No sólo cuenta la opinión de los usuarios directos de los servicios, sino que también han de contemplarse los criterios aplicados por la ciudadanía como colectivo, por las asociaciones y grupos de presión, por los políticos y los organismos proveedores de servicios. La complejidad pasa por manejar indicadores de prestación,

indicadores internos de producción e indicadores de los impactos externos en la sociedad, que no tienen por qué coincidir entre sí. A continuación nos centraremos en la calidad desde el punto de vista del ciudadano-usuario.

Las características propias de los servicios influyen de forma determinante en su evaluación. El hecho de que sean intangibles, que el usuario participe en su producción, que no se puedan retirar de la cadena productiva si son defectuosos porque su producción es simultánea a su consumo, todo ello impide controlar al cien por ciento la calidad final de la prestación. En servicios no se puede aplicar el concepto de calidad de los bienes tangibles, a saber, cumplir con las especificaciones previamente determinadas (básicamente por los técnicos). Como cada usuario participa en la producción de los servicios —con sus propias necesidades, habilidades, experiencias y expectativas—, no se puede confirmar que se trabaja con calidad cumpliendo las especificaciones establecidas desde la propia organización; es así como la evaluación también dependerá de lo que cada persona espere como resultado del servicio. La calidad del servicio es la “calidad percibida”, y viene determinada por la diferencia entre las expectativas previas que se tienen del servicio y lo que se cree que se ha recibido del mismo. Si el usuario opina que el resultado es superior o igual a lo que espera, la calidad percibida del servicio será satisfactoria. Lo contrario conducirá a una evaluación negativa de la calidad.

La evaluación de la calidad se realiza de forma general, pero esta opinión general viene determinada por una serie de criterios identificables en la producción y prestación del servicio. En el ámbito público se han detectado los siguientes criterios de evaluación de los servicios :

- tiempos de respuesta y espera
- capacidad o volumen de servicio
- accesibilidad/conveniencia
- disponibilidad del servicio
- fiabilidad o precisión
- seguridad
- propiedad/efectividad
- agrado/confort
- simplicidad de los procesos
- empatía de los empleados de línea

Estos son algunos de los criterios relacionados directamente con la prestación de servicios, que a su vez son complementados por criterios generales vinculados con su carácter público como la justicia, la equidad, la neutralidad y la confidencialidad.

Cuando desde la gestión se plantea la evaluación de la calidad de los servicios públicos, es necesario responder a una serie de preguntas claves. La primera es: ¿quién es el cliente? En los servicios públicos no está tan claro quién es el

cliente, pues si se lo toma en su sentido más amplio como aquel que tiene un interés en el servicio se puede mencionar al usuario directo, lo mismo que a los grupos de interés o *stakeholders* e incluso a los mismos políticos. La situación inicial de las personas con las que se mantiene un contacto en la prestación puede ser muy diferente según el servicio que se analice: beneficiarios (subsidios a los desempleados), compradores (transporte público), usuarios (parques y jardines), coproductores (padres en el consejo escolar), consumidores (ayuda domiciliaria), regulados (afectados por las regulaciones ambientales), contribuyentes (en su relación con Hacienda).

La pregunta inicial conducirá a plantear otras cuestiones como: ¿qué valor tiene la opinión e información aportada por cada uno de los públicos?, ¿cuáles son los destinatarios? (como en el caso de servicios a personas con deficiencias psíquicas), ¿qué tipo de información pueden aportar?, ¿cuál es el momento más adecuado para evaluar el servicio? (durante su utilización o posteriormente), ¿cuánta información se espera de él?

Para finalizar, queremos destacar la importancia de la gestión de las expectativas como elemento fundamental en la evaluación de la calidad de los servicios públicos (las expectativas actuales sobre la oferta pública son muy superiores a la capacidad real de respuesta), así como la necesidad de gestionar correctamente los momentos de contacto entre organización y usuario.

Aplicabilidad del marketing de servicios a la gestión pública

Garantizar la gobernabilidad y servir al ciudadano son los dos aportes básicos que la sociedad espera del sector público. La legitimación de la acción pública se apoya cada vez más en estas dos funciones mientras pierden peso otras como la defensa de la soberanía nacional o garantizar el orden y asegurar el principio de autoridad, ambas fundamentales hasta hace muy poco tiempo. Estas nuevas prioridades surgen de la propia evolución de las sociedades desarrolladas y se tornan exigencias cada vez más claras por parte del ciudadano hacia el sector público, sobre todo porque éste último las ha asumido como su mejor opción para definir su aporte y actitud frente al ciudadano. Nos interesan aquí especialmente las consecuencias que tiene para la gestión pública la opción de caracterizar la acción pública como servicio al ciudadano. Este mensaje, cuya formulación más explícita se hizo en 1985 a través de la publicación del informe de la OCDE sobre el sector público bajo el título-consigna *Administration as service, the public as client*, supone algunos compromisos para el sector público que comportan cambios de calado muy profundo para la gestión pública. Los dos principales son: la conversión del sector público en una *empresa* de servicios (casi siempre la principal empresa de servicios de cualquier país), y la conversión del ciudadano de una condición próxima a la de súbdito a una coincidente con la de *cliente*.

Las consecuencias para el sector público de estos dos simples cambios de posición pueden parecer relativamente sencillas de asumir. De hecho, han surgido algunas lecturas que tienden a resolver el problema con recetas supuestamente obvias. Un resumen simple de esta posición podría ser que la gestión pública debe:

- funcionar como una empresa de servicios;
- tratar al ciudadano como cualquier empresa trata a su cliente
- modificar sus estrategias y modelos de gestión con la incorporación, entre otras cosas, del marketing de servicios como instrumento clave de gestión estratégica y operativa.

Algo de cierto hay en este planteamiento. Pero lo que hay de cierto está en el diagnóstico implícito del problema y no en las soluciones propuestas. Sin duda, la proclamada vocación de servicio de las administraciones públicas plantea un problema que aún no se resuelve: producir servicios públicos de calidad con altos niveles de eficiencia. Pero hay una condición ineludible y es que estos servicios deben seguir siendo públicos. Esta misma vocación de servicio supone una nueva relación con el ciudadano, pero el ciudadano, en su relación con la administración pública, es un *cliente* peculiar. Las agencias tributarias presentan su acción como servicio. Sin duda lo es. ¿Significa esto que el ciudadano contribuyente puede ser conceptualizado como cliente? Por fin parece obvio que un proceso de producción —en este caso el de los servicios públicos, que además comprende su provisión— requiere de modelos conceptuales e instrumentos adaptados a esta función. El marketing de servicios es un modelo que se adapta a estos requisitos excepto en un punto: no existe el marketing de los servicios públicos. Sin duda, el marketing de servicios es un punto de referencia ineludible para cualquier desarrollo congruente que se pretenda realizar en el ámbito del marketing de los servicios públicos, pero el traslado de sus avances a la gestión pública es muy limitado, especialmente en el nivel conceptual.

El marketing de servicios públicos constituye, sin lugar a dudas, un vacío adicional fundamental en el de por sí escaso arsenal de modelos e instrumentos de gestión pública. Pero también es obvio que lo que se ha desarrollado en marketing de servicios es la materia prima básica con la que se puede construir el marketing de los servicios públicos.

El proceso de desarrollo del marketing de servicios públicos, pese a lo que pueda sugerir algún capítulo complementario de algunos manuales de marketing de servicios, es complejo y probablemente largo. Las primeras dificultades a las que se enfrenta este proceso, y las principales, tienen su origen en la naturaleza específica de lo público y, derivada de ello, la naturaleza también específica de los servicios públicos.

El “mercado” de los servicios públicos

El mercado de los servicios públicos no es comparable con el mercado de los servicios que no lo son. Probablemente la misma utilización del término mercado para referirse al proceso de intercambio de servicios públicos induzca a una mayor confusión en lugar de aportar clarificación en la gestión pública. De hecho, el único elemento común entre uno y otro es que, tanto en el mercado como en lo público, estamos ante un proceso de intercambio. La naturaleza de este intercambio es, sin embargo, radicalmente distinta. De esta naturaleza diferente se derivan consecuencias decisivas entre las que destacan dos: el carácter complejo y distinto del *cliente* de los servicios públicos y el carácter normativo del equilibrio entre oferta y demanda de servicios públicos.

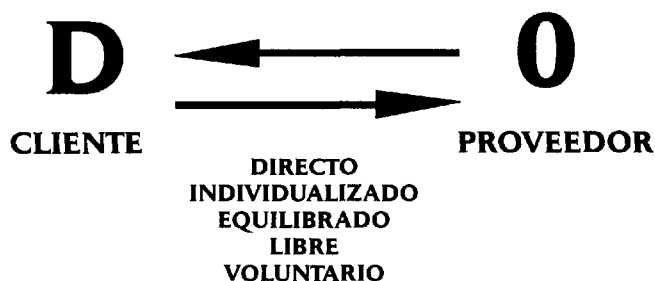
Anteriormente se hizo alusión a un cuarto elemento diferenciador de los servicios públicos que tiene también una fuerte incidencia en las condiciones de gestión de la oferta de servicios públicos: la especificidad y heterogeneidad de los tipos de servicios que se incluyen bajo el nombre genérico de servicios públicos. Las siguientes páginas se centran en analizar estos cuatro aspectos específicos de la gestión de servicios públicos y, en la medida de lo posible, se señalarán las consecuencias que de ellos se derivan para la aplicabilidad de un modelo de gestión de marketing de servicios en el ámbito de lo público. Los temas que se tratarán son los siguientes:

- el modelo de intercambio público;
- la naturaleza del ciudadano-cliente;
- el carácter normativo de la oferta y la demanda; y
- la tipología de los servicios públicos.

Sin duda, las diferencias entre el escenario de mercado y el escenario público, así como las especificidades de este último a tener en cuenta para desarrollar un cuerpo conceptual e instrumental específico que pueda denominarse marketing de los servicios públicos, son muchas más que las indicadas. Por tanto, aquí no intentaremos más que aportar algunos elementos de reflexión a este proceso.

El modelo de intercambio público

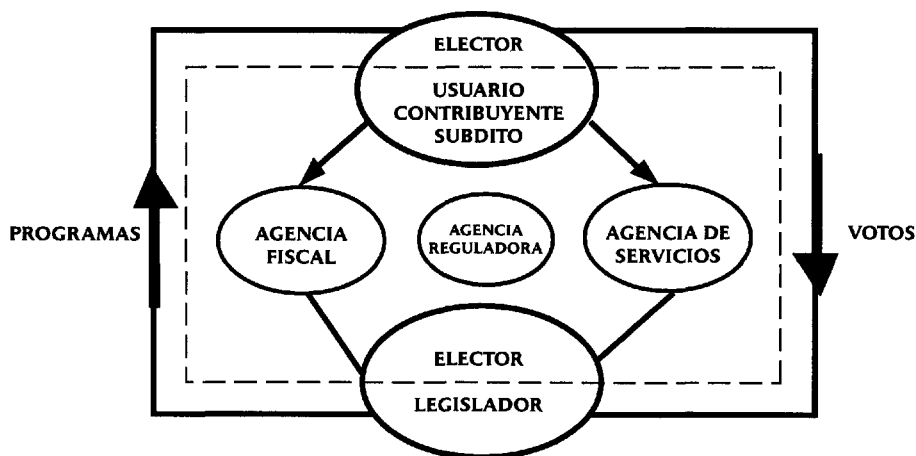
Lo que condiciona la gestión de los servicios públicos es el modelo de intercambio que rige en el escenario público. El intercambio directo, individualizado, equilibrado, libre y voluntario que rige el mercado privado de servicios (Figura 4.1), a cuya gestión se adapta el marketing de servicios, no tiene ningún parecido en lo fundamental —esto es, en el proceso de intercambio que se trata de gestionar— con el modelo de intercambio que rige en la esfera de lo público.

Figura 4.1. El modelo de intercambio en el mercado

Fuente: Elaboración propia.

El de intercambio público (véase la Figura 4.2) se configura como un modelo esencialmente complejo en relación con la extrema simplicidad –probablemente base fundamental de su eficacia– del modelo de intercambio de mercado. Las características que definen el modelo de intercambio público parecen no sólo distintas sino incluso contrarias a las que caracterizan el modelo de intercambio de mercado. Dicho sea de paso, esta contraposición no se debe ver como una casualidad sino como una cierta garantía de complementariedad sistémica.

Visto desde la lógica de la función de provisión y prestación de servicios, el modelo de intercambio público aparece en primer lugar como un modelo de

Figura 4.2. El modelo de intercambio público

Fuente: Elaboración propia.

intercambio *indirecto* en el que conviven varios mercados o sistemas de flujos autónomos pero interdependientes (servicios, impuestos, normas); a su vez, estos están sujetos a otro sistema de flujos que es externo al mercado de servicios propiamente dicho y que configura el escenario político (programas y votos). Esta característica del intercambio público condiciona decisivamente la gestión de los servicios públicos. Por ejemplo, desde el punto de vista del ciudadano-cliente conlleva la ventaja de la gratuidad, total o parcial, de los servicios, la desventaja de la tributación, y sobre todo una gran opacidad para percibir el nivel de equilibrio del intercambio particular y global. Los efectos de estas peculiaridades sobre la gestión del sistema son definitivas. Por ejemplo, la medición del grado de satisfacción del cliente, incapaz en este modelo de intercambio de poder percibir su “*value for money*”, plantea dificultades conceptuales y técnicas que no pueden ser resueltas con la mera aplicación de los avances que en tal sentido se han realizado en el ámbito del mercado.

La segunda característica relevante del modelo de intercambio público es su dimensión *colectiva*. Las transacciones en el mercado público se deciden en términos sociales y no individuales. En ocasiones, incluso la apropiación del servicio y su uso se produce en ámbitos colectivos (el servicio de representación diplomática, por ejemplo). Las consecuencias de esta dimensión colectiva, en la que no vamos a profundizar aquí, son determinantes para el proceso de gestión. De su correcta comprensión puede depender, entre otras cosas, una adecuada percepción del tiempo con que debe encararse la gestión de la oferta de servicios públicos. ¿Cómo gestionar y reestructurar el servicio de pensiones públicas para las personas mayores sin considerar esta dimensión colectiva del proceso de intercambio?

La tercera característica del modelo de intercambio público es que se trata de un modelo de intercambio *desequilibrado*. En términos individuales, la función redistributiva propia del modelo convierte el equilibrio individual entre impuestos pagados y servicios recibidos —suponiendo que ambos pudieran ser contabilizados con precisión— en una casualidad muy poco probable. Si se aceptase el modelo, el cliente dispondría de pocos elementos para valorar su equilibrio particular y el equilibrio global del sistema. Si el objetivo del directivo público es satisfacer al ciudadano-cliente, tendrá que enfrentar por lo menos dos retos típicos desde el punto de vista del marketing de servicios. El primero es conocer su propia estructura de equilibrio, básicamente entre impuestos y servicios, y el segundo hacerla visible al ciudadano.

La cuarta característica que define al modelo es su carácter *normativo*. De hecho, se trata ni más ni menos que de un sistema de equilibrio. La oferta y demanda de servicios públicos se formaliza a través de procesos normativos sin los cuales los conceptos de demanda y oferta de servicios públicos son palabras vacías. Sin una norma que concrete una oferta y por tanto reconozca una demanda,

no existe servicio público. En el escenario de los servicios públicos, los conceptos de demanda y de oferta se funden en uno solo; se trata de un marco normativo en el que se reconocen unos derechos concretos a unos ciudadanos concretos —a veces todos y a veces algunos— y en el que se asume el compromiso de generar la oferta correspondiente a esta demanda aceptada. Este marco normativo, establecido desde la instancia política (legislativo o ejecutivo), regula el funcionamiento del modelo de intercambio público. Resulta obvia la diferencia con el mercado y no menos evidente la limitación de cualquier formulación conceptual transportada desde el mercado para gestionar el intercambio de servicios públicos. El marketing de los servicios públicos sólo lo será si, entre otras cosas, es capaz de ofrecer instrumentos adecuados para manejar este sistema de gestión normativo de las demandas y ofertas de servicios públicos.

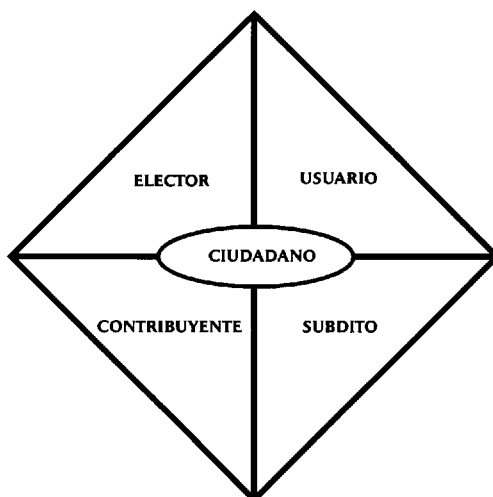
La naturaleza del ciudadano-cliente de los servicios públicos

A partir de los nuevos aportes sobre el concepto de calidad, ésta ha sido aceptada como medida fundamental del éxito de cualquier empresa cuando se trata de conseguir la satisfacción del cliente y, desde ella, su lealtad para con la empresa. En la medida en que identifica su relación con el ciudadano como una relación cliente-proveedor, el sector público se vincula implícitamente —y recientemente en forma más explícita— con el objetivo de satisfacer también a su cliente. Ya se han indicado con anterioridad algunas particularidades del escenario público que obligan a una lectura diferenciada de este objetivo. Aparece aquí otro elemento de diferenciación: el objetivo de lealtad, central en las formulaciones más avanzadas en el marketing de servicios, tiene poco sentido en el ámbito de los servicios públicos, los cuales en ocasiones se enfrentan incluso a un exceso de lealtad. Sin embargo, el aspecto central que se plantea en relación con el ciudadano-cliente de los servicios públicos es la complejidad de éste. Esta complejidad surge de la misma naturaleza del sector público y del modelo de intercambio que se deriva de la función económica y social que define esta naturaleza. A partir de todo ello se perfila un cliente multidimensional que poco tiene que ver con el concepto habitual acerca del mismo.

El cliente se presenta frente al sector público con cuatro dimensiones integradas en un sujeto unitario: el ciudadano. Estas cuatro dimensiones son: *usuario* de los servicios públicos; *contribuyente* obligado normativa y coactivamente al pago de impuestos; *súbdito* sujeto al cumplimiento de las leyes y normas que regulan el funcionamiento social; y finalmente *elector* y como tal asignador del ejercicio del poder público (Figura 4.3).

Sin duda el título-consigna del estudio de la OCDE anteriormente mencionado, el cual incita al sector público a percibir a los ciudadanos como clientes, responde con exactitud a las expectativas y deseos de aquellos. Su traducción

Figura 4.3. Carácter multidimensional del ciudadano como cliente del sector público



Fuente: Elaboración propia.

operativa, sin embargo, escapa a una lectura lineal de este mensaje. En lo que hace referencia a la prestación de servicios públicos y teniendo en cuenta la tendencia creciente del sector público a presentar toda su actuación en términos de servicio, los elementos conceptuales e instrumentales que permitan hacer operativa la relación proveedor-cliente están poco elaborados. Probablemente, el marketing de los servicios públicos no debería ser otra cosa que un cuerpo conceptual e instrumental que permitiera enfrentar esta multidimensionalidad del ciudadano desde un enfoque de cliente, abandonando definitivamente cualquier abordaje operativo y cotidiano que suponga su consideración como súbdito.

El desarrollo de esta línea de trabajo se debe iniciar probablemente en el terreno del cambio de los valores dominantes en las administraciones públicas. Al igual que el marketing de servicios, el marketing de servicios públicos también debe y puede aportar a la gestión pública una nueva cultura organizacional desde la que se pueda hacer operativo un tratamiento distinto de su relación con los ciudadanos.

El carácter normativo de la oferta y la demanda en los servicios públicos

El tercer aspecto estratégico a considerar en el desarrollo del marketing de servicios aplicado a la gestión pública es el carácter normativo del equilibrio entre la oferta y la demanda de servicios. Como hemos indicado anteriormente, la demanda significativa —que coincide con la oferta formal a la que se compromete el sector público

con los ciudadanos— se establece normativamente. La demanda social por sí misma no determina la estructuración de la oferta de servicios públicos. Sólo va a ser satisfecha la demanda que consigue promover un marco normativo que define una oferta de servicios públicos con su correspondiente asignación de recursos. Esta particularidad del sector público diferencia decisivamente al marketing de servicios del marketing de servicios públicos. Parecería como si éste último tuviera como función básica definir los marcos normativos generadores de ofertas de servicios públicos, pues es en este espacio donde se va a configurar la aceptación formal de demandas sociales y la generación de las correspondientes ofertas. Conviene reflexionar aquí brevemente sobre la trascendencia que tiene para la gestión pública este mecanismo peculiar de equilibrio desde la lógica de la prestación de servicios. La demanda de servicios públicos tiende a infinito, debido a su costo nulo o bajo para el ciudadano-usuario. El límite a esta demanda se establece normativizando la oferta que va a ser suministrada por el sector público. Esta oferta formal está sujeta a la disponibilidad presupuestaria, que a su vez está limitada por la “demanda” de impuestos del ciudadano-contribuyente, la cual obviamente tiende a cero. Sin embargo, este mecanismo aparece quebrado en la mayor parte de los países desarrollados. Y el quiebre no se produce entre oferta y demanda sino entre oferta formal normativizada y oferta real con consignación presupuestaria. En términos de marketing de servicios, se podría afirmar que la estrategia de oferta del sector público tiende a generar expectativas desmesuradas en los usuarios a través de promesas de oferta (oferta normativa) que no se corresponden con la oferta real ni en términos cuantitativos ni en términos cualitativos.

Tipología de los servicios públicos

El último tema a abordar sobre los problemas a los que se debe enfrentar el marketing de servicios en el ámbito de lo público se refiere a la complejidad del propio concepto de servicio público. La primera consideración es que los responsables por la toma de decisiones en la esfera de lo público tienden a situar el concepto de servicio público como un valor esencial de la función pública. Como se apuntaba al principio, junto con el concepto de gobernabilidad, el servir al ciudadano es la pieza clave de la legitimación actual del sector público. Por lo tanto, suministrar y producir servicios forma parte de su núcleo.

La segunda consideración se refiere a lo que se entiende desde el propio sector público por servicio público. A estas alturas, la respuesta es que toda la acción pública es servicio público. Esta es, al menos, la propuesta de los responsables por la toma de decisiones en el sector público. Al decir de la OCDE, “*Administration as service*”. La respuesta del ciudadano a esta propuesta es obvia y consiste en actuar como cliente. Surge aquí la posibilidad de visualizar la acción pública como servicio como un intento por definir una actitud y no una oferta de

producto. Siendo ésta una interpretación lógica contenida en la propuesta de la OCDE, parece claro que se trata además de proponer al ciudadano una lectura también en términos de producto.

Así pues, el sector público expresa una actitud de servicio y la concreta centrando su acción en suministrar y producir servicios. Indiscutiblemente, una parte muy importante de la acción pública está dedicada a esta labor en sus áreas tradicionales. Sólo los paquetes educativo, sanitario, cultural, asistencial (servicios sociales, paro, pensiones), de transporte, vivienda, etc., configuran al sector público como la mayor institución proveedora y productora de servicios de cualquier país. El sector público, sin embargo, presta además a la sociedad tres bloques adicionales de servicios que se apartan de los convencionales. Estos son los *servicios de apropiación colectiva* (defensa, representación internacional, liderazgo, etc.), los *servicios de regulación* (ejercicio de autoridad, policía, normatividad, etc.) y los *servicios tributarios*. Así, el marketing de servicios públicos se enfrenta a la necesidad de ofrecer en primer lugar marcos conceptuales e instrumentales para gestionar servicios convencionales desde la lógica pública. En segundo lugar se enfrenta al reto de hacer lo mismo para un conjunto de acciones públicas, conceptualizadas como servicios, pero que poco tienen que ver con lo que el marketing de servicios ha abordado en el ámbito del mercado.

El marketing de servicios públicos

Partiendo del marketing de servicios y de una reflexión específica sobre el entorno público concebido como centro productor de servicios, es factible desarrollar un instrumento —el marketing de servicios públicos— capaz de ofrecer respuestas a los retos a los que se enfrenta la gestión pública. Desde la investigación de mercados hasta las estrategias de comunicación, pasando por los conceptos de posicionamiento y segmentación o los instrumentos de diseño de servicios, gestión de procesos, análisis de resultados y satisfacción, el marketing de servicios ofrece referencias que pueden facilitar extraordinariamente el desarrollo del marketing de servicios públicos. Desde esta plataforma, y evitando la tentación de adaptar el sector público al marketing de servicios desarrollado en el ámbito del mercado, el marketing de servicios públicos puede convertirse en un soporte sólido y congruente para hacer realidad el objetivo de acercar al sector público a su función de servir al ciudadano.

El proceso de planificación y producción de un servicio por parte de un equipo de trabajadores

¿Cómo trabajan hoy las organizaciones públicas que colocan a los ciudadanos en el centro de sus decisiones?

En la producción de los servicios públicos, las organizaciones y sus equipos no disponen de un método claro y fiable que asegure unos servicios de calidad, esto es, servicios que los ciudadanos valoren como excelentes y por lo tanto contribuyan a que se mantenga y acentúe la confianza en una organización y en la democracia. El cómo seleccionar y producir los servicios es una de las asignaturas pendientes en el sector público.

El método del marketing de servicios públicos, todavía en evolución aparece con una línea de trazo suficientemente nítida y probada para responder a este “cómo” en lo que se refiere a la secuencia de organización, planificación, programación, catálogo de servicios, producción, visibilidad y reingeniería, así como para asegurar la calidad de los servicios públicos. A continuación lo presentamos brevemente, buscando respuestas a las preguntas sobre dónde se toman las decisiones; cómo se trabaja hoy en las organizaciones públicas; y cómo se facilita un estilo de trabajo que asegure la calidad de unos servicios que la ciudadanía llegue a valorar con entusiasmo.

De la organización al catálogo de servicios

Hoy en día, toda organización pública necesita un “ecosistema” de servicios, todos excelentes, que muestren su utilidad pública y faciliten su interiorización como algo indispensable para la calidad de vida de los ciudadanos.

- *Las organizaciones públicas de servicios.* El proceso de modernización emprendido hace algunos años ha dado lugar a un talante organizativo en el que se trabaja desde fuera hacia dentro o desde las necesidades de los ciudadanos; de abajo hacia arriba o desde la línea de servicios. Se opera con equipos de trabajadores apasionados, responsables, que optan por los resultados, que personalizan los servicios, que saben producirlos sin defectos. Si el proceso de modernización no ha logrado estas cosas, no hay tiempo que perder: debe lograrse en ciento veinte días.

- *La visión en servicios.* Tal visión se hace cada vez más esencial en entornos de ciudadanos cambiantes, veloces, con necesidades contrapuestas, con organizaciones que facilitan servicios de alta calidad, con retos nuevos que afrontar. En el marketing de servicios, tener visión implica vivir en el hoy-mañana de los ciudadanos.

- *La misión en servicios.* Esta es la pieza clave que generará todos los servicios de la organización, tiñéndolos de luz y color político. La misión es la gran idea útil que el equipo de gobierno propone para mantener y acrecentar la calidad de vida de los ciudadanos. Cuando una organización pública no fija con claridad y visión de futuro su misión, funciona como una “bañera sin tapón”: el agua de su eficacia y eficiencia va desapareciendo paulatinamente. Sus equipos de servicios

no saben desde dónde trabajar y los ciudadanos no entienden para qué sirve esa entidad en la ciudad o país de hoy.

- *La planificación en servicios.* Planificar en servicios requiere que se analicen y registren todas aquellas necesidades ciudadanas en que la misión de la organización exige que se haga presencia. Con la misión en mente, planificar en servicios implica trabajar en la complejidad de las necesidades ciudadanas, bien identificándolas o anticipándolas. La planificación siempre termina con la priorización de necesidades, esto es, fijando las que se van a satisfacer y las que no, con los recursos de que dispone la organización.

- *La programación en servicios.* Es necesario situar cada uno de los recursos de la organización en los espacios organizativos oportunos para poder satisfacer las distintas necesidades priorizadas: recursos económicos, de personal, jurídicos, de equipo, tecnológicos, de descentralización, de coproducción, de tiempo, organizativos-metodológicos y de información, entre otros.

- *El catálogo de servicios.* Esta es otra de las piezas básicas del marketing de servicios. El catálogo lo forman los servicios priorizados, ordenados por gamas temáticas y con recursos ya adjudicados. En el catálogo, a cada necesidad se le traza una primera respuesta de servicio. El catálogo es la misión de servicio en acción, en la medida en que muestra cómo la misión se transformará en calidad de vida cotidiana. Por ello constituye el gran instrumento que muestra lo que la organización pública es y hace; en ese sentido es su mayor herramienta de comunicación interna y con los ciudadanos.

La producción de un servicio del catálogo

Este es el tramo del proceso más conocido, si bien frecuentemente se halla desligado de los precedentes. Unos servicios óptimos sólo son posibles en una organización que trabaja desde una cultura del marketing de servicios públicos, esto es, desde los ciudadanos o abordando con ellos la visión, la misión, la planificación, la programación y el catálogo mismo.

El diseño del servicio

Tómese una necesidad y una respuesta del catálogo de servicios, y sitúese en un equipo de servicios. ¿Cómo se transforma esta necesidad-respuesta en un servicio utilizable y altamente satisfactorio para los ciudadanos? De esto trata la producción de servicios en el marketing de servicios públicos.

La idea útil. El equipo toma primero la respuesta —que es siempre un primer esbozo de servicio, de solución a la necesidad— y la trabaja hasta transformarla en una idea útil, es decir, algo concreto, práctico y útil para el conjunto de ciudadanos donde se ha detectado la necesidad y se la ha establecido como prioridad.

Aquí un ejemplo vale por mil palabras. Si la respuesta del catálogo a una necesidad de la gente mayor que vive abandonada en sus casas es construir una residencia, esta residencia se debe transformar en algo adecuado para el conjunto de estos ciudadanos. Porque residencias para gente mayor pueden ser o bien apartamentos o pensiones-hoteles agradables, o espacios para convivir a plenitud la vida abierta en la ciudad. Las tres son ideas útiles. La primera lo es para las mafias que montan residencias para sacar dinero de gente con dificultades. Una idea útil pero indigna. La segunda —pensiones-hoteles agradables— es la idea útil que está detrás de muchas residencias fantásticas que sólo se ocupan de la vida biológica de la gente mayor. La última idea es la realmente útil, pues presenta la residencia como lugar de convivencia, de relación para los ciudadanos que en la madurez de sus vidas quieren continuar construyéndolas abiertas a la variedad que ofrece la ciudad. La idea útil encarna la calidad de la respuesta y su adecuación a la ciudadanía, a la vez que muestra el talante cívico-político de la organización pública que facilita el servicio.

La idea útil no es, como se confunde frecuentemente en las organizaciones burocráticas, el nombre administrativo del servicio, siempre críptico para los ciudadanos que lo usan. Tampoco es el nombre del equipamiento donde se facilita el servicio. Un equipamiento, hoy, es un contenedor que cobija a uno o varios servicios. La idea útil es algo que soluciona una necesidad en forma óptima. Es pensamiento en acción, esto es, útil. Finalmente, la idea útil debe ser expresada en el lenguaje de los ciudadanos cuya necesidad aborda, porque está pensada desde ellos y no desde abstracciones profesionales.

El posicionamiento competitivo. Una vez el equipo de servicios establece la idea útil —rara vez la primera es la mejor— se la debe comparar con la de otros servicios iguales o parecidos del entorno organizativo próximo o lejano. Esto por dos motivos. Primero, la idea útil del servicio debe diferenciarse de los otros: debe ser mejor. Y segundo, siempre se puede aprender de otros servicios —especialmente si son excelentes— para mejorar la propia idea útil. El resultado de esta comparación será una idea útil mejor y más capaz de satisfacer la necesidad identificada, confirmando que la idea útil escogida es la clave para el servicio. Esto sitúa el servicio en un posicionamiento óptimo para satisfacer la necesidad con base en la calidad.

El público del servicio. Es el que tiene la necesidad priorizada y presentada en el catálogo. Ahora el equipo de servicio debe acercarse a él con lógica de análisis para conocerlo mejor. Lo que el catálogo de servicios presenta es el público potencial; un público con un nombre genérico, difuso, sólo insinuado. El instrumento de aproximación son los lentes de los carnets de identidad y de estilos de vida que facilitan conocerlo. El carnet de identidad trabaja los aspectos visibles: cantidad de ciudadanos, media de edad y sexo, media de situación social-educativa y socioeconómica, y ubicación. El carnet de estilos de vida profundiza en la necesidad del público, de los ciudadanos. Asimismo trata de establecer qué valores

—negativos y positivos— están detrás de esta necesidad, qué actitudes, qué comportamientos, qué usos ciudadanos, y qué sentido imprime a sus vidas. El carnet de estilos de vida se pregunta también dónde se informan los ciudadanos, a qué medios otorgan mayor credibilidad. Este es un trabajo meticuloso que exige profesionalismo del equipo de trabajo, es decir, conocer lo que está por fuera de la organización pública. Todo esto debe trabajarse mediante la discusión, el contraste, los datos, las opiniones, con el fin de hacer una observación inteligente del público potencial, que ahora ya no lo es: es un conjunto de ciudadanos concretos, casi con nombres y apellidos.

Una de las cosas que la observación inteligente del público potencial muestra al equipo de trabajo es que el conjunto de ciudadanos agrupados bajo el nombre común de una necesidad es heterogéneo. Por ello se hace necesario establecer grupos. La segmentación agrupa en subconjuntos homogéneos el conjunto de ciudadanos del público potencial y da a cada uno de ellos un nombre sugerente que manifiesta, dentro de la necesidad compartida, diferencias en el modo de vivirla. Ahora el equipo de trabajo deberá diseñar carnets de identidad y de estilos de vida para cada uno de estos subconjuntos. Es este un trabajo artesanal, meticuloso, pero básico para un servicio de calidad.

El mapa resultante mostrará un perfil nítido de los ciudadanos y su necesidad, la cual ahora no sólo es conocida, sino también comprendida. Profesionalmente, es la necesidad de la organización, del equipo que hasta este momento ha trabajado desde fuera.

En este punto se debe regresar al interior de la organización pública para situarse en la programación, estableciendo la disponibilidad de recursos —económicos, tecnológicos, jurídicos, de personal— para producir el servicio. Y desde aquí, desde las posibilidades reales para facilitar un servicio óptimo, es que el equipo decidirá el público destinatario. El equipo vuelve entonces al público segmentado y se plantea si con tales recursos puede facilitar un servicio completo y óptimo a todo el público identificado.

Frecuentemente el equipo debe tomar una decisión difícil: priorizar algunos subconjuntos a partir de la mayor homogeneidad posible y a la luz de la idea útil del servicio y de la misión municipal, o de aquellas derivadas de la gama de servicios. Lo que resulta de este ejercicio es el público destinatario, esto es, el usuario del servicio; en otras palabras, de allí surge la necesidad transformada en conjunto de ciudadanos a los que se les ofrecerá el servicio.

Antes de pasar a la fase final del proceso de diseño del servicio, falta todavía una última cuestión. El equipo del servicio, inmerso ahora en el público destinatario, debe preguntarse una vez más si la idea útil del servicio que se ofrece sirve realmente para transformar la necesidad en oportunidad de calidad de vida. Si la respuesta no es absolutamente afirmativa, debe retocarse la idea útil porque tiene fallas: no es solución para la necesidad, como promete el catálogo de servicios.

El paquete de servicio. Una vez existe correspondencia entre la necesidad del ciudadano y la respuesta organizativa, lo que da lugar al servicio, el equipo debe transformar la interrelación positiva entre necesidad/público destinatario y respuesta/idea útil en servicio utilizable para ese público. Así, en el momento del uso, cada ciudadano experimentará que aquello que necesita se lo facilita la organización pública.

Esta es la fase del paquete de servicio que cierra el proceso del diseño. Desde el marketing de servicios públicos, la propuesta de trabajo es muy sugerente: todo servicio es un paquete de servicio útil que habrá de satisfacer la necesidad ciudadana.

Trabajando en el cruce de la idea útil y el público destinatario, el equipo entra en una fase de alta creatividad pues debe imaginar, trazar y concretar un conjunto de servicios que transforman la idea útil en servicio usable. Aquí todas las ideas son bienvenidas, todas las sugerencias consideradas. Y jamás se debe copiar, repetir; una copia de servicio es siempre un servicio mediocre.

En concreto, la idea útil debe transformarse en un servicio nuclear. En el servicio de la residencia, éste será el hábitat o todo lo referente a casa, comida, higiene, salud. Y también debe transformarse en algunos servicios periféricos, como por ejemplo proporcionar información continua de cuanto ocurre en la ciudad para poder estar en ella, o facilitar la participación de la gente mayor como voluntaria en las asociaciones, o prestar un servicio de sala de estar abierta a todos los amigos de los residentes. En definitiva, la idea útil de vida en convivencia, relación y contacto con la ciudad es lo que constituye el paquete del servicio de la residencia.

La fabricación del servicio

Una vez el servicio ha sido diseñado, el equipo debe construirlo artesanalmente, esto es, montarlo para que sea usable. En marketing de servicios, algunos se refieren a esta fase como *servucción* o de producción del servicio. A continuación se citan los componentes:

- *Recursos de información.* La elaboración del servicio requiere recursos de información para que el equipo pueda tomar todas las decisiones del caso. La organización debe colocar tales recursos a disposición de todos los equipos. A veces, esta información toma la forma de asesoramiento especializado interno o externo.

- *Recursos de personal.* Es posible que el paquete de servicios requiera personal adicional. A menudo será necesario que el equipo de trabajo y el personal complementario se capaciten para desarrollar las tareas asignadas a la perfección. También será necesario distribuir entre los miembros del equipo las responsabilidades correspondientes al montaje y uso del servicio.

- *Recursos económicos.* Este es un tema clave hoy en día para las organizaciones públicas: cómo facilitar más servicios a un mayor número de ciudadanos con menos fondos disponibles. También deberá estudiarse cómo se hace el plan económico del servicio para asegurar su productividad.

- *Recursos jurídicos.* En las organizaciones públicas, los servicios se realizan dentro del marco de la ley. Algunas de las normas correspondientes han quedado obsoletas, porque los ciudadanos y los tiempos cambian con gran velocidad. Es por ello que se debe conocer la legislación pertinente y ajustarla a los tiempos actuales.

- *Recursos de cogestión organizativa.* El paquete de servicio —tanto el nuclear como sus periféricos— puede ser cogestionado con una administración, una asociación ciudadana o una empresa. Mediante el diálogo y el pacto debe acordarse cómo será esta cogestión, y cuándo se incorpora la organización al proceso de producción del servicio, evitando a toda costa que esto ocurra al final del proceso y procurando en cambio que se dé desde el proceso mismo de diseño.

- *Recursos de cogestión con los ciudadanos.* Todo servicio es siempre una relación, una interacción entre los ciudadanos y el equipo de servicio-organización. Por tanto, el uso del servicio debe entenderse como un proceso de cogestión: el ciudadano aporta desplazamiento, precio, esperas, criterio de selección. Por su parte, la organización pública aporta ideas, espacio, recursos y acompañamiento a través del personal de contacto en el servicio.

- *Recursos de organización.* Finalmente debe fijarse el método de organización a través del cual el equipo construirá el servicio, lo pondrá en funcionamiento, lo mantendrá activo con calidad e introducirá cambios para mejorarlo continuamente.

La comunicación del servicio

Esta es la última fase del proceso de producción. Una vez producido el servicio, debe comunicarse a los ciudadanos para que lo usen. La comunicación ocurre fundamentalmente en dos instancias: primero para informar a los ciudadanos que la necesidad que les preocupa será abordada por la organización pública en forma prioritaria, y luego para adecuar a cada ciudadano la respuesta-idea útil del servicio, personalmente.

Comunicación para el público destinatario. En la producción de un servicio, la comunicación sirve para darlo a conocer al público destinatario —no a todos los ciudadanos— para que lo usen. ¿Cómo lograrlo? No hay recetas. En el marketing de servicios públicos se debe trabajar siempre desde la racionalidad y la creatividad.

El equipo debe tener claro que la comunicación que sólo da a conocer el servicio no motiva a los ciudadanos del público destinatario a usarlo, pues es demasiado fría; es la comunicación que está expresada sólo con palabras vacías,

oficiales, estereotipadas. La comunicación que da a comprender el servicio tampoco motiva su uso; es una comunicación mejor pero no convence: le falta persuasión, fuerza. La comunicación que motiva es aquella que logra que el ciudadano quiera el servicio, que lo sienta suyo porque descubre que en él hay respuesta a la necesidad que le preocupa. Esta es una comunicación clave, directa, que aporta hechos, señala utilidad, y se dirige al ciudadano con un lenguaje plano, claro, directo y relacional.

El equipo de servicios sabe lo que tiene que comunicar: la idea útil en forma de promesa, en el lenguaje del público destinatario que ya se conoce a través del carnet de estilos de vida. Aquí la comunicación asegura que este servicio es para los destinatarios con los que la organización pública establece un acuerdo de complicidad porque está allá, con el servicio, para ayudarles a resolver una necesidad. La buena comunicación pone en sitio privilegiado la dirección, los teléfonos, el logotipo organizativo. Además, por el carnet de estilos de vida, el equipo sabe en qué medios de comunicación confían los ciudadanos para hacerles llegar la propuesta del servicio.

Ahora bien, sobre estos trazos, el equipo escribe la comunicación del servicio empezando por el texto. Hoy, en la época del todopoderoso audiovisual, la palabra es clave. Y piensa también en la imagen cuando sea necesario. Traza la comunicación a lápiz. Después del esbozo inicial, busca dentro de la organización pública o fuera de ella, una empresa de comunicación que le ponga color y la perfeccione, sin que la cambie a través de arabescos artísticos.

Esta comunicación debe llegar a los ciudadanos del público destinatario con suficiente tiempo para animarlos a que usen en servicio, y para convencerlos de que lo que buscan para su necesidad está allí.

La comunicación en el momento del servicio. Motivados por la comunicación, los ciudadanos del público destinatario lo usan. Estamos en el momento de la verdad; el momento real del servicio.

Durante el suministro, el personal de contacto deberá asegurarse continuamente que el servicio satisfaga a sus destinatarios, para lo cual habrá que hacer énfasis en algunos de sus aspectos, dependiendo del usuario, para que se cristalice la personalización del mismo. El acompañamiento relacional es clave a través de todo el proceso de uso del servicio.

Terminado el servicio, el ciudadano lo valora. Si la promesa del servicio en la comunicación es igual a lo que en realidad proporciona, entonces se le considera satisfactorio y el usuario confiará en la organización pública y en el equipo que la gobierna, promoviendo la calidad del servicio entre otros ciudadanos. Si la promesa no corresponde a lo que se obtiene, el servicio se considerará insatisfactorio y el ciudadano quedará defraudado; desconfiará de la organización pública y su equipo de gobierno a raíz de su experiencia, criticando el servicio ante otros ciudadanos. Cuando el uso supera con creces la promesa comunicada, este ciudadano es

un líder del servicio. No sólo confía en la organización, sino que promueve con entusiasmo lo público y al equipo de gobierno que dirige la organización encargada de facilitarle el servicio. Hoy, cualquier organización pública debe optar por servicios con usuarios líder. ¿El secreto? Utilizar el proceso de producción del servicio desde la plataforma del marketing público y, en el momento del uso, personalizarlo.

Todo servicio termina con la recopilación de los datos que indiquen el grado de satisfacción/liderazgo del mismo, y con la introducción de cambios continuos para asegurar un nivel de excelencia. Si el servicio es óptimo, debe mantenerse; si no funciona, debe cambiarse en aquellos aspectos que se requiera.

La visibilidad del catálogo en los ciudadanos y la reingeniería de servicios

Cada servicio del catálogo debe ser producido por un equipo y facilitado a los ciudadanos del público destinatario. También debe ser valorado si satisface la necesidad priorizada y la transforma en oportunidad de vida ciudadana. Esta debe ser la meta de cada servicio, y del conjunto de los servicios del catálogo. Si no se logran los resultados fijados, es necesario introducir cambios, a veces drásticos.

La visibilidad del catálogo en los ciudadanos. El catálogo de servicios muestra dónde apuesta una organización pública a mantener y mejorar la calidad de vida de la ciudad. Pero debe saberse si esto se logra o no. Para ello se requieren datos que muestren claramente que el catálogo mejora la vida ciudadana en su conjunto, y en el conjunto de necesidades que aborda un servicio o una gama de servicios. A partir de los resultados se deben mejorar los servicios que suministra la organización pública. Estos datos (hechos) deben trascender a los medios de comunicación para crear un clima de transparencia y confianza ciudadana hacia la organización pública.

Reingeniería de servicios. Es desde fuera de la organización pública, desde los resultados, que se debe reformar el proceso que aquí se plantea, incluidas la misión y la visión de la organización. Porque las necesidades cambian: algunas ya no lo son, otras aparecen, unas apremian, otras se insinúan.

Esta manera de trabajar, esta cultura organizativa, es la que usan hoy las entidades públicas que los ciudadanos valoran, en las cuales confían y a las que entregan su voto. Satisfechos de los servicios que facilita la organización pública, pagan menos perezosamente los impuestos y —este es el tema clave— valoran la democracia.

BIBLIOGRAFIA

- Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social (CIRES). 1993. *Actitudes y experiencias respecto al sector público*. Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social. Madrid: CIRES.
- Chías, J. 1991. *El mercado son personas*. Madrid: McGraw-Hill.
- Chías, J. 1995. *Marketing Público*. Madrid: McGraw-Hill.
- Drucker, P. 1992. *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Echebarría, K. 1993. "La administración pública en la era del management". Universidad de Deusto, Bilbao. Tesis doctoral no publicada.
- Echevarría, K. y Losada, C. 1993. *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració pública*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Eiglier, P. y Langeard, E. 1993. *Servucción. El marketing de servicios*. Madrid: McGraw-Hill.
- Flipo, J-P. 1990. *La gestió d'empreses de serveis*. Barcelona: Editorial Pleniluni.
- Fiorentini, G. 1990. *Amministrazione pubblica e cittadino : la relazione di scambio*. Editorial Giuridica Economice.
- Grönroos, C. 1990. *Marketing y gestión de servicios*. Madrid: Editorial Díaz de Santos.
- Hermel, L. y Romagni, P. 1990. *Le marketing public*. París: Editorial Económica.
- Horovitz, J. 1990. *La calidad del servicio*. Madrid: McGraw-Hill.
- Kotler, P. 1975. *Marketing for Non Profit Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Kotler, P. y Andreasen, A. 1987. *Strategic Marketing for Non Profit Organizations*. Englewood, N.J.: Prentice-Hall.
- Lamb, C.W. 1987. *Public Sector Marketing is Different*. Business Horizons.
- López, J. y Gadea, A. 1995. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Lindon, D. 1988. *Le marketing*. París: Editorial Nathan.
- Mendoza, X. 1996. *La transformación del sector público en las sociedades avanzadas : del estado del bienestar al estado relacional*. Barcelona: ESADE.
- Moore, M.H. 1995. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Morigi, P. 1988. *Il marketing negli enti pubblici*. Rimini: Editorial Maggioli.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1996. *Responsive Government. Service Quality Initiatives*. París: OECD.
- _____. 1988. *La administración al servicio del público*. Madrid: MAP.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. París: Ediciones Paidós.
- Parasuraman, A., Berry, L. y Zeithaml, V. 1990. *Delivering Quality Service. Balancing Customers Perceptions and Expectations*. Londres: The Free Press.
- Peters, T. 1993. *Reinventando la excelencia*. Editorial B.

- Peters, T. 1995. *Nuevas organizaciones en tiempos de caos*. Bilbao: Editorial Deusto.
- Pollit, C. 1990. *Managerialism and the Public Services*. Londres: Editorial Basil Blackwell, Ltd.
- Puig, T. 1995. *Els serveis són el municipi*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Puig, T. 1995. El día después de reinventar nuestra asociación de voluntarios. *Dossiers Associatius*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Rubio, M.L. 1995. La percepción del ciudadano en la mejora de la calidad de los servicios públicos. *Papers ESADE*. Nº 143. Barcelona.
- Serra, A. 1995. La producció de serveis personals en l'administració local. *Papers de Formació Municipal*. Nº 20. Diputació de Barcelona.

Página en blanco a propósito



PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO

Página en blanco a propósito

III. PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO

NOTA INTRODUCTORIA

Carlos Losada y Suzanne Dove

Cada día se acepta más el hecho de que el mejoramiento de los sistemas financieros públicos constituye un elemento clave para la reforma del Estado. A su vez, esta reforma puede contribuir de manera significativa a lograr una mayor transparencia pública, y a que la gestión de los gobiernos sea más predecible y confiable, todo lo cual es esencial para el desarrollo.

Pero ¿por qué hablar de presupuesto y gasto público en el marco de la gestión de políticas públicas? Porque la asignación de recursos es uno de los puntos neurálgicos de la formulación de tales políticas, mientras que el presupuesto es, a su vez, un instrumento privilegiado para asignar esos recursos.

Las técnicas de planificación estratégica (técnicas que por motivos de espacio hemos obviado en esta edición) y el marketing público pueden ayudar a formular o reformular las políticas públicas, pero éstas adquieren cuerpo y realidad cuando se convierten en presupuesto y ejecución del gasto.

En los capítulos que siguen, Asselin y Zapico exponen diversos caminos para introducir mejoras en el sistema de administración financiera y especialmente en los procesos de elaboración de presupuesto y ejecución del gasto público.

Asselin trata el conjunto de las funciones financieras del Estado subrayando la necesidad de darle un enfoque integral. Asimismo revisa de manera somera las reformas que en este campo han llevado a cabo los países de la región, para exponer a continuación las enseñanzas que de allí se han derivado en los últimos decenios, haciendo especial referencia a los problemas que ha conllevado la puesta en marcha de las reformas y a las técnicas utilizadas.

En su artículo, Zapico se concentra en la elaboración del presupuesto y en la ejecución del gasto. Además de reflexionar sobre las técnicas utilizadas y las enseñanzas obtenidas en estos dos ámbitos (especialmente en países de la OCDE), el autor aporta una visión contingente de la gestión presupuestaria en función de los entornos económicos y sociales en los que deben moverse los gobiernos. Así pues, según el nivel de certidumbre y disponibilidad de recursos se deberán utilizar unos u otros enfoques y técnicas de gestión presupuestarios. Finalmente señala con mucho acierto la necesidad de no adentrarse en reformas significativas de los procesos de elaboración de presupuesto y ejecución del gasto sin redefinir previamente los sistemas de responsabilidad bajo los cuales debe actuar el directivo público.

Página en blanco a propósito

CAPITULO 5

DE LAS POLITICAS A LA PRACTICA: REFORMAS A LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA EN EL SECTOR PUBLICO

Lynnette McCormack Asselin¹

Introducción

En esta década, las reformas de los sistemas de administración financiera del sector público se han constituido en un componente constante de los programas de modernización de la administración pública en América Latina. Los cambios en la gestión financiera han reflejado apropiadamente temas más amplios, los cuales han sido abordados como parte de un mejoramiento de la administración pública e incluyen conceptos tales como “responsabilidad en cuanto a compromisos y resultados de las acciones emprendidas” (*accountability*), transparencia, eficiencia, efectividad y economía. Sin embargo, debido a la inevitable combinación de las demandas políticas, legales y sociales que han hecho de la gestión financiera gubernamental un asunto difícil y complejo, muchas de las reformas aún están por ejecutarse y sus beneficios apenas empiezan a notarse. Aunque ya se han introducido en las reformas de algunos países algunas de las metodologías más nuevas de la administración pública, en la región en general los principios de gestión que operan en el sector privado aún no han sido adaptados e integrados a las prácticas de la administración financiera en el sector público.

Sin embargo, a través de la modernización de los sistemas de administración financiera se han logrado y se siguen produciendo avances importantes en el mejoramiento del desempeño fiscal de los gobiernos. A pesar de que no exista una sola reforma que en sí incluya la Nueva Gestión Pública tal como se ha contemplado en los modelos de Nueva Zelanda o los Estados Unidos, sí se ha logrado un gran avance en materia de reestructuración de los ministerios de finanzas y en la redefinición de sus procesos y procedimientos. En la presente reseña, es

¹ Lynnette McCormack Asselin es licenciada en ciencias políticas y master en finanzas y contabilidad. Actualmente se desempeña como especialista principal en gestión fiscal en la División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo. Durante los últimos 15 años ha vivido en varios países latinoamericanos y del Caribe trabajando para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Se ha desempeñado como consultora en el sector público fiscal con el Banco Mundial y Price Waterhouse, y ha sido profesora de finanzas y contabilidad de la Universidad de Maryland en Montevideo (Campus de Uruguay). Asimismo ha publicado diversos artículos sobre sistemas de gestión financiera integral y ha contribuido en diversas obras colectivas (*Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management y Modernización del Estado*).

importante conocer la evolución que la administración financiera ha tenido en América Latina con el objeto de entender los avances alcanzados. Igualmente se requiere definir claramente lo que se entiende por gestión financiera del sector público, identificar los países que han participado en los programas de reforma y resaltar algunas de las enseñanzas derivadas del proceso y los instrumentos que se han utilizado. Por último, en este documento se presentan algunas perspectivas de la administración financiera en el nuevo milenio.

Antecedentes

La administración financiera del sector público ha cambiado reiteradamente durante la última mitad del siglo XX. Diversos ensayos tanto teóricos como prácticos han tenido un impacto en los enfoques de la administración financiera. A. Premchand² identifica cuatro hitos principales que han marcado la administración financiera del sector público. En los dos primeros la atención se concentró en la asignación de recursos —esto es, decidir qué cantidad debería asignarse a una actividad a costa de otras— y el otro en la adecuación de los sistemas de gestión para lograrlo. Esto llevó a identificar caminos para mejorar la asignación de recursos. Preguntas tales como la cantidad deseable de gasto que habría de destinarse a un programa gubernamental en particular, y el nivel de eficiencia y economía con que podría ser ejecutado dicho programa, entre otras, condujeron al inicio de la programación presupuestaria y al desarrollo de técnicas de evaluación de programas. Así, conceptos como eficiencia, eficacia y economía (los cuales se usan aún ampliamente tanto en la literatura de la administración pública como de la gestión financiera gubernamental) se han divulgado ampliamente. El tercer hito ha sido el reconocimiento del enorme crecimiento del gasto, en gran parte debido a la expansión del sector público. Esto llevó a que se tomaran medidas de austeridad orientadas a contener el crecimiento del gasto mediante límites establecidos por el poder legislativo y a restringir los pagos con los recursos líquidos disponibles. El último hito ha sido la introducción de la Nueva Gestión Pública. Ejemplo de esta nueva fase puede ser la creación de organizaciones de carácter empresarial que ponen el énfasis en los clientes, los resultados, el control y la cultura organizativa, y que utilizan instrumentos tales como los límites globales al presupuesto, relaciones contractuales, aplicación de la contabilidad devengada, el desarrollo de normas de desempeño y el uso más generalizado de la informática.

En América Latina, la administración financiera ha alcanzado algunos de los hitos antes mencionados; sin embargo, dada las turbulencias políticas y financieras

² A. Premchand. Symposium on Management of Public Finances: A Global Survey of Recent Organizational and Systemic Adjustments. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. Vol. 10, No. 1. Academic Press, Florida, 1998:54–62.

de los años ochenta, el foco de atención se volcó hacia la gestión de caja (gestión de tesorería) y de deuda. Tradicionalmente, los países latinoamericanos se caracterizaban por tener economías con un alto nivel de planificación centralizada en donde la función de planificación gozaba de mayor poder que la propia función de ejecución del gasto. La mayoría de los ministerios de finanzas carecían de autoridad legal y/o de la estructura organizacional para ejercer una disciplina sobre el proceso de programación del presupuesto más allá de asegurarse que los recursos fueran recabados y asignados conforme se indicaba en el plan. Tanto las cuentas extra presupuestarias como las excesivas cuentas gubernamentales de tesorería constituían la norma. No fue sino hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa cuando empezó a ganar ímpetu la necesidad de mantener un balance entre la planificación y la ejecución. La puesta en práctica de la reforma del Sistema de Administración Financiera y Control (SAFCO) que se llevó a cabo en Bolivia marca el principio de una década de reformas de la administración financiera con un claro énfasis en el concepto de “sistema integrado”. La globalización ha promovido la rápida propagación de esta práctica y enfoque. De la misma manera, la realización de la reforma del sistema de gestión financiera no constituye una experiencia aislada; más bien forma parte integral de la modernización del Estado en su totalidad, la cual es necesaria para desarrollar una estrategia que maximice las posibilidades de éxito y efectividad dentro de dichos términos.

La integración como primer paso

En el ámbito del sector privado, desde hace mucho tiempo se ha aceptado que el objetivo principal de la administración financiera es ejercer influencia sobre los responsables por la toma de decisiones de manera que tales decisiones se adopten con el mayor tino y habilidad para contribuir a una administración más eficaz. Dentro del sector público, muchas de las decisiones financieras claves son tomadas sin que se disponga de información significativa ni de un análisis cuidadoso del impacto originado en la inevitable combinación de las exigencias políticas, legales y sociales. Esto se complica con la tradicional fragmentación de las funciones centralizadas de la gestión financiera. Aunque en las empresas privadas es práctica común que se nombre a la persona más idónea para asumir la gerencia financiera, en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos las funciones financieras básicas han sido repartidas entre varias entidades que compiten por tener mayor influencia, en vez de colaborar en favor del bien común.

Con el fin de contar con información completa y significativa, ya sea en el sector público o privado, se deberán cumplir las siguientes funciones a través de los sistemas de gestión financiera:

- Establecer un marco financiero para las actividades y operaciones de planificación.

- Garantizar que hay fondos suficientes para financiar las actividades y operaciones planificadas.
- Proteger los recursos a través de controles financieros adecuados.
- Administrar los sistemas que producen la información para controlar las operaciones y actividades planificadas.
- Analizar y evaluar los efectos financieros de las decisiones administrativas, antes y después de que se pongan en práctica.
- Reportar y analizar los resultados de las actividades y operaciones, medidos en términos financieros.

El concepto de sistema integrado de administración financiera se basa en la teoría general de sistemas en la que estos se definen como conjuntos de elementos interrelacionados que interactúan entre sí. Los elementos interdependientes o partes (subsistemas) pueden alcanzar un objetivo preestablecido cuando operan dentro de un todo lógico y armonioso (el sistema). Cuando las funciones anteriormente mencionadas se traducen en términos del sistema de gestión financiera, éste puede definirse como compuesto por presupuesto, administración de caja (administración de tesorería) y de deuda, contabilidad y control (véase el Cuadro 5.1).

Los principales componentes de los sistemas integrados de administración financiera, esto es, los subsistemas, comprenden por lo menos el presupuesto, la tesorería, el manejo de la deuda, la contabilidad y los controles. Su propósito es facilitar una asignación óptima y una utilización eficiente de los recursos financieros públicos. Mediante un ingreso único de los datos en el punto de origen, todos los subsistemas se actualizan en forma automática. El control se garantizará a través de las funciones de control interno y de las auditorías internas y externas. La

Cuadro 5.1. Relación de las funciones con el sistema

Planificación	=	Presupuesto
Cobranzas	=	Administración de caja
Asignación	=	Presupuesto
Financiación	=	Administración de deudas
Ejecución	=	Administración de caja
Protección	=	Control interno
Registro	=	Contabilidad
Análisis e Informes	=	Contabilidad
Control	=	Auditoría interna y externa (Retroalimentación)

Fuente: Elaboración propia.

utilización del enfoque sistémico en la administración financiera da lugar a que se diseñe y se ponga en marcha un sistema integrado como medio para corregir deficiencias importantes de la administración financiera gubernamental como lo es el uso de información desactualizada o poco confiable como fundamento de la toma de decisiones. La premisa es que las mejoras que se introduzcan en la administración y control de los recursos financieros públicos conducirán a que se produzcan cambios en la forma en que se gobierna. El hecho de disponer de información más confiable lleva a mejorar la eficiencia y da pie a un mejor servicio a través de transacciones transparentes. Como mencionó anteriormente, con la introducción del SAFCO en Bolivia el concepto de sistema integrado de administración financiera se propagó y ha predominado en los diseños de proyectos de reforma en América Latina a lo largo de los años noventa.

El Cuadro 5.2 ilustra el dominio del concepto integrado en toda de la región y muestra las funciones que se incluyen en un sistema individual. La contabilidad, el presupuesto y la tesorería (administración de caja) siempre hacen parte del sistema integrado básico. Las tres oficinas correspondientes se encuentran ubicadas generalmente dentro del Ministerio de Finanzas, con el fin de asegurar una mayor coordinación y armonización. Se incluye la deuda pública debido principalmente al enorme impacto que el servicio de la misma tiene tanto en el presupuesto como en las operaciones de administración de caja. Sin embargo, de los sistemas básicos, el sistema de deuda pública resulta ser el que con mayor frecuencia suele excluirse en las etapas iniciales cuando se integra un sistema de administración financiera. A menudo, la responsabilidad de la deuda pública ha recaído en el banco central por tratarse de una institución que cuenta con un personal más calificado y por requerimientos de tipo constitucional, entre otras razones. Además, en diversas ocasiones se ha decidido utilizar un Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE). Al usar tecnologías nuevas y no completamente integradas, muchos países se ven obligados a relacionar y comunicar la información al sistema de administración financiera para mantener el concepto de la integración.

Progreso alcanzado hasta el momento

Argentina

La reforma argentina empezó en 1992 y la Ley de Administración Financiera entró en vigencia en enero de 1993. Su principio rector ha sido la centralización normativa combinada con la descentralización operativa. En 1996 se efectuó la revisión y consolidación de la reforma, lo que dio pie al desarrollo de una nueva tecnología y a cambios conducentes a una mejor administración y generación de información. El presupuesto anual está disponible a través de Internet. Desde fina-

Cuadro 5.2. Sinopsis de las reformas financieras en América Latina y el Caribe

PAIS	SIGLA	INICIO DE LA REFORMA	NORMAS RELACIONADAS	CONTABILIDAD	PRESUPUESTO	TESORERIA	DEUDA	AUDITORIA INTERNA	AUDITORIA EXTERNA	OTROS SISTEMAS
Argentina	SIDIF	1992	1993	Reportando	Unificado	Cuenta única (1995)	SIGADE (1993)	SIGEN	ACN	
Bolivia	SAFCO ILACO	1986	1990	Reportando	Unificado	Cuenta única		Unidades	Contralor General	Recursos Humanos Compras gub.
Brasil	SIABI	1986	Borrador	En creación	Múltiple	Cuenta única		Secretaría	Corte de Contadores	
Colombia		1991	Borrador	Creado, 1995	Múltiple			Consejo de Asesores	Contralor General	
Costa Rica		1995	Borrador	En diseño	En diseño	Cuenta única			Contralor	Compras gub.
República Dominicana	SICEF	1996		En proceso de diseño	En proceso de diseño	En proceso de diseño	En proceso de diseño	Contralor General	Corte de Contadores	Inversión Compras gub.
El Salvador	SAFI	1993	1995	Reportando	Múltiple	Cuenta única	SIGADE		Corte de Contadores	Inversión Compras gub.
Guatemala	SIAS-SAG	1996	En Congreso	Integrado, 1998	Presupuesto por programa	Cuenta única en el año 2000	SIGADE		Contralor General	Compras gub. Recursos Humanos
Nicaragua	SICFA	1993	Decreto	Reportando	Unificado		SIGADE	Unidades	Contralor General	Compras gub.
Panamá	SIAPPA	1992		Reportando	Unificado	Creado en 1998	SIGADE		Contralor General	
Perú	SIAS-SP	1994		1998	Múltiple	Cuenta única			Contralor General	
Uruguay	SIIF	1996				Cuenta única en el año 2000		Computarizado	Corte de Contadores	Recursos Humanos
Venezuela	SICECOF	1995	Borrador		Consolidado			Creado	Contralor	

Fuente: Elaboración propia.

les de 1998, Argentina está produciendo Estados Financieros del Gobierno Central. También se reestructuraron las operaciones y la información generada por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF-central); simultáneamente se diseñó y se está desarrollando un SIDIF local para otros niveles de gobierno (subnacionales) y otras entidades del gobierno central.

Bolivia

Aunque fue uno de los primeros proyectos de reforma de la administración financiera integrada, y ciertamente el de mayor influencia en términos de impacto en el diseño y desarrollo de otras reformas llevadas a cabo en la región, el proyecto SAFCO actualmente está siendo revisado y reestructurado en forma significativa. El nuevo Ministro de Finanzas lidera el proyecto y está preparando un plan estratégico para la tercera etapa de la reforma.

Chile

En 1975 Chile aprobó la Ley Orgánica de Administración Financiera mediante la cual se reestructuraron las entidades responsables de esta actividad. La ley reguló los procedimientos y la recaudación de ingresos y su uso en los procesos de presupuesto, contabilidad y administración. Si bien es cierto que el Contralor General constitucionalmente es el responsable de llevar la contabilidad gubernamental, en la práctica cada agencia del gobierno central se encarga de su propia contabilidad de gastos. El presupuesto de Chile incluye a los ministerios y agencias del gobierno central, al Poder Judicial y al Congreso. Cubre también el total de los ingresos y gastos fiscales. Chile tiene una cuenta única de tesorería y todos los recursos públicos deben ser depositados en dicha cuenta. Cada ministerio tiene auditores internos supervisados por la Presidencia de la República. La responsabilidad del control y supervisión de los ingresos públicos y de la inversión de los fondos de la tesorería de las municipalidades recae en el Contralor General. En 1993, en Chile se puso en marcha un proceso de reforma gradual para hacer más transparente el proceso presupuestario y para orientarlo más hacia la medición del desempeño.

Colombia

En 1996 se presentó ante la legislatura colombiana el borrador de una ley de administración financiera. Al mismo tiempo se inició la primer fase de un programa para modernizar el sistema de administración financiera con un enfoque integrado. Aunque aún no se ha promulgado la ley, entre las nuevas características derivadas de la reforma figuran las siguientes: cuenta única de tesorería, extensión en la cobertura de la contabilidad, sistema de información financiero integrado,

sistema de pagos y el fortalecimiento del Consejo de Auditoría para el Control Interno.

Costa Rica

En noviembre de 1995 el Ministerio de Finanzas emitió el documento del Proyecto de Reforma de la Administración Financiera (SIGAF), en el cual se esbozan los principales componentes de la reforma. Esta se basó en dos principios fundamentales: la teoría general de sistemas y la centralización normativa y la descentralización operacional. En noviembre de 1996 se obtuvo financiamiento para el proyecto. Una de las primeras actividades concretas fue la presentación ante el Congreso de un anteproyecto de la Ley de Administración Financiera y de Presupuesto Público. En agosto de 1998 el anteproyecto de ley salió del Comité Especial y Permanente del Control de los Ingresos y Gastos del Gobierno y pasó al Congreso. Después de casi dos años de ejecución de la reforma se han logrado algunos resultados positivos. El Ministerio de Finanzas se ha visto fortalecido y actualmente desempeña un papel más importante en las discusiones referentes a los temas de administración financiera. Los funcionarios públicos han recibido una capacitación técnica amplia. Se han desarrollado sistemas de información que comprenden tanto la programación presupuestal y del gasto como información sobre el manejo de activos. También se ha desarrollado el sistema de información integrado para la administración financiera.

República Dominicana

El proyecto de administración financiera se inició a principios de 1998 con la presentación del diseño del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). La reforma tenía como propósito mejorar la prestación de servicios mediante una asignación y manejo más eficientes de los recursos públicos, con el fin de contribuir a una mayor estabilidad macroeconómica y transparencia gubernamental. El diseño del sistema integrado incluye la preparación y programación del presupuesto, inversiones, tesorería y administración tributaria, crédito público y contabilidad. El control interno se verá fortalecido como parte de la reforma.

El Salvador

En El Salvador, la reforma del Sistema Integrado de Administración Financiera (SAFI) empezó en 1993 en el área contable. El SAFI está basado en los principios de centralización normativa y descentralización operativa. Las organizaciones rectoras son las oficinas de inversión y crédito público, presupuesto, tesorería y con-

tabilidad gubernamental. Las Unidades Financieras Institucionales (UFI) se encuentran ubicadas en cada una de las agencias gubernamentales para ejecutar el SAFI. El marco legal está dado por la Ley Orgánica de la Administración Financiera establecida por decreto legislativo en 1995. Para finales de 1998, las clasificaciones contables y del presupuesto se habían armonizado. Los sistemas de información presupuestal estaban operando y generaban la información sobre formulación y ejecución; sin embargo, aún se carecía de información interina. Todavía está por adoptarse el concepto de un presupuesto unificado. El módulo de presupuesto global estará funcionando en 1999 para el gobierno central. A principios de 1999 se habían establecido y estaban funcionando 90 UFI. A pesar de que algunos de los programas originales de tecnología de información están desactualizados, el SAFI nuevamente ha vuelto a operar.

Guatemala

La reforma del Sistema Integrado de Administración Financiera de Guatemala (SIAF-SAG) se inició en 1998. En poco más de dos años se han formulado y ejecutado en el nivel gubernamental nuevas leyes, reglamentos, clasificaciones y procedimientos coherentes que inciden en la programación del presupuesto, la contabilidad, la administración de caja y los subsistemas de auditoría; se cuenta con un sistema de tecnología de información con una base de datos relacional; y se han descentralizado las responsabilidades de administración hacia varias agencias piloto. Son varios los beneficios tangibles originados en este proceso: el gobierno paga menores costos por útiles de oficina; se han reducido los pagos atrasados a los proveedores; el 50 por ciento de los pagos del sector público se hacen por transferencia electrónica de fondos; el número de cuentas bancarias se redujo en 50 por ciento, y el presupuesto de 1999 fue presentado al Congreso en CD ROM el 3 de septiembre de 1998. Además, los presupuestos propuestos y ejecutados se hallan disponibles en línea para todos los ciudadanos de Guatemala.

La base de datos SIAF-SAG facilita información inmediata y detallada sobre todas las transacciones financieras registradas —sean éstas individuales o agregadas— en diversas formas que permiten seguir el trayecto a la auditoría, así como poner a disposición de los administradores de varios niveles la información relevante y oportuna sobre la ejecución del presupuesto. El sistema brinda información sobre la programación y el control posterior de la ejecución presupuestal, la contabilidad patrimonial y el flujo de fondos. El SIAF central opera en el Ministerio de Finanzas y el SIAF local operará en el nivel de la administración central (ministerios y agencias), de entidades no empresariales descentralizadas y de las empresas públicas.

Nicaragua

El Sistema Integrado de Gestión Financiera y de Auditoría Integral (SIGFA) se inició en 1993. El equipo original del SIGFA decidió escoger el sistema SIDIF de Argentina y lo adaptó a la realidad nicaragüense. Tal decisión sufrió complicaciones debido a tres factores: la rotación de los directores técnicos (en tres ocasiones), la magnitud de los ajustes que hubo que hacerle al programa, y las elecciones gubernamentales que condujeron a que se nombrara un grupo totalmente nuevo de altos funcionarios.

En 1998 el proyecto SIGFA volvió a tomar su curso y para fin de año se emitieron estados financieros gubernamentales auditables. Asimismo, el uso del sistema permitió que por primera vez se cerrara el presupuesto de 1998 el 31 de diciembre de ese año. En 1998, la información del SIGFA central fue distribuida en forma impresa, mientras que en 1999 la del SIGFA local estará disponible en línea, lo que permitirá que ministerios y agencias tengan acceso directo a dicha información. En 1999, seis instituciones que representan el 75 por ciento del presupuesto se hallaban en línea, y se espera que el 25 por ciento restante lo haga en el año 2000. Se prevé que para entonces se podrán completar los módulos para la programación de pagos, los desembolsos presupuestales y la cuenta única de tesorería.

Otro logro muy importante ha sido el desarrollo de un módulo de resultados por programa, ligado con el módulo financiero. La ley nicaragüense ordena que tanto la información financiera como la pertinente a resultados conseguidos sea reportada al Ministerio de Finanzas. En caso contrario la entidad no recibirá la partida presupuestaria correspondiente. Con la puesta en marcha de este módulo, aquellas entidades que no reporten la manera en que han usado sus recursos no recibirán partidas adicionales. Las agencias han estado desarrollando sus indicadores con el equipo del proyecto SIGFA.

Perú

El Sistema Integrado de Administración Financiera – Sector Público (SIAF-SP) peruano es un sistema de entrada única para las operaciones gubernamentales de ingresos y gastos, así como para las operaciones complementarias y las metas fiscales desarrolladas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Su principal objetivo es mejorar la administración de las finanzas públicas. En 1998, 506 Unidades Ejecutoras (UE), 320 de las cuales se encuentran por fuera del área metropolitana de Lima, registraban operaciones en el SIAF-SP paralelamente a las consignadas en los registros oficiales. Cada día, unas 480 UE en más de 90 localidades transmiten electrónicamente datos sobre la ejecución de su presupuesto y de sus finanzas. Las otras unidades envían su información por disco.

El módulo del SIAF 98 garantiza que los datos de ejecución presupuestal hayan sido ingresados, transmitidos y actualizados en la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas. En 1999 se pondrá en práctica un módulo de contabilidad que usará la Nueva Tabla de Operaciones Contables Gubernamentales. El Ministerio de Economía y Finanzas se aseguró de incluir en el presupuesto de 1999 los recursos suficientes para realizar algunas de las funciones adicionales relacionadas con el SIAF-SP.

Uruguay

Los objetivos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) uruguayo son:

- integrar los diversos componentes de la política fiscal de ingresos, gastos y finanzas;
- facilitar, mejorar y modernizar la administración de los recursos públicos;
- facilitar sustancialmente el procesamiento de las finanzas, y
- mejorar el proceso de toma de decisiones para incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

A todo esto se añade darle transparencia a los actos de la administración pública y asignar responsabilidades a los agentes involucrados en el proceso de ejecución de las políticas fiscales. Existen varios objetivos específicos importantes que se deben alcanzar con el fin de lograr la modernización del sistema de administración financiera:

- implantar una cuenta única de tesorería;
- simplificar el proceso de ejecución del presupuesto/tesorería;
- incorporar los controles financieros internos en el sistema electrónico de información;
- poner en marcha la programación financiera de la tesorería, y
- facilitar el registro, seguimiento y evaluación de todas las operaciones presupuestales y financieras del gobierno.

El sistema SIIF se ha puesto a prueba en cinco agencias del gobierno central y se considera que 85 por ciento se ha completado. Todas las organizaciones gubernamentales empezaron a usar el sistema en enero de 1999.

Venezuela

En 1995, Venezuela emprendió un ambicioso proyecto de reforma para fortalecer la administración financiera. Este incluye la reestructuración del Ministerio de Fi-

nanzas —con la introducción del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGECOF)—, la creación de una entidad de control interno, y una reforma legal. La primera etapa fue la reestructuración del ministerio y la puesta en marcha del SIGECOF en el ámbito central. El SIGECOF central administra el sistema, genera los balances generales y liquida y cierra el presupuesto. La tesorería es responsable de la programación financiera, la aprobación de desembolsos de partidas, la ejecución de pagos y de asegurar la recaudación. La oficina de presupuesto es responsable de formular y abrir el presupuesto, aprobar y registrar las cuotas de compromisos, hacer modificaciones al presupuesto y de la evaluación presupuestal.

Enseñanzas de la reforma

A medida que ha ido evolucionando un mayor número de reformas orientadas a poner en marcha sistemas integrados de administración financiera, ha surgido un conjunto de condiciones/lineamientos que pueden servir de guía para el desarrollo de proyectos de reforma en la administración financiera³. A lo largo del tiempo, algunos de estos han mostrados ser válidos, otros se han ampliado, mientras que otros más han sido eliminados. Varios de los cambios son el resultado de la experiencia adquirida, de los avances tecnológicos, de las transformaciones culturales o de la globalización. Sin embargo, una vez más cabe destacar los conceptos y técnicas que han sido considerados como factores claves en la ejecución exitosa de los proyectos de reforma del sector público en este ámbito.

Compromiso con el concepto de reforma. En primer lugar es necesario estar de acuerdo con el concepto de reforma de la administración financiera y comprometerse con él, así como mantener una coherencia sólida entre políticas, principios, normas y procedimientos para asegurar que haya congruencia desde el principio. La organización rectora debe ser la responsable de mantener la visión a lo largo del desarrollo de una estrategia definitiva y de garantizar la buena comunicación entre todas las partes interesadas. En América Latina, el Ministerio de Finanzas suele ser en general la institución responsable de la administración financiera gubernamental.⁴ Aunque algunos de los subsistemas —como el que se ocupa del manejo de la deuda— no tienen que estar bajo el dominio de ese ministerio, la coordinación y la armonización aún son posibles y recomendables.

Voluntad política. Este es el factor fundamental, pues no sólo hace posible el inicio del proceso del proyecto sino que también contribuye ampliamente a su

³ Latin American Public Sector Technical Division (LATPS). 1995. Integrated Financial Management in Latin America, as of 1995. *Occasional Paper Series*, N° 18, 1 de septiembre de 1995. Public Sector Modernization Division Technical Department. Washington, D.C.: World Bank

⁴ Exceptuando a Bolivia y Panamá, en cuyos casos el Contralor General es el promotor de la reforma. Esta peculiaridad ha ocasionado algunas dificultades adicionales.

éxito. Es sabido que la mayoría de las personas se resisten al cambio. Pero en las reformas más avanzadas —Argentina, Bolivia, Panamá y Guatemala—, el alto grado de apoyo político ha operado como agente catalítico, mientras que su ausencia ha hecho difícil la reforma en otros países. Una de las mejores formas de garantizar que se cuente con el apoyo político necesario es generando resultados tangibles en el período más breve posible. El programa de reforma de Perú se concentró en poner a disposición directa del Vice Ministro de Finanzas un sistema de informes financieros funcional, fácil de manejar y de relevancia para el titular de la cartera. El sistema de Guatemala ha logrado reducciones altamente visibles y cuantificables en los trámites, tiempo de reporte y pasos de procesamiento.

Marco legal claro, conciso y flexible. Existe un debate continuo sobre la importancia de contar con un marco legal claro, conciso y a la vez flexible que defina al sistema. En algunos países como Argentina y Bolivia, la ley ayudó a llevar a cabo la modernización del sistema de administración financiera. En otros como Panamá y Nicaragua, la ley aún no ha sido redactada. En general, se juzga deseable y factible contar con una ley que garantice la sostenibilidad de la reforma. En ciertos casos, la nueva ley de administración financiera sirve para invalidar, armonizar o sistematizar una legislación anticuada, redundante o conflictiva. Sin embargo, cualquier legislación necesita ser complementada con otras acciones e instrumentos para hacer posible la puesta en marcha del sistema.

Técnicas y avances tecnológicos. El uso de las mejores técnicas y avances tanto tecnológicos como en la administración financiera es otro factor fundamental. A principios de los años noventa existía un fuerte compromiso para definir los sistemas de contabilidad, presupuesto, administración de caja y deuda antes de embarcarse en el componente de tecnología. Panamá escogió empezar su reforma virtualmente sin ningún componente tecnológico. Con gran dificultad, Nicaragua se ha dedicado a adaptar el programa computarizado del sistema argentino a la realidad nacional. Con los avances tanto en la tecnología de la informática como en los sistemas de administración financiera, Guatemala ha podido aprovechar estas experiencias e instituir en sólo dos años su propio sistema integrado de administración financiera computarizado. Sin embargo, la definición clara de los roles y responsabilidades de cada subsistema y de un plan estratégico para el cambio bien comunicado y ejecutado, junto con el desarrollo de la informática, garantizarán que la información generada por el sistema sea significativa y útil para los responsables por la toma de decisiones. Aquellas reformas a través de las cuales se han puesto en marcha sistemas de información que aún no han sido claramente integrados o interrelacionados con los diversos subsistemas terminan siendo uno más de los mismos sistemas fragmentados que han impedido la buena administración financiera en el pasado.

Descentralización. Otro factor clave es la descentralización de las operaciones de administración financiera hacia las entidades gubernamentales. Esta debería

efectuarse tan pronto como sea factible con el fin de obtener apoyo y demostrar los beneficios tangibles de la reforma. Para ello es importante que se disponga del equipo, el entrenamiento, los programas de computadora y otros artículos necesarios para asegurar la sostenibilidad de los nuevos procedimientos. Entre 1997 y 1998, en Perú se contrataron 60 consultores que ayudaron a instalar, entrenar y dar servicio al SIAF-98 en 506 unidades de administración financiera en el gobierno central. Además se dispuso de varias líneas de ayuda de tiempo completo para brindar asistencia técnica. Esto permitió que como parte del proyecto se pudiera implantar en un período de 18 meses el sistema de administración financiera en el 80 por ciento del gobierno central.

Buena comunicación. Otro factor es la comunicación que permite la coordinación y el intercambio de información. Esta es una condición esencial en todos los niveles, tanto dentro como fuera del gobierno. En un primer nivel, la comunicación debe darse entre todos los que participen en el proyecto de reforma de sistema financiero. Las primeras reformas se enfrentaron con mayores dificultades que las posteriores. Tanto la comunicación como la colaboración en las primeras reformas fueron deficientes y en consecuencia se experimentaron retrasos en los logros de las metas o en los cronogramas. El siguiente nivel de comunicación es el que involucra a todas las partes que constituyen el sector público, aun cuando no participen directamente en la implantación del sistema. Todos los miembros de los servicios gubernamentales se ven directa o indirectamente afectados por los sistemas de administración financiera y si no se tiene una comprensión clara de ellos, entonces conceptos como “servicios de entrega mejorados”, “valor del dinero” u otras herramientas nunca llegarán a integrarse en la cultura pública. En Panamá, por ejemplo, más de 7.000 personas han recibido entrenamiento sobre el SIAFPA. El último nivel de comunicación, y ciertamente el más importante de los mencionados, tiene que ver con la conciencia de la sociedad. Es necesario que se haga una demostración del sistema ante los diferentes grupos políticos claves — legisladores, gabinete, prensa, sociedad civil, etc. — con el fin de promover una comprensión amplia de la reforma y obtener apoyo para la misma, a la vez que se muestran sus implicaciones prácticas. Tradicionalmente, el ciudadano medio ha considerado estos primeros proyectos de reforma demasiado técnicos y de poco interés. También se ha detectado una preferencia porque el sistema se haga público una vez se haya terminado. No obstante, el nuevo enfoque en la comunicación ha dado pie a una mayor toma de conciencia, comprensión y apoyo para el nuevo sistema.

Capacitación. El desarrollo profesional y la capacitación en todos los niveles constituyen un requisito para garantizar que todas las partes entiendan el concepto y la necesidad de contar con la reforma, así como los subsistemas que integran el esfuerzo global. Es necesario que el entrenamiento abarque tanto al sistema en su totalidad como los componentes de los subsistemas. Se debe capacitar a los

funcionarios públicos, a las asociaciones de profesionales, a las universidades y a otras partes interesadas. En Panamá, los cursos que se han desarrollado bajo el SIAFPA ya han sido incorporados al currículum del área de contabilidad en varias de las universidades. Es necesario desarrollar constantemente nuevas formas de entrenamiento, dada la alta rotación que se da entre los servidores públicos. En 1993 se fundó el Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera de la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de un acuerdo de cooperación especial entre el gobierno de Argentina y el secretariado de la OEA. Este grupo organiza cursos, seminarios y otros eventos especiales en las Américas; lo mismo hace la Asociación Interamericana de Contadores (AIC). La Comisión del Sector Público de la AIC, así como las instituciones superiores regionales de auditoría, están buscando formas de llevar el entrenamiento continuo a toda la región de la manera más económica, eficiente y efectiva.

Herramientas básicas

Una de las normas de contabilidad pública generalmente aceptadas es que ésta constituye el idioma de los sistemas de administración financiera. Aun así, ha sido extremadamente difícil lograr un lenguaje financiero común dentro del sector público tanto en América Latina como en otros países del mundo. A pesar de que la mayoría de los contadores públicos en el gobierno concuerdan con que existe la necesidad de adoptar las normas de contabilidad pública generalmente aceptadas, la situación se complica cuando se trata de decidir cuáles serían esas normas. La evaluación de activos fijos tales como el lago Titicaca en Perú y Bolivia o las cataratas de Iguazú en Argentina, Paraguay y Brasil es muy compleja. Otros aspectos como la conversión de divisas y la hiperinflación hacen que se dificulte la definición de los términos de contabilidad. Aún más, si la gente encargada de desarrollar las mismas funciones dentro de un país determinado ni siquiera habla el mismo idioma, el lograr que se tomen decisiones financieras globales en forma competente aparece como una meta cada vez más inalcanzable.

El proyecto de la Federación Internacional de Contadores (IFAC por sus siglas en inglés) tiene por objeto mejorar la administración financiera en el mundo. Una de las iniciativas importantes ha sido lograr una estandarización de criterios en el ámbito internacional. En concreto hubo cinco borradores para la discusión que se dieron a conocer en agosto de 1998⁵, y tres adicionales que se publicaron

⁵ Las primeras propuestas incluyen la presentación de estados financieros, estados de flujo de caja y superávits o déficits netos para un período; cambios en las políticas contables, y efectos de los cambios en las tasas de cambio de divisas y en los costos de los préstamos.

en diciembre del mismo año⁶. IFAC también publicó un estudio preliminar sobre las Perspectivas de la Contabilidad de Costos para Gobiernos. Para IFAC, la adopción de normas de contabilidad pública internacionales, junto con el reporte de cumplimiento de las mismas conducirá a mejoras significativas en la calidad de los informes financieros generales de las entidades del sector público. Es muy probable que esto lleve a generar una mejor información sobre la cual fundamentar las decisiones que los gobiernos toman en materia de asignación de recursos, a una mayor transparencia y a que se asuma en mayor grado la responsabilidad sobre los compromisos y resultados surgidos de las acciones emprendidas.

A continuación se describen algunas de las herramientas básicas de la contabilidad pública que hacen parte de la reforma de la gestión financiera del Estado:

Cuenta única de tesorería. La cuenta única de tesorería fue introducida por primera vez por la administración financiera federal de Brasil mediante la utilización de su red institucional bancaria. En 1995 Argentina estableció un modelo en el que la tesorería operaba como un banco para todas las entidades gubernamentales que debían depositar sus recursos en una cuenta única del gobierno. Otros países como Bolivia y Paraguay han fortalecido su función de tesorería al hacer que ésta se ocupe de efectuar los pagos directamente a los proveedores del gobierno. Colombia ha establecido el concepto de cuenta única de tal forma que las cuentas bancarias institucionales operan como subcuentas de la tesorería central. Este mecanismo fue adaptado para satisfacer las necesidades del gobierno, y la cuenta única de tesorería representa la unificación de todas las cuentas bancarias que reciben fondos públicos. Esto permite optimizar el uso de los recursos financieros gubernamentales, al tiempo que puede reducir el monto de la deuda de corto plazo necesaria para cumplir con las obligaciones corrientes. El concepto de cuenta única de tesorería representa uno de los elementos claves que vino a transformar la función de esa agencia de antigua pagadora a una administradora de caja (tesorería) moderna.

Presupuesto unificado. Así como la cuenta única de tesorería facilita el uso óptimo de los recursos financieros del gobierno, un presupuesto unificado o consolidado permitirá tener una visión global del portafolio de sus ingresos y gastos. La introducción de indicadores de desempeño también sirve como base para medir la eficiencia con que se están usando esos recursos. Cuando se tienen múltiples presupuestos y cuentas extra-presupuestales, el resultado es una administración financiera fragmentada que continúa impidiendo la eficiencia, la eficacia, la economía y la transparencia.

Control interno, auditoría interna y auditoría externa. El debate sobre el papel que han de jugar el control y la auditoría internas aún no se ha resuelto. En

⁶ Las propuestas, denominadas “borradores de exposición”, incluyen estados financieros consolidados y contabilidad para entidades de control, contabilidad para inversiones e informes financieros en consorcios.

organizaciones internacionales y países como los Estados Unidos, Canadá, Australia y Gran Bretaña, los controles internos son responsabilidad de la administración. En los ejemplos presentados en este documento, estos han sido incorporados dentro del sistema computarizado de administración financiera, lo cual concuerda con las propuestas del IFAC.

En lo que respecta a la auditoría interna, es necesario distinguir dos modelos. Algunos países como Argentina, México, Colombia y Brasil han creado organizaciones de auditoría que reportan directamente al Presidente de la República. Otros han creado oficinas de auditoría interna en cada unidad de la rama ejecutiva, las cuales reportan directamente al jefe de la entidad. Ambos conceptos tienen validez ya que la función de la auditoría interna es prestar asistencia a la administración en lo referente al uso adecuado de los recursos.

La auditoría externa es la validación independiente y *ex post* sobre el manejo que hace el gobierno de los recursos públicos. Las instituciones de auditoría de más alto nivel en la región han abandonado las funciones de pre-control, asignando en cambio la responsabilidad y la autoridad a la administración tal como lo dicta la administración moderna. En la mayoría de los países, la modernización de las instituciones de auditoría suprema se ha vuelto tan importante como la modernización de las instituciones de la rama ejecutiva.

Conclusión y perspectivas

Son cinco las modalidades del desarrollo institucional. En primer lugar está el “montaje institucional” que busca darle una perspectiva al cambio social planificado y dirigido a través de innovaciones en las organizaciones formales. Enseguida figuran dos tipos de “desarrollo organizacional”: el que corresponde a aquellas organizaciones estructuradas para llevar a cabo tareas reconocidas, y el que se produce en una organización que reconoce la existencia de restricciones que afectan la productividad administrativa en el servicio público y orienta su esfuerzo a eliminarlas de modo que le permitan convertirse en una institución de buen desempeño. La cuarta modalidad apunta a la creación de una organización empresarial (lo que también se conoce como “reinventar el gobierno”) que pone el énfasis en los clientes, las consecuencias del buen o mal servicio, el control y la cultura. Finalmente está el “desarrollo del meollo de la competencia”, según el cual las organizaciones consideradas exitosas tienen valores y propósitos esenciales que han permanecido estables, mientras que sus estrategias y prácticas han sido constantemente actualizadas para satisfacer los requerimientos de un mundo cambiante.⁷

⁷ Discurso pronunciado por la autora ante el Foro Internacional de Administración Financiera de Washington, 3 de diciembre de 1997.

A principios de la década, cuando se diseñaban proyectos de fortalecimiento institucional como los de las reformas de la administración financiera, la modalidad del “montaje institucional” era claramente la norma en América Latina. Este enfoque favorecía dos elementos: a) las características intrínsecas a una organización (liderazgo, doctrina, programas y recursos), y b) los nexos (de activación, de funcionamiento, normativos y difusos). Esto es evidente en toda la literatura sobre el valor del enfoque de los sistemas integrados de administración financiera. Y éste es el enfoque más importante para cada país y para los funcionarios en América Latina.

Sin embargo, aunque la reforma de la administración financiera se ha venido ejecutando por un buen tiempo, muchas de las instituciones aún se encuentran en el primer nivel del “desarrollo organizacional”, esto es, en el correspondiente a la estructuración del Ministerio de Finanzas u otra entidad rectora para que lleve a cabo actividades reconocidas. A menudo, sin embargo, estas entidades son menos productivas de lo que se requeriría, y para incrementar su productividad se moderniza la tecnología, se le da más importancia al desarrollo de los recursos humanos, y se mejora la comunicación interna, entre otras cosas.

En algunos países, los gobiernos centrales —tal vez más en el nivel subnacional que en el nacional— han pasado al enfoque de “reinventar el gobierno”. Este enfoque conduce a fortalecer la relación entre las organizaciones y los clientes y a mejorar el rendimiento de las primeras, de manera que cumplan con las expectativas que se tienen respecto a su desempeño. Es así como se requiere definir las consecuencias del buen o mal rendimiento de los clientes y las organizaciones. Asimismo se debe diversificar el control jerárquico, esto es, descentralizar la toma de decisiones. Finalmente es necesario desarrollar una cultura de apoyo al trabajo de la agencia en lo referente a la prestación de servicios al cliente.

La adopción del enfoque de organización empresarial se ve reflejado en el siguiente párrafo, tomado del documento del proyecto de Guatemala para crear un sistema integrado de administración financiera y control:

“A fin de hacer frente a estas responsabilidades, el Gobierno ha diseñado una estrategia para la reforma gubernamental, la cual implica un cambio en la filosofía del manejo de la administración pública. La intención es dirigir la organización del sector público hacia los intereses de la sociedad, de modo que los servicios públicos sean suministrados ya sea por el sector público o el privado, cualquiera que genere resultados acordes con las condiciones de cantidad, calidad y costo requeridos. Simultáneamente, la gestión pública debe ser descentralizada, de manera que lleve los recursos y su administración a las fuentes donde se producen los bienes y se prestan los servicios: los ministerios y las entidades en primera instancia, las regiones, las municipalidades y los programas y proyectos luego, a fin de que los administradores públicos posean todos

*los elementos necesarios para tomar decisiones por las que puedan ser responsables de los resultados, y que garanticen el control social para la comunidad”.*⁸

Esto no significa que la adopción del enfoque de una organización empresarial se vaya a transformar rápidamente en el modelo conceptual por excelencia para los países de América Latina. Una de las enseñanzas que han extraído los reformadores de la administración financiera durante la última década es que el cambio y la modernización no se dan tan rápidamente ni tan fácilmente. Sin embargo, existen varios objetivos que son citados con frecuencia en los planes estratégicos de la reforma de la administración financiera en la región, a saber:

- *Información útil, oportuna y confiable que apoye la toma de decisiones, con el fin de prestar un mejor servicio a la comunidad a costos más económicos.* El énfasis en la toma de decisiones se está desplazando desde la necesidad de tomarlas internamente hacia la importancia de adoptarlas y compartirlas con quienes están por fuera del gobierno.

- *Hacer que el servidor público sea totalmente responsable de sus compromisos no sólo en lo referente al uso de los recursos públicos, sino también con respecto a la eficacia, efectividad y economía de los resultados.* Aquí el énfasis se ha colocado no sólo en el compromiso de actuar, sino también en la forma en que se ejecutan tales acciones y en la obtención de resultados.

- *Fortalecer la capacidad de verificar si existe un manejo incorrecto de los recursos del gobierno.* Cada vez se coloca un mayor énfasis en el papel del control y la auditoría internos, así como de la auditoría externa. Si la reforma se da en la rama ejecutiva, entonces el control interno y las funciones de auditoría interna ya están incluidas. Varias entidades superiores de fiscalización han iniciado reformas institucionales similares en los últimos cinco años. Dado que existe una demanda cada vez mayor de auditorías de desempeño, de gestión y ambientales, estas reformas requieren una inversión similar a la de los programas de reforma de la administración financiera.

- *Comunicación y reconocimiento público de un sistema de administración financiera transparente.* En más de la mitad de los países de América Latina, la información financiera y los presupuestos se encuentran disponibles a través de Internet o en CD-ROM. Este método de difundir la información ha dejado de ser la excepción para convertirse en la norma.

En resumen, se puede afirmar que aunque la región latinoamericana no ha logrado el mismo grado de adopción de la Nueva Gestión Pública que común-

⁸ Sistema Integrado de Administración Financiera y Control. Características del proyecto. Gobierno de Guatemala, Ministerio de Finanzas, Guatemala. Octubre de 1998.

mente se encuentra en los países miembros de la OCDE, el avance en las reformas a la administración financiera de la década pasada ha sido impresionante. Hace menos de 10 años, muchas de estas naciones pasaban por etapas de inestabilidad política y económica, y la administración financiera del sector público se caracterizaba por su fragmentación, centralización y falta de transparencia. Ahora que nos acercamos al final del milenio, la administración financiera del sector público se caracteriza por sus sistemas integrados y su énfasis en el compromiso y la entrega de resultados. Así, la evolución de las instituciones y la sostenibilidad de las reformas serán componentes críticos de las estrategias en el futuro.

BIBLIOGRAFIA

- Asselin, L. 1995. Integrated Financial Management in Latin America, as of 1995. *LATPS Occasional Paper Series*, No. 18. Public Sector Modernization Division in the Latin America and Caribbean Region. Washington, D.C.: World Bank.
- Asselin, L. 1998. Financial Management Trends in Latin America. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. PrAcademics Press. Spring:121–140.
- Brusa, J.M. 1997. Gerencia financiera pública. División Fiscal. Departamento de Integración y Programas Regionales. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., julio de 1997. www.iadb.org.
- Iceman, R.C. y Sinason, D.H. 1998. Government Accountability to the Public: The Dynamics of Accountability in the U.S. *Research Supplement to the Public Fund Digest*. Washington, D.C. Winter.
- International Federation of Accountants. 1998. *IFAC Proposes New International Public Sector Accounting Standards*. New York: IFAC.
- Exposure Draft 1: Presentation of Financial Statements.
 - Exposure Draft 2: Cash Flow Statements.
 - Exposure Draft 3: Net Surplus or Deficit for the Period, Fundamental Errors and Changes in Accounting Policies.
 - Exposure Draft 4: The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates.
 - Exposure Draft 5: Borrowing Costs.
 - Exposure Draft 6: Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities.
 - Exposure Draft 7: Accounting for Investment in Associates.
 - Exposure Draft 8: Financial Reporting of Interests in Joint Ventures.
- Le Pera, A. 1996. Láminas sobre sistemas y aspectos básicos de la administración financiera del sector público. *Lecturas sobre administración financiera del sector público*. Junio. Volumen I, Capítulo III:105–135.
- Marcel, M. 1998. The Paths of Fiscal Management in Latin America. Reflections From the Chilean Experience. *International Journal of Public Budget*. ASIP, julio/agosto. N° 37:49–102.
- Ministerio de Hacienda. 1998. *Informe y evaluación del rendimiento del proyecto*. Ministerio de Hacienda. Costa Rica. Noviembre.
- Ministerio de Hacienda. 1997. *Programa de modernización de las finanzas públicas*. Ministerio de Hacienda. Proyecto SIGECOF. República de Venezuela. Julio.
- Ministerio de Finanzas Públicas. 1998. *Sistema Integrado de Manejo y Control Financiero*. Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala. Octubre.
- Myers, R. 1999. "Integrated Financial Management Reforms in the LAC Region". World Bank. Enero. Documento de discusión.

- Petrei, H. 1998a. *Budget and Control. Reforming the Public Sector in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Petrei, H. 1998b. "Aspectos de eficiencia en la elaboración del presupuesto en América Latina". Conferencia sobre elaboración del presupuesto público en América Latina. Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, Argentina.
- Premchand, A. 1997. "Umbrella Themes Obscure Real Problems: An Appraisal of Recent Efforts to Improve Financial Management". Washington International Financial Management Forum. Diciembre.
- Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA). 1997. *Boletín de Publicación Bimensual*. Panamá. N° 1, agosto.
- (SIAFPA). 1997. *Boletín de Publicación Bimensual*. Panamá, N° 1, octubre.

CAPITULO 6

UNA VISION ESTRATEGICA DEL PRESUPUESTO

Eduardo Zapico-Goñi¹

Introducción

Con el tiempo se ha demostrado una y otra vez que los Ministerios de Finanzas preparan los presupuestos con la ilusión de “control del gasto”. Pero no es suficiente con formular presupuestos muy restrictivos si no existe una administración financiera que permita alcanzar los objetivos fijados. Profesionales y estudiosos del presupuesto público comparten un sentimiento común de desorientación por los resultados tan limitados que se han obtenido al aplicar medidas tradicionales de control de gasto. El fracaso en el intento de implantar sistemas o modelos racionales de presupuesto (Presupuesto por Programas y Presupuesto en Base Cero, entre otros) fue generalizado y parece haber “llenado la copa” de las ideas e iniciativas de reforma presupuestaria. Los resultados de una amplia encuesta del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas mostraron que “... en el curso de los dos últimos decenios no ha habido jamás una aplicación sistemática de los elementos de un sistema presupuestario integrado, a excepción del caso del Ministerio de Defensa en los Estados Unidos” (Parisis, 1980).

Si bien los esfuerzos realizados no fueron totalmente infructuosos (aplicaciones parciales, impulso al análisis de programas, introducción de medidas de resultados para algunas actividades y otros), en términos generales los intentos de reforma fracasaron sobre todo en lo relativo a las expectativas creadas y a la manera de entender la racionalidad en el presupuesto. Después de más de 20 años (1960–1980) de repetidos intentos por realizar grandes reformas presupuestarias, la mayoría de los países europeos quedaron convencidos de la necesidad de aproximarse a ellas con una perspectiva más pragmática y menos ambiciosa.

¹ Eduardo Zapico-Goñi trabaja actualmente en la OCDE como experto en presupuesto y gestión pública. Ha sido asesor en la Oficina de Presupuesto del Presidente de Gobierno en España. Trabajó durante una década como investigador/consultor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht. Ha realizado diversos trabajos de consultoría en Latinoamérica en colaboración con la Unión Europea, el Banco Mundial, el CLAD, y directamente con diversos países latinoamericanos. Ha publicado y editado varios libros y artículos sobre presupuesto y gestión pública. Entre ellos se destacan el libro editado con A. Wildavsky titulado *National Budgeting for Economic and Monetary Union* en 1993, y el volumen realizado con John Mayne titulado *Performance Monitoring for Public Sector Reform: Future Directions from International Experiences*.

El sentimiento de fracaso ligado a las grandes reformas presupuestarias y una prolongada crisis económica en los años setenta hicieron que desde principios del decenio de los ochenta la mayoría de los gobiernos intentaran recortar directamente el gasto público según sus prioridades o la viabilidad de cada recorte. Paralelamente se han ensayado iniciativas de reforma en la gestión presupuestaria. Por el momento, ni los ajustes macropresupuestarios ni las innovaciones en la gestión han evitado el crecimiento descontrolado del gasto público.

A principios de los años noventa la Comunidad Europea estableció un marco de disciplina presupuestaria que ayude a cumplir las condiciones de convergencia requeridas por el Tratado de Maastricht para la Unión Económica y Monetaria. Los Estados miembros presentaron programas de convergencia con propuestas de reducciones drásticas en el gasto público. Para sorpresa de muchos, la crisis económica y las sucesivas tormentas monetarias han provocado reajustes en algunos programas de convergencia casi recién elaborados.

En la actualidad se insiste en la misma línea de disciplina fiscal mediante normas más concretas para frenar las propuestas de gasto de los departamentos gestores. También se insiste en complementar estas normas con otras encaminadas a reforzar el papel de dominio del Ministerio de Hacienda en todas las fases del ciclo presupuestario. Muchas de estas normas son necesarias y urgentes para responder en el corto plazo a los efectos de la crisis. Pero su eficacia en el mediano y largo plazo se halla muy limitada por la propia inestabilidad e incertidumbre del contexto en que se aplican. La cuestión no está sólo en el dominio o la firmeza del Ministerio de Hacienda para recortar las propuestas de gasto o imponer procedimientos limitativos en la gestión del gasto. Más bien se trata de desarrollar la capacidad estratégica del Ministerio de Hacienda y de toda la administración para controlar y dirigir verdaderamente la evolución del gasto real.

Es cierto que existe una falta generalizada de liderazgo presupuestario y que se necesita reforzar la posición de las instituciones centrales de presupuesto. Pero este refuerzo no debe estar sólo dirigido a potenciar el papel tradicional del Ministerio de Finanzas en lo que hace a la imposición de normas fiscales, a la resolución de conflictos en las negociaciones presupuestarias y a la inspección del gasto, sino más bien a proporcionar un liderazgo estratégico del gasto más allá de la mera proyección macroeconómica (elaboración de escenarios presupuestarios). La crisis e inestabilidad económica han provocado un aumento de los conflictos interdepartamentales y los reajustes frecuentes y erráticos en las cifras presupuestarias. Aunque la solución de conflictos de asignación presupuestaria es un asunto siempre urgente, no suele ser lo más importante en el largo plazo. En esta situación de gran incertidumbre y complejidad se necesita una intervención más proactiva de las unidades centrales de presupuesto para fomentar el desarrollo interorganizacional y cambiar las reglas del juego de la negociación presupuestaria.

Reforzar las limitaciones y restringir las normas de gasto no garantizan la adaptación de la administración financiera a los cambios en el entorno. El poder de la unidad central de presupuestos necesita proyectarse, no sólo en el seguimiento y control de desviaciones presupuestarias, sino además en el apoyo estratégico que permita reorientar el comportamiento presupuestario en la línea deseada según el contexto. La cara oculta del presupuesto como instrumento estratégico debería considerarse como una iniciativa fundamental para conseguir una disciplina presupuestaria sostenida y de largo plazo.

En este capítulo se describen y analizan en primer lugar los ajustes macro presupuestarios y las reformas en la gestión financiera que en la última década han pretendido potenciar la postura dominante de los Ministerios de Hacienda en Europa. Posteriormente se cuestiona el alcance de dichas reformas y se plantea la necesidad de un nuevo marco teórico para mejorar la capacidad de adaptación de la gestión financiera al contexto presupuestario en el que se desarrolla. Por último se proponen y analizan nuevas líneas de acción para que el Ministerio de Hacienda ejerza un papel de liderazgo estratégico que supere las limitaciones de la presupuestación por programas para responder a situaciones de incertidumbre e inestabilidad.

Medidas de control de gasto a partir de los años ochenta

Ajustes macropresupuestarios

Los principales ajustes realizados en Europa durante los años ochenta y principios de la década de los noventa se han centrado en reforzar la posición de la autoridad financiera. Con menos éxito de lo esperado, ésta ha sido la idea de fondo de las medidas tomadas para controlar el gasto público, tanto en el nivel macro como en el micro. En el plano macropresupuestario, estos ajustes han consistido en aplicar normas fiscales restrictivas, proyectar escenarios financieros multianuales y ampliar la fase de preparación del presupuesto añadiendo una etapa de “prepreparación” (Schick, 1986).

Estas medidas han fortalecido la posición de los ministerios frente a los departamentos gestores. La asignación de recursos se realiza dentro del marco de referencia de las normas y escenarios antes mencionados, y no con base en una planificación y programación tal y como tradicionalmente se ha entendido. Las consecuencias de los recortes presupuestarios no se han considerado en términos programáticos sectoriales, sino de los efectos agregados en el marco macroeconómico y financiero. Instituciones y mecanismos de planificación que venían funcionando desde décadas pasadas han dejado de actuar como tales o han reducido en tiempo o importancia el esfuerzo dedicado a la labor de planificación convencional.

La asignación de recursos es ahora un proceso más vertical (*top down*) que antes. El Ministerio de Economía y Finanzas es especialmente influyente en la fase de pre-preparación en la que se diseña el marco financiero. Las normas fiscales y las proyecciones multianuales se han utilizado para limitar el gasto. En la mayoría de los países de la Comunidad Europea, el proceso presupuestario comienza con una proyección de las tendencias de ingresos y gastos con el fin de mantener el gasto de los departamentos dentro de los límites establecidos de acuerdo con los cálculos macroeconómicos.

Para asegurar la aprobación de las normas de recorte de gasto se crearon unas unidades centrales de gobierno que constituían coaliciones del más alto nivel en las que estaban representados los ministros de mayor relevancia (Inner Cabinet, Budget Cabinet, Star Chamber, etc.). Como afirma Tarchys (1985), “el éxito de los ministerios de Economía y Finanzas depende en gran medida de su habilidad a la hora de extender sus valores a círculos más amplios”.

Aunque el apoyo político fue necesario y útil para frenar las demandas de créditos presupuestarios se hizo difícil aplicar las normas fiscales. No hubo una consideración adecuada de las solicitudes de gasto ni compromiso acerca del cumplimiento. En muchos casos las unidades centrales de gobierno descubrieron a posteriori que los compromisos de los ejercicios pasados excedían ya las propias normas fiscales. Estas últimas no se basaban en situaciones realistas factibles, como se demostró tras la ejecución de los presupuestos, y en muchos casos no pasaban de ser declaraciones políticas. Además, su formulación ocurrió en etapas muy preliminares y sin conocimiento de las necesidades de los programas públicos. Para nadie ha sido una sorpresa que la verdadera dificultad haya estado en la concreción de estas normas agregadas en los objetivos operativos de los programas en cada sector o política pública (Schick, 1986).

En la misma línea de disciplina fiscal se proponen en la actualidad normas más concretas para frenar el gasto: límite agregado del gasto en relación con el PIB, límite por partidas funcionales, obligatoriedad de acompañar con contrapartidas las propuestas de modificaciones presupuestarias, no compensación de la inflación o posibilidad de reducción de pensiones, subsidio de desempleo y otros derechos adquiridos (Wildavsky, 1993). Estas y otras propuestas complementarias en todas las fases del ciclo presupuestario continúan estando encaminadas a reforzar el papel de dominio del Ministerio de Hacienda frente a otros actores presupuestarios. Muchas de estas medidas son necesarias y urgentes para responder en el corto plazo a los efectos de la crisis, pero en el mediano y largo plazo su eficacia está muy condicionada por la propia inestabilidad e incertidumbre del contexto en que se aplican. La cuestión está no sólo en el dominio o la firmeza de Hacienda para recortar las cifras de gasto cada vez que negocia con los departamentos gestores los créditos presupuestarios para el ejercicio siguiente, o en su imposición de procedimientos formales que limiten la autonomía del directivo durante la

ejecución del presupuesto. Más bien se trata de desarrollar la capacidad estratégica de Hacienda y de toda la administración para “controlar” (dirigir) verdaderamente la evolución del gasto real.

Reformas en la gestión del gasto: ¿más de lo mismo?

Visión general

En el nivel micro, la reforma de la gestión pública se ha orientado bien a reducir el tamaño del sector público o bien a utilizar técnicas de gestión privada para aumentar la eficiencia de los servicios públicos. La desburocratización en general —privatización, subcontratación, descentralización, entre otras medidas— ha sido la principal línea de cambio. La descentralización de la autoridad para gestionar el gasto ha sido, y todavía es, un ejemplo específico de los esfuerzos por reducir y hacer más eficiente la burocracia. Pero en concreto, ¿cómo se han reformado los sistemas presupuestarios en Europa tras el fracaso del presupuesto por programas? ¿Qué se ha hecho al respecto en los decenios de los ochenta y los noventa? Una respuesta inmediata a las preguntas anteriores podría ser: más de lo mismo. Sin embargo, esta respuesta tiene sus matices. Es cierto que se han introducido elementos que podrían considerarse propios del presupuesto por programas u otras técnicas presupuestarias parecidas, pero la forma en que se han intentado poner en práctica en términos de su alcance y el objetivo perseguido difiere de las reformas de las décadas precedentes. Si se comparan globalmente las reformas de los años ochenta con las de los dos decenios anteriores se pueden observar diferencias significativas.

En general, el beneficiario directo de la reforma introducida a partir de los años ochenta ha sido el directivo de línea. A diferencia de lo que ocurrió en los años sesenta y setenta —cuando se planteó la reforma para responder explícitamente a los intereses del departamento de finanzas—, comenzando en los años ochenta las principales reformas de la gestión presupuestaria se han dirigido a satisfacer las necesidades de información y a mejorar la capacidad de decisión del directivo de línea. Es obvio que indirectamente esto también ha debido beneficiar en el mediano plazo al departamento de finanzas en su lucha contra la ineficiencia en el gasto público.

El alcance de las reformas de los años ochenta en adelante ha sido más pragmático que en las décadas anteriores, cuando el objetivo era llevar a cabo la gran reforma presupuestaria mediante la introducción de las llamadas técnicas racionales (PPBS, ZBB, etc.). A partir de los años ochenta se han seguido introduciendo muchos elementos propios de estas técnicas presupuestarias, pero no todos, ni tampoco se ha intentado aplicarlos de manera mecánica y amplia en todo el proceso presupuestario. El alcance ha sido mucho más selectivo y pragmático que en los años sesenta y setenta.

Otra gran diferencia ha sido el carácter participativo de las experiencias de reforma más recientes. Una de las principales ideas ha sido la búsqueda de consenso y compromiso entre el departamento de finanzas y los centros gestores para diseñar y llevar a cabo las propuestas de reforma. En los años sesenta y setenta la reforma fue programada en detalle por el departamento de finanzas y se intentó introducir las nuevas técnicas de manera más vertical, dirigiéndolas en forma centralizada desde el departamento de finanzas sin una participación suficiente de los directivos. En cambio en los años ochenta y siguientes los elementos de la reforma han sido introducidos gradualmente por los centros gestores bajo un modelo que no está rígidamente predeterminado; el departamento de finanzas realiza una función de asesoramiento y de seguimiento del proceso de reforma, dejando a cada departamento mucha más autonomía para la aplicación adecuada de sus componentes según las peculiaridades y posibilidades de su organización.

En los años sesenta y setenta, la aplicación de la reforma fue generalizada y uniforme. Se trató de implantar el mismo modelo de manera uniforme en toda la administración. En épocas más recientes la aplicación ha sido variable y selectiva. Tan sólo se han llevado a cabo reformas o se han introducido algunos de sus elementos (por ejemplo la medición de resultados) si se considera viable y su costo es razonable. La aplicación de la reforma se ha realizado de una manera distinta de un centro a otro.

Por último, es importante destacar que mientras la reforma en los años sesenta y setenta se centró casi exclusivamente en la fase de formulación del presupuesto (asignación eficiente de recursos), a partir de los años ochenta el esfuerzo de reforma ha abarcado también la fase de gestión y control del presupuesto. La idea ha sido desarrollar principalmente la capacidad de gestión presupuestaria en los centros gestores.

En resumen, se puede decir que los responsables de la reforma más reciente han evolucionado en relación con las experiencias anteriores, volviéndose más realistas, aceptando la variedad organizativa en la administración y reconociendo la importancia de que el directivo de línea se interese y participe en la reforma. Pero, ¿cuáles han sido las iniciativas más representativas de las emprendidas en Europa para mejorar la gestión financiera?

En los países más avanzados en este campo —el Reino Unido, Dinamarca, Holanda y Suecia, entre otros—, la reforma desde los años ochenta ha querido incentivar la gestión eficiente de los recursos mediante la introducción de nuevos valores en el manejo del gasto público. El propósito es cambiar la cultura administrativa en el proceso del gasto, aumentando la conciencia sobre el costo y la preocupación por la productividad/calidad en la provisión de bienes y servicios públicos por parte del funcionario. Con este fin, el objetivo inmediato de la mayoría de las iniciativas ha sido fomentar una mayor autonomía de gasto y participación de los directivos de los centros gestores en el proceso presupuestario. La

expectativa ha sido crear una atmósfera de trabajo que permita una mayor satisfacción y de esta manera aumentar la productividad de los servicios (OECD, 1991).

El proceso de descentralización y mayor libertad de gasto ha supuesto no sólo una reducción del tiempo y energía dedicados a llevar a cabo procedimientos de control tradicional —control en detalle, solapamiento de controles y exceso de reglamentación—, sino además un mejoramiento en las condiciones de trabajo y de la motivación del directivo. El objetivo ha sido incentivar al directivo mediante su participación en la gestión financiera y presupuestaria. Pero la incentivación no se ha fundamentado en la táctica tradicional de ofrecer premios materiales y/o amenazar con penalizaciones. No se trata de aplicar las medidas convencionales de “garrote y zanahoria”, ni tampoco de aplicar sanciones de tipo retributivo relacionadas con el nivel de resultados. El incentivo para cambiar el comportamiento de gasto y el estilo de decisión del directivo se ha buscado a través de la transformación en el contexto institucional en que desarrolla su trabajo: una mayor autoridad y discreción de gasto, mayor participación en la formulación del presupuesto y, a cambio de todo esto, mayor responsabilidad.

En general, los elementos que se han tratado de introducir a partir de los años ochenta no son nuevos. Sin embargo, algunos de ellos se han incorporado de una manera muy distinta y con una intención diferente como veremos. A continuación se citan los principales componentes de reforma del decenio de los ochenta:

- descentralización y creación de agencias;
- definición de objetivos de gestión estratégicos y operativos y medición de resultados cuando sea posible;
- acuerdos presupuestarios y flexibilización de controles;
- desarrollo de sistemas de información contables y físicos;
- acceso a la asesoría experta interna (servicios comunes) y externa.

A continuación se analizarán los tres primeros elementos citados, bien por la novedad que suponen en sí mismos o bien por el cambio en la forma de introducirlos. Paralelamente se harán referencias a los otros puntos en los siguientes apartados.

Descentralización y creación de agencias

Desde comienzos de los años ochenta, muchos países europeos (el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia) han mostrado un creciente interés por la descentralización. Otros como Francia siguieron y continúan con la misma línea de reforma. Exceptuando las de los países escandinavos, las iniciativas de reforma han sido más o menos análogas a la Iniciativa de Gestión Financiera (FMI por sus

iniciales en inglés) experimentada en el Reino Unido (Schick, 1990). La intención final del esfuerzo de descentralización ha sido el proporcionar a los directivos públicos una mayor autonomía para gestionar sus programas. Este esfuerzo se ha unido a la modificación de las relaciones entre las unidades centrales de presupuestos y los departamentos gestores. Análogamente se ha visto acompañado de una evolución de los sistemas de exigencia de responsabilidad por los resultados de la gestión (economía en el gasto, productividad, etc.) y el desarrollo de instrumentos de apoyo a la toma de decisiones (OECD, 1991). Estos aspectos se desarrollarán en los dos puntos siguientes.

El proceso de descentralización ha sido percibido como una forma de impulsar la competencia y al mismo tiempo introducir un estilo de toma de decisiones y un comportamiento del funcionario más aproximado al de la empresa privada (competitividad, conciencia de costos y eficiencia, entre otros). En muchos casos se ha considerado que la descentralización en las agencias autónomas era una innovación necesaria y suficiente para el buen funcionamiento de la administración pública. Con la creación de estas agencias se ha querido resolver el problema de un sistema debilitado de rendición de cuentas y de falta de competitividad en el sector público. Se supone que las agencias se dedican a implantar políticas y programas públicos diseñados en las unidades centrales de gobierno y trabajan por lo tanto en un marco claro de objetivos a alcanzar y tareas a realizar. Estas propuestas de reforma de la administración financiera se basan implícitamente en el supuesto de que la gerencia pública se desarrolla en un entorno libre de complejidades.

Definición de objetivos y medición de resultados

Aunque la definición de objetivos y medición de resultados no es una propuesta nueva de la década de los ochenta, la intención de los responsables de la reforma es ahora distinta. Lo que parece ser nuevo es el intento serio por parte de la autoridad presupuestaria de que sean los centros gestores los que apliquen y utilicen los indicadores de resultados y no el Ministerio de Finanzas. Lo ideal sería que la utilización de indicadores permitiera reasignar recursos desde las actividades menos rentables hacia las más rentables. Sin embargo, su oportunidad no se considera incuestionable pues hoy sabemos que provoca disfunciones en la reacción de los directivos: maquillaje en la información presupuestaria, respuesta formal, etc. (Zapico, 1989).

La medición de resultados se ha dirigido más a cambiar la cultura que actualmente impera en la ejecución del presupuesto que a racionalizar mecánicamente el proceso de asignación de recursos. Los centros gestores se encargan del diseño y la utilización de los indicadores en beneficio de la propia gestión del centro. Se pretende motivar al directivo para que transforme su estilo de toma de decisiones

y comportamiento de gasto. Se quiere que tenga mayor conciencia sobre sus costos y productividad y para ello se considera fundamental aplicar instrumentos que le permitan controlar su funcionamiento manteniendo una visión clara sobre aquellos. El beneficiario de este esfuerzo de introducción de indicadores no es el departamento de finanzas o la dirección de presupuestos, sino el propio responsable de la gestión del gasto. No se pretende facilitar la labor del funcionario de presupuesto para reasignar los recursos en la formulación del mismo, sino facilitar el propio control de gestión interno en los departamentos.

Para su pleno funcionamiento, esta iniciativa debe satisfacer los siguientes requerimientos:

- Los indicadores deben ser elegidos por el propio centro gestor y nunca impuestos por el departamento o la unidad de presupuestos. Los centros gestores deben también decidir el nivel de productividad con el que se sienten comprometidos.
- Esta iniciativa debe ser parte de una reforma más amplia para elevar la motivación del personal.
- En una primera fase de la reforma, estos indicadores no deben ser utilizados para reasignar los recursos entre distintos centros gestores, sino para la propia gestión interna.
- El departamento de presupuestos debe cumplir el papel de asesor y/o promotor de esta iniciativa. En ningún caso se debe permitir que el departamento de presupuestos actúe como usuario de la nueva información proporcionada para redistribuir recursos.

Queda claro que con la definición de objetivos y su seguimiento a través de indicadores de resultados se intenta cambiar la actitud y el estilo de toma de decisiones del directivo y no convertir el proceso presupuestario en un mero ejercicio técnico de asignación mecánica de recursos disponibles. Una utilización de indicadores centralizada desde Hacienda provoca la reacción defensiva de los directivos y puede frenar el propio proceso de introducción de medidas de resultados. Los principales usuarios de los indicadores deben ser los directivos y no los especialistas en presupuesto. Es necesario evitar que el directivo se enfrente a la paradoja de que un ahorro de gasto por aumento de su productividad implique menos recursos para el ejercicio siguiente.

Acuerdos presupuestarios y flexibilización de controles

Una iniciativa importante para facilitar la participación y colaboración de los directivos y su propia motivación ha sido el cambio de las relaciones entre estos y la unidad central de presupuestos, lo que les concede una mayor autonomía y mejo-

ra los sistemas de rendición de cuentas. Esta iniciativa ha ido mano a mano con las modificaciones en la fase de elaboración y seguimiento de la ejecución del presupuesto. La flexibilización de los controles tradicionales del gasto ha requerido el desarrollo de sistemas alternativos. El principal método para controlar el proceso y los efectos de la descentralización del gasto ha sido considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos por autonomía y compromiso de eficiencia. Con esto se pretende que la preocupación del directivo sea la productividad o el valor que se obtenga a cambio del gasto, además del cumplimiento de la formalidad en el proceso de gasto. Este sistema de presupuesto "contratado" ya está funcionando bajo distintas fórmulas y con alcances diversos en algunos países (el Reino Unido, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos, entre otros) pero en general de manera limitada, afectando únicamente los gastos corrientes. En otros países como Francia, esta reforma apenas se inicia.

Lo importante de esta innovación ha sido considerar el proceso presupuestario como una oportunidad para crear un sentimiento de compromiso en el directivo. Específicamente, estos acuerdos presupuestarios suponen la aceptación de unos derechos y obligaciones para los centros gestores. Los principales derechos son:

- Ajuste individual de la reglamentación financiera a las necesidades y a la naturaleza de cada agencia.
- Reducción o flexibilización del control a priori, trasladando el énfasis de la regularidad en el gasto a la productividad. La relación entre la unidad de presupuestos (Ministerio de Finanzas) y las agencias no se fundamenta ya en el ejercicio por parte de aquella de un control financiero detallado y a priori centrado en la legalidad financiera y basado en una revisión documental.
- Establecimiento de un sistema de control basado en medidas que puedan sintetizar el cumplimiento de los acuerdos presupuestarios establecidos antes del ejercicio presupuestario; introducción de controles más globalizados de los créditos presupuestarios; y utilización de cuantías netas y agregadas de gasto, relaciones, estándares de costo o de productividad, entre otros.
- Mayor discreción para la reasignación interna de créditos presupuestarios: ampliación o extensión de los conceptos de limitación del gasto; mayor posibilidad de transferir créditos en el tiempo; mayor aplicación de precios por servicios públicos y libertad para utilizar los créditos generados; mayor libertad para usar los ahorros originados en un gasto menor a los límites impuestos por los servicios centrales, etc.

Por otro lado, los centros gestores tienen las siguientes obligaciones:

- Formular un plan estratégico que incluya los principales objetivos del centro gestor en el largo plazo.

- Especificar objetivos operativos y utilizar medidas de resultados (relaciones de productividad como costos medios, reducción de costos, etc.).
- Identificar claramente las responsabilidades en la agencia.
- Disponer de instrumentos y procedimientos internos de gestión (sistemas de información y control de gestión).
- Comprometerse a rendir cuentas e informar sobre los resultados anuales y la aceptación de un control externo *ex post*.

Evaluación global

Los resultados no han sido tan positivos o relevantes como algunos esperaban. A principios del decenio de los noventa el gasto continuaba aumentando, no estaba controlado y la calidad e impacto de los servicios públicos seguía siendo cuestionada. Los resultados han sido limitados, centrándose en los gastos corrientes (gestión operativa), mientras que el progreso en materia de producción y difusión de información sobre la eficacia de los programas (gestión estratégica) ha sido poco. Muchas agencias han tenido dificultades para definir objetivos, medir resultados y diseñar sistemas de información apropiados (Flynn, Gray y Politt, 1988). Mientras que el tipo de reforma sugerido es viable para agencias con actividades de naturaleza repetitiva, el mismo resulta insuficiente para organizaciones o actividades altamente complejas o profesionalizadas (Carley, 1988).

En general, los sistemas de información no se han desarrollado lo suficiente como para garantizar que una vez se descentralice la gestión del gasto las unidades centrales del gobierno y el Ministerio de Finanzas sean capaces de realizar un seguimiento eficaz y a distancia acerca de la manera en que se utilizan los fondos públicos. Incluso en países con sistemas de gestión pública más avanzados como lo son el Reino Unido, Canadá y Australia, se reconoce actualmente que la información disponible sobre resultados y medidas de éxito es inadecuada (Schick, 1990). A menudo ha sido imposible medir y cuantificar el producto o los resultados de la gestión. En general, la dificultad de medida de resultados ha significado que, tras la descentralización, los indicadores no han permitido que las unidades centrales del gobierno apliquen un control a distancia (*hands off control*), obligándolas más bien a “conducir desde el asiento trasero” (*back seat driving*) (Carter, 1989).

Las reformas en la administración financiera han buscado la eficiencia en la gestión operativa (productividad en las tareas diarias y reducción de costos de corto plazo). El supuesto básico ha sido la estabilidad de los programas públicos y del entorno en que se realizan. Se ha prestado poca atención a la necesidad de una gestión estratégica para adaptar los servicios públicos a las nuevas exigencias. Resulta muy discutible hoy en día plantear una reforma en la gestión pública bajo supuestos de estabilidad y certidumbre. Mediante iniciativas como la de FMI men-

cionada anteriormente se conseguirán algunos ahorros y recortes presupuestarios. Pero dada la situación de cambio acelerado, una parte significativa de los recursos se desperdiciará —eso sí, de manera más “eficiente”— en proyectos obsoletos.

Las iniciativas de reforma en el nivel micro se centran en la mejora de la productividad dando por hecho la continuidad de las políticas y objetivos públicos. A lo largo de los años ochenta se ha propuesto un tipo de reforma tradicional para cambiar un modelo de administración financiera X por otro Y. Sin embargo, lo que se requiere hoy no es realizar una reforma o cambio, sino mejorar la capacidad de adaptación del presupuesto y la administración financiera a las nuevas exigencias de un entorno complejo y que cambia en forma acelerada, permanente e inesperada. Si en esta situación las unidades centrales de gobierno y los ministerios de finanzas quieren enfrentarse con éxito al doble desafío de frenar el crecimiento del gasto agregado y simultáneamente mejorar los servicios públicos, se necesitará adaptar la administración financiera al contexto presupuestario en el que se desarrolla. De lo contrario, los incentivos presupuestarios y los sistemas de rendición de cuentas fomentarían un comportamiento disfuncional diferente al requerido en cada circunstancia, como se verá en el apartado siguiente.

Adaptación del modelo presupuestario a cada contexto

Muchas de las iniciativas de ajuste durante los años ochenta surgieron bajo el supuesto de que el problema era el tamaño del gobierno o su ineficiencia. La aplicación de técnicas de gestión privada y de soluciones del mercado para la administración pública es a veces útil, pero no siempre. Se necesitan nuevas soluciones para responder a los problemas específicos de la gestión pública. En esta sección se propone una teoría presupuestaria de contingencias que permita valorar qué tan apropiado es el sistema presupuestario en cada contexto.

La gestión pública hoy en día se desarrolla en un marco de incertidumbre y recursos decrecientes. El contexto es de máxima complejidad para los responsables del funcionamiento global de la administración. Un comportamiento presupuestario “repetitivo” (Wildavsky, 1975) constituía la respuesta característica de los países en vías de desarrollo en este entorno de incertidumbre y escasez de recursos. La unidad central de presupuestos realizaba reajustes continuos y erráticos en la planificación financiera; era frecuente el exceso de gasto sobre lo autorizado; las estimaciones presupuestarias perdían credibilidad; se repetían los presupuestos extraordinarios durante el ejercicio; la programación estaba evidentemente desacreditada, y era común el maquillaje presupuestario, entre otros problemas. Esta situación y comportamiento presupuestario parecieron reproducirse en alguna medida en los años ochenta en algunos países europeos.

Para evitar el comportamiento descrito en el presupuesto repetitivo se necesita adaptar la globalidad del sistema de asignación de recursos a la realidad. No es

suficiente descentralizar y crear agencias autónomas que traten de optimizar la utilidad obtenida en la gestión de sus servicios, lo cual afectaría adversamente la posibilidad de que el resultado global del sistema sea óptimo. En esencia se requiere un cambio cualitativo en el papel que deben cumplir las unidades centrales de gobierno en el proceso presupuestario para adaptar el sistema al cambio en su entorno.

Con una perspectiva normativa, Metcalfe (1989) analiza cuatro comportamientos diferentes para responder a las cuatro situaciones alternativas descritas por Wildavsky (1975) según la combinación de dos variables: certidumbre (estabilidad, baja complejidad) versus incertidumbre (cambio, complejidad) y disponibilidad versus escasez de recursos. Cada una de las cuatro combinaciones (contextos) predice y exige un comportamiento distinto por parte de las unidades centrales de gobierno responsables de la economía y las finanzas (véase el Cuadro 6.1).

En una situación de disponibilidad de recursos y certidumbre respecto a los problemas con que se enfrenta la administración, la adaptación exigiría simplemente realizar un *presupuesto incrementalista*, a saber, un cálculo fácil mediante la extrapolación de los programas de gasto; análisis únicamente de los aumentos de crédito solicitado; conflicto leve y consenso sobre la distribución de los aumentos de recursos; y ausencia de presión para mejorar la productividad. En esta situación, la unidad responsable del presupuesto es principalmente reactiva a las demandas planteadas desde los departamentos gestores. El papel del centro no va más allá del garantizar la estabilidad en el procedimiento de la asignación de recursos.

Si la situación cambia y los problemas son inciertos, el comportamiento debería corresponder al que se denomina *presupuesto suplementario*. En este contexto aparecen presiones externas y nuevas demandas, hay un intento de expansionismo departamental pero el sistema trabaja con conflicto leve dado que todavía hay recursos disponibles. La unidad responsable del presupuesto se mantiene reactiva, aunque para adaptar el sistema presupuestario debe al menos utilizar una reserva de contingencias y decidir cuáles entre los nuevos problemas podrían confrontar-

Cuadro 6.1. Contextos presupuestarios

	Certidumbre	Incetidumbre
Recursos crecientes	(1) Incremental	(2) Suplementario
Recursos decrecientes	(3) Eficiencia	(4) Flexibilidad

Fuente: Metcalfe, 1989.

se y cuáles no. La asignación suplementaria de recursos no responde a un proceso general de elección de prioridades.

Un tercer contexto sería la carencia de recursos adicionales bajo una situación de certidumbre. En este caso la preocupación de las unidades centrales del gobierno recaería sobre los problemas de eficiencia y productividad. El comportamiento de gasto quedaría determinado en el *presupuesto eficiencia*. En este tercer contexto surge una presión por aumentar la productividad y la conciencia de los costos. La competencia entre los ministerios y el conflicto presupuestario se dan abiertamente. Aumenta la desconfianza y el proceso de asignación de recursos se percibe como una serie de negociaciones de suma cero y falta de cooperación. La unidad central de presupuesto tiene que ser mucho más activa en este contexto. El presupuesto se elabora claramente en forma vertical. La adaptación exige el recorte presupuestario y la solución de conflictos, la descentralización y especialización en la gestión de los servicios, una mayor presión para que se definan los objetivos, la estandarización y el compromiso con los aumentos de productividad, y la identificación y exigencia de responsabilidades en lo que se refiere a conseguir resultados, entre otras cosas. Este tipo de iniciativas es similar a las que se pusieron en marcha en los años ochenta en Europa, especialmente en el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos.

Sin embargo, desde entonces la realidad económica y social en Europa no se puede definir como de estabilidad. Se trata cada vez más de un contexto en el que se combinan la escasez de recursos y la incertidumbre. Las reformas presupuestarias en Europa no han correspondido al tipo de ajustes necesarios para adaptarse a esta realidad. En este contexto la autoridad presupuestaria se enfrenta con una situación de máxima complejidad que requiere lo que Metcalfe (1989) llama *presupuesto flexibilidad*. Tal y como se describió anteriormente, este contexto se caracteriza por los reajustes continuos y erráticos de la planificación y programación, la pérdida de relevancia de las estimaciones presupuestarias y el frecuente exceso del gasto real sobre el previsto. Se suele adaptar las cifras del plan mediante el maquillaje presupuestario en vez de adaptar el comportamiento de gasto. Las relaciones interministeriales se desintegran. Los departamentos luchan para defender sus propios intereses sin prestar atención a las consecuencias globales. Las relaciones de interdependencia se perciben claramente pero la creciente situación conflictiva genera desconfianza y un déficit importante de cooperación. La racionalidad individual produce irracionalidad colectiva. Las concesiones a otros departamentos se perciben como derrotas. El interés individual de los departamentos bloquea la adaptación global de la administración a la nueva realidad.

En esta situación, el papel de la autoridad central de presupuesto no puede limitarse a fomentar la competencia entre los departamentos para conseguir recursos. Más allá del papel tradicional, su esfuerzo también deberá dirigirse principalmente al diseño e implantación de un nuevo marco de negociaciones presu-

puestarias. Las nuevas reglas del juego deberían tener muy en cuenta la necesidad de establecer una coordinación para la adaptación colectiva. Los sistemas de responsabilidad tradicionales deberían complementarse con una nueva perspectiva que facilite el aprendizaje organizacional. Los criterios de éxito deberían redefinirse para aumentar la capacidad de cambio (véase el Cuadro 6.2). A continuación se analiza con mayor profundidad cuál sería el papel que el Ministerio de Hacienda deber cumplir para poner en práctica el *presupuesto flexibilidad* necesario en este cuarto contexto de incertidumbre y escasez de recursos.

Cuadro 6.2. Cambio de papeles en la autoridad presupuestaria

Papel tradicional de la autoridad presupuestaria	Nuevo papel de la autoridad presupuestaria
Garantía de continuidad del sistema	Flexibilidad y ajuste
Planificación/programación y control	Presupuesto y gestión estratégica
Negociaciones bilaterales competitivas y arbitraje	Crear confianza: negociaciones multilaterales integradoras
Exigencia de responsabilidad por culpabilidad	Control/inspección
Maximización/optimización de resultados (EEE)	Adaptación (DDD)

Fuente: Elaboración propia.

El nuevo papel de Hacienda: del presupuesto por programas al manejo (*management*) estratégico del gasto

Planificación y programación versus gestión estratégica

Tradicionalmente los departamentos de planificación y presupuesto han trabajado en el cálculo y proyección de costos y beneficios de los programas públicos por un período multianual. En este apartado se propone que, en tiempos de inestabilidad como los que vivimos, el papel de estas unidades centrales de gobierno debería dirigirse más bien a potenciar y desarrollar la capacidad de gestión estratégica más que a planificar y presupuestar por programas. Se debería hacer un mayor énfasis en adaptarse al cambio más que en maximizar u optimizar los resultados de los programas públicos. En el ámbito presupuestario, la gran reforma del tipo PPBS debería dar paso a lo que podría denominarse gestión estratégica del gasto (véase el Cuadro 6.3).

Durante la última década los ministerios de finanzas en Europa vienen realizando, con ayuda de la informática y sofisticados modelos econométricos, múltiples

proyecciones de escenarios presupuestarios para el largo plazo. El ejercicio ha sido predominantemente de extrapolación matemática de variables macroeconómicas (PIB, inflación, tipos de interés, oferta de dinero, déficit público y comercial, entre otras). Sin embargo, existe una preocupación cada vez mayor por las desviaciones y reajustes constantes en las proyecciones presupuestarias y los programas de convergencia europeos. Actualmente se está prestando una mayor atención a la ejecución y control del presupuesto para conseguir un mejor ajuste entre las cifras de gasto previstas y las reales.

Cuadro 6.3. Dos visiones del presupuesto

	Planificación y presupuesto por programas	Manejo estratégico y presupuesto
Agentes	⇒ Personal de análisis y planificación	⇒ Directivos de línea
Anticipación	⇒ Proyección de largo plazo por extrapolación lineal ⇒ Análisis amplio y cuantitativo: *Económico *Demográfico ⇒ Cálculo y objetividad ⇒ Continuidad	⇒ Proceso de adaptación ⇒ Análisis amplio y cuantitativo: *Económico *Demográfico ⇒ Percepción y juicio ⇒ Discontinuidad
Dirección (decisión de criterio)	⇒ Metas y objetivos específicos ⇒ Utilidad marginal	⇒ Visión y orientación cualitativa ⇒ Opinión del directivo/adaptabilidad
Control	⇒ Presupuesto por objetivos ⇒ Indicadores de gestión (EEE) ⇒ Sistemas de información ⇒ Evaluación	⇒ Crear compromiso ⇒ Conciencia de resistencia a la implantación de la estrategia ⇒ Influencia en el comportamiento ⇒ Cultura estratégica

Fuente: Elaboración propia.

El papel de la unidad central de presupuestos no puede limitarse, como tradicionalmente ha ocurrido, a realizar la proyección de ingresos y gastos y a la posterior negociación bilateral con los departamentos gestores para recortar sus

solicitudes de crédito. Los mecanismos de control presupuestario deben ir más allá de aplicar e inspeccionar el cumplimiento de normas y procedimientos formales o de hacer únicamente el seguimiento del grado de ejecución del gasto.

Hacienda tiene que proporcionar liderazgo estratégico y facilitar el desarrollo de la capacidad de gestión financiera estratégica en los propios departamentos gestores. Ya sea desde el Ministerio de Finanzas o desde las unidades centrales de cada ministerio, la gestión estratégico-presupuestaria exige disponer de capacidad para anticipar el cambio, proporcionar y transmitir dirección estratégica y poner en marcha mecanismos válidos para el seguimiento y desarrollo de la ejecución del presupuesto (Klay, 1991).

Anticipar el cambio. El plan y los programas presupuestarios se suelen percibir como documentos que sirven para saber si la realidad se ha ajustado a ellos, y no viceversa. Tradicionalmente se rinden cuentas y se exigen responsabilidades con base en el cumplimiento de dicho plan o programas sin poner en cuestión su marco conceptual de referencia. Se percibe como un ejercicio neutral y técnico que empieza y termina con la proyección de cifras y la redacción de un documento en el cual se especifican en detalle todas las operaciones a realizar, y cuya implantación no provoca resistencias.

La gestión estratégica se entiende como un modelo o línea de actuaciones congruentes, "*a pattern in a stream of actions*" (Mintzberg, 1980). El *presupuesto flexibilidad* exige que la línea de comportamiento de gasto sea coherente con el entorno. Esto supone un esfuerzo continuado de anticipación e influencia en los cambios del entorno, un proceso en el que hay conciencia incluso de una posible discontinuidad en la tendencia de cambio. En la fase de predicción no se trata tanto de calcular y cuantificar el futuro mediante técnicas cuantitativas de extrapolación económica, sino más bien de realizar un esfuerzo de investigación cualitativa con orientación hacia el futuro, lo cual incluiría la búsqueda de documentación relevante, recolección de opiniones de expertos y otros métodos para identificar problemas emergentes y oportunidades potenciales. Esto implica considerar también factores socioeconómicos y políticos y buscar información sobre variables sin precedentes históricos, entre otras cosas. En cualquier caso, el esfuerzo de anticipación deberá ser realizado no sólo por los expertos en unidades de planificación y presupuesto, sino conjuntamente por estos y el personal directivo que trabaje en los puestos de línea jerárquica. La tradicional descoordinación con que trabajan estos dos grupos explica en parte la separación que suele existir entre plan y realidad, incluso desde el comienzo mismo. En cualquier caso, la anticipación del futuro propuesta desde una visión estratégica de la gestión presupuestaria exige también que se reconozcan las resistencias y la necesidad de dirección durante la fase de ejecución del programa presupuestario.

Proporcionar y transmitir dirección estratégica. Esto no significa necesariamente tener que especificar y clasificar los objetivos de los programas presupuestarios. El

liderazgo estratégico no consiste en fijar un listado de objetivos cuantificados y clasificados por prioridades. Esta aproximación podría generar un comportamiento negativo y resistencias al plan formalmente enunciado. Hoy en día la capacidad de dirección se asocia con términos tales como capacidad de visión u orientación. Lo que importa es transmitir un sentimiento de misión con metas generales y cualitativas. Esto genera motivación y una dinámica positiva para la coordinación de esfuerzos en el proceso presupuestario.

La gestión estratégica se entiende como un ejercicio de percepción subjetiva e intuición que complementa el cálculo y proyección del futuro. Tradicionalmente la reforma presupuestaria tipo PPBS se ha centrado en este segundo aspecto de cálculo y evaluación técnica de los beneficios de las decisiones presupuestarias. La cuestión relevante en cada decisión presupuestaria no es maximizar el beneficio neto marginal conseguido al reasignar recursos de un programa a otro. La pregunta clave no se refiere al criterio con el cual se decide reasignar X dólares de una actividad A a otra B. La preocupación principal es adaptar la administración a los cambios en el entorno. En este sentido, las modificaciones en el comportamiento y estilo de toma de decisiones preceden a los cambios en los procedimientos y documentos presupuestarios y son esenciales para conseguir una disciplina presupuestaria sostenida.

Aplicación de mecanismos válidos para el seguimiento y desarrollo de la ejecución del presupuesto. La anticipación al cambio y la visión estratégica no son suficientes para que la gestión pública se adapte y ajuste a las nuevas circunstancias. La capacidad de ejecutar los programas presupuestarios según las directrices aprobadas, tanto en el nivel central como en las agencias, es tan importante como los dos puntos anteriores. Una condición fundamental es la coherencia entre la estrategia presupuestaria elegida y los sistemas de información, seguimiento y control practicados. Los sistemas de evaluación y rendición de cuentas deberían proporcionar la información apropiada para el desarrollo de la propia estrategia.

El seguimiento de la ejecución de la estrategia presupuestaria no es un problema meramente técnico, pues ciertamente puede exigir una redistribución de poder; un ejemplo sería la modificación de procedimientos de recolección y uso de información de grupos que no estén predispuestos al reciclaje profesional. Para salvar esta dificultad hay que facilitar la participación y crear compromiso para con el cambio. Cuanto más desestructurado sea el entorno organizacional en el que se desarrolla la estrategia presupuestaria (múltiples afectados, modificaciones importantes y conflictivas, etc.), mayor será la necesidad de entender su implantación de manera participativa y adaptativa (Berman, 1980).

Antes que nada, la adaptación es un proceso de modificación de comportamientos. La capacidad de respuesta a condiciones cambiantes, especialmente bajo situaciones de escasez de recursos, exige no sólo instituciones que proporcionen el liderazgo y los procedimientos que hagan posible tal proceso, sino además un

compromiso y una cultura organizacional abierta a considerar positivamente el cambio. La creación de una *cultura estratégica* en el presupuesto es indispensable para lograr una gestión del gasto flexible y abierta al ajuste. Esta cultura significa:

- aceptar el cambio no como algo disfuncional o en respuesta a fallas en el sistema presupuestario, sino como un estado normal de evolución;
- no evadir u ocultar el conflicto en la gestión ni la resistencia al cambio;
- aceptar el riesgo y la experimentación; y
- desarrollar y aplicar valores para el largo plazo, decidiendo con base en criterios de eficacia sostenible más que de productividad inmediata, entre otros (Klay, 1991).

La dificultad estriba en lograr un compromiso para con el cambio en todos los departamentos en los distintos niveles de gobierno. Las teorías disponibles sobre creación de compromiso y desarrollo para el cambio se han centrado principalmente en aspectos intraorganizacionales. A la hora de crear compromiso, el reto de los funcionarios de la unidad central de presupuesto será trascender los límites de su propia organización. Se trata de modificar el comportamiento y estilo de toma de decisiones en funcionarios que trabajan a distancia en otros departamentos e incluso en otros niveles de gobierno. En estas circunstancias, la autoridad real de las unidades centrales del gobierno y del Ministerio de Finanzas no es total e incondicionalmente aceptada. La negociación, persuasión, formación de coaliciones y creación de redes de contactos (*networking*) son más efectivas en esta situación que la mera aplicación vertical de normas presupuestarias y procedimientos.

Confianza y cooperación en el proceso de asignación de recursos

El estudio del proceso presupuestario a partir de su naturaleza esencialmente conflictiva es ya tradicional (Wildavsky, 1975). De hecho, el presupuesto se utiliza como un mecanismo de resolución de tensiones y diferencias entre Hacienda y los departamentos ministeriales. Las negociaciones de asignación de recursos se realizan en la práctica en un contexto fundamentalmente competitivo. Estos departamentos representan a grupos de interés con diferentes valores. Los recursos son siempre limitados. El presupuesto se percibe como un ejercicio de negociación destinado a satisfacer necesidades de recursos de los distintos actores que compiten para maximizar sus créditos presupuestarios. Se supone que lo que uno consigue los otros lo pierden. La actitud y el comportamiento de los participantes en el proceso presupuestario se basan en supuestos de negociación de suma cero. Esto explica que el Ministerio de Hacienda prefiera proponer recortes horizontales de gasto, a lo largo y ancho de toda la administración, pues así afectan proporcionalmente a todos los departamentos y se aceptan con mayor facilidad que los

recortes selectivos. Se supone que se trata de un comportamiento puramente distributivo. Lo único que importa es cómo conseguir más recursos. No es usual buscar posibles áreas o temas de cooperación con otros actores presupuestarios. Las posturas se centran en ganar al contrario, sin considerar nunca la posibilidad del beneficio conjunto.

Las negociaciones presupuestarias podrían verse también como una oportunidad para identificar las interdependencias entre las partes y reducir el grado de incertidumbre. Esto significaría percibir tales negociaciones como un proceso en el que las posiciones no están bien delimitadas. Tradicionalmente el objetivo suele ser alcanzar un compromiso intermedio entre una solicitud de crédito por parte del directivo y una contrapropuesta de Hacienda. Dada la complejidad e incertidumbre del contexto presupuestario, la negociación para asignar recursos partiría de posiciones de negociación que no se hallan claramente definidas ni delimitadas hasta bien entradas las negociaciones. Esta percepción distinta no garantizaría pero sí facilitaría el desarrollo de la cooperación, un componente hasta ahora ignorado en la negociación presupuestaria. Un comportamiento más equilibrado y flexible entre la competencia por los recursos y la cooperación supondría, por ejemplo, el intercambio de información financiera y no financiera, la búsqueda de soluciones factibles, la prevención de conflictos futuros estableciendo reglas del juego de negociación presupuestaria, y el desarrollo de una percepción común sobre valores y prioridades de gasto, entre otras cosas (Winham, 1977).

Las negociaciones presupuestarias son lo que Walton y McKersie (1965) llaman “negociaciones sociales”, en las cuales interactúan dos o más unidades sociales complejas. Estas negociaciones tienen las siguientes características:

- Además del componente técnico se consideran dimensiones humanas, actitudes, sentimientos, valores y percepciones sobre penalizaciones y recompensas.
- El acuerdo en la asignación de recursos representa sólo un paso más en una relación que se extiende a todo el ciclo presupuestario y que está sujeta a modificaciones durante la fase de ejecución.
- La negociación se repite sucesivamente y de manera concatenada todos los años.
- Quienes participan directamente en ella representan grupos u organizaciones cuyos miembros están interesados en los resultados de las mismas; por lo tanto ejercen presiones múltiples y no necesariamente compatibles sobre sus representantes.
- Aunque la agenda de negociación presupuestaria se centra en los aspectos conflictivos, la defensa de los intereses particulares se realiza siempre en un marco colectivo de crisis económica, déficit público y desempleo, entre otros problemas. (Walton y McKersie, 1965). Es evidente que tradicionalmente este último

punto no se percibe de manera natural o voluntaria y es precisamente uno de los esfuerzos a realizar por la unidad central de presupuestos.

Así pues, el esfuerzo debe dirigirse a evitar la preponderancia de la perspectiva conflictiva en las negociaciones presupuestarias, para lo cual se sugiere crear *confianza y cooperación*, de la siguiente manera:

- considerando todos los componentes de la negociación presupuestaria;
- fomentando la distribución de recursos y la integración de valores e intereses complementarios en el gasto;
- reestructurando las reglas del juego presupuestario; y
- preparando internamente las solicitudes de fondos y las correspondientes posiciones de negociación en cada unidad o grupo.

El Ministerio de Hacienda no debería limitarse a formular prioridades o a fijar las normas y el marco reglamentario dentro del cual se competirá por la asignación de recursos. Su esfuerzo debería dirigirse igualmente a promover actitudes y comportamientos integradores entre los defensores del gasto (intercambio de información, consulta, búsqueda de intereses comunes y acción conjunta, entre otras cosas). Unas negociaciones multilaterales que fomenten el aspecto cooperativo en el proceso presupuestario podrían reducir la tensión provocada por la maratón de negociaciones bilaterales competitivas que realiza Hacienda todos los años. Más aún, esto permitiría que el proceso presupuestario se utilice como una oportunidad para la toma de decisiones estratégicas, oportunidad ésta que se ofrece de manera recurrente cada año (Wamsley y Hedblomm, 1983).

Asimismo, las negociaciones presupuestarias podrían utilizarse para identificar sinergías estratégicas positivas y negativas (Ansoff, 1965) mediante la acción conjunta interministerial. La consolidación de comportamientos basados en valores de confianza y cooperación podrían mejorar la eficacia de las políticas públicas (sinergia positiva) o evitar partidas de gasto sustancialmente desviadas o solapamientos no deseables (sinergías negativas).

Dada la dependencia de la misma fuente de recursos y la creciente diversidad de intereses y criterios para evaluar la gestión del gasto, el conflicto entre departamentos hace parte de la realidad presupuestaria. Pero el problema no es la existencia de conflictos sino las disfunciones que estos provocan (distorsión de la información, evitar la consulta más allá de la exigida reglamentariamente, reducir la interacción, etc.), y/o el hecho de que se evita abordarlos o que se los trata en forma inadecuada. En la medida en que se hagan más transparentes las tareas potencialmente complementarias y se tome conciencia de las interdependencias bajo la mediación de una unidad central, mayor será la propensión de ambas unidades a la resolución conjunta de problemas (Walton y Dutton, 1969). El siste-

ma de evaluación, los criterios de éxito, y en general los incentivos que implícita o explícitamente esté utilizando el Ministerio de Hacienda son de crucial importancia, como veremos en las secciones siguientes.

Las políticas públicas de diversos ministerios tienen múltiples objetivos que no son necesariamente conflictivos. (Tal es el caso de la lucha contra las drogas en la que participan y pueden tener intereses comunes los departamentos de salud, justicia, policía, educación, etc.). En estas circunstancias, la comunicación y la consulta entre departamentos durante un proceso de asignación de recursos planteado con una perspectiva multilateral puede tener consecuencias muy positivas, a saber: aliviar al Ministerio de Hacienda de numerosas confrontaciones bilaterales no coordinadas; mayor transparencia del esfuerzo financiero para alcanzar un objetivo; clarificar interdependencias que condicionan la eficacia en la gestión pública; proporcionar una visión global de los recursos asignados a varios departamentos con tareas comunes y que están necesitando coordinación para la acción común, entre otras cosas.

Podría pensarse que el tener en cuenta las posturas e intereses de todos los centros y grupos relacionados con el presupuesto conduciría tan sólo a un aumento del gasto. Sin embargo, esto no tiene por qué ser así si estas medidas van unidas a otras que permitan a la unidad central de presupuestos establecer con firmeza un límite agregado de gasto. La cooperación presupuestaria estaría dirigida a la necesidad de adaptarse, con criterios de racionalidad colectiva, a las circunstancias de crisis económica. El compartir información y la búsqueda de intereses comunes por parte de los centros directivos no pueden plantearse en esta situación como una oportunidad para justificar aumentos del gasto sino para que se planteen alternativas más eficaces dentro de los límites de gasto agregado.

El fomento de la cooperación en el proceso presupuestario exige que alguien se encargue de forjar el compromiso con objetivos comunes. Sin embargo, en la actualidad los procesos presupuestarios se centran en crear compromisos para alcanzar la eficiencia en el nivel individual de las agencias, independientemente del efecto de este comportamiento en otras organizaciones. Los resultados de la globalidad del sistema no se están teniendo en cuenta. Muchos recortes en el gasto de una política o departamento determinados pueden causar un aumento inmediato o posterior del gasto allí o en otro lado. Como afirma Metcalfe (1989), "no gastar en ciertas circunstancias puede ser una falsa economía". En los años ochenta se buscó mejorar la gestión de cada departamento. Sin embargo, el tipo de problemas con que se enfrenta la administración hoy en día hace que los límites formales de la organización departamental sean obsoletos y difusos. Las demandas de reducción del gasto que tradicionalmente solicita el Ministerio de Finanzas durante el proceso presupuestario se basan en las consecuencias departamentales de corto plazo. Las implicaciones estratégicas de largo plazo de una cooperación interdepartamental quedan normalmente relegadas a un segundo plano.

Todo esto no quiere decir que la competencia no sea útil para presupuestar con flexibilidad. Tanto la competencia como la cooperación pueden servir para reducir el gasto. Ambas constituyen simultáneamente una oportunidad y un reto para la unidad central de presupuesto. Así pues, una de sus prioridades debería ser encontrar un equilibrio entre la competencia por los recursos y la cooperación en la gestión estratégica del gasto.

El equilibrio y el funcionamiento apropiados en las negociaciones presupuestarias puede conseguirse esencialmente de dos maneras. La primera sería reestructurando las reglas del juego presupuestario (reestructuración de actitudes) y mejorando la preparación dentro de cada departamento para la negociación presupuestaria. El papel de la unidad central respecto a esta alternativa sería crear una combinación adecuada en el grado de cooperación/competencia o confianza/hostilidad que se adecue al contexto presupuestario. El Ministro de Economía y Finanzas debería modificar el peso relativo de estos componentes según su capacidad de controlar el aumento de gasto. La modificación de las actitudes y comportamientos de gasto se podría lograr utilizando desde pequeñas señales (tipo slogans presupuestarios) hasta nuevas directrices, incluyendo la modificación de las reglas del juego presupuestario (negociaciones multilaterales) y del sistema de valores y comportamientos (recompensas y penalizaciones).

La segunda vía para mejorar el funcionamiento de las negociaciones presupuestarias sería fomentando y desarrollando la capacidad de preparación de las posiciones internas. Una negociación apropiada en el nivel interministerial requiere que todos los intereses relevantes de cada departamento se hayan tenido bien en cuenta mediante la incorporación o compensación de las posiciones defendidas dentro de cada ministerio. Se necesita un esfuerzo de integración departamental previo a las negociaciones multilaterales. Los intereses de los principales actores en cada departamento y sus destinatarios, grupos de presión etc., deberían estar bien representados. Los responsables por negociar con el centro de presupuestos o con otros departamentos deberían defender posturas que se correspondan con los intereses globales de su departamento. Esto requiere unos sistemas de información, comunicación y consulta eficaces en toda la red presupuestaria, tanto de cada departamento —con perspectiva interna y externa— como en las relaciones interdepartamentales. La estrategia presupuestaria no podrá aplicarse con eficacia a menos que la información y los sistemas de comunicación estén bien consolidados y funcionen apropiadamente durante la asignación de recursos.

Rediseño de los sistemas de exigencia de responsabilidad y fomento del aprendizaje organizacional

Dadas las iniciativas de descentralización que han tenido lugar desde los años ochenta, una de las principales tareas de Hacienda tiene que ser necesariamente

mejorar los sistemas de control para garantizar que la autoridad delegada se utilice de manera apropiada y se alcancen los resultados previstos. Esto no significa tan sólo mejorar los sistemas de identificación de responsabilidad por la mala gestión o de imponer penalizaciones, como suele argumentarse. El objetivo tradicional de los sistemas de control —evitar el abuso de poder, el fraude o la mala gestión— debería complementarse con el fomento de acciones deseables.

Para mejorar los sistemas de exigencia de responsabilidad es necesario rechazar primero el supuesto falso de que los sistemas de control y la eficiencia en la gestión se hallan inherentemente en conflicto. El sistema de exigencia de responsabilidad generalmente se utiliza para hacer aplicar las leyes, reglamentos y normas que enmarcan los límites de actuación dentro de los cuales los funcionarios deben realizar su actividad. Sin embargo, estos aspectos no son necesariamente contradictorios, ni hay necesariamente una relación de contraprestación o *trade off* entre control y gestión eficiente.

Como propone Metcalfe (1993), es necesario tener en cuenta las dos caras de los sistemas de exigencia de responsabilidad:

- En primer lugar está su aspecto limitativo que trata de evitar una gestión de resultados mediocres y el uso fraudulento del poder. Esta vertiente negativa de los sistemas de control se realiza mediante actuaciones correctivas intermitentes y reactivas a las actuaciones desviadas o inaceptables.
- En segundo lugar está su aspecto positivo orientado a fomentar comportamientos de gestión deseables. Esta vertiente del esfuerzo de gestión se realiza de manera proactiva y continuada, consolidando valores y estilos de gestión del gasto apropiados al contexto presupuestario.

Lo que se necesita es superar la percepción negativa que suele tenerse de los sistemas de control y rendición de cuentas. Estos no deberían centrarse únicamente en localizar actuaciones culpables o desviadas. El objetivo del control no es sólo prevenir irregularidades, sino además incorporar aspectos positivos que guíen y motiven hacia una gestión eficiente (véase el Cuadro 6.4). No se trata tanto de prevenir acciones erróneas como de reforzar y fomentar acciones y comportamientos de gasto deseados. Lo ideal sería que los sistemas de control orientaran al directivo público para que responda a las necesidades de grupos relevantes que legitiman su actuación (Metcalfe, 1989).

La utilización de los sistemas de exigencia de responsabilidad como instrumentos de inspección no garantiza por sí sola el mejoramiento de la gestión del gasto. Al contrario, a partir de un cierto nivel de control/inspección, el sistema comienza a fomentar un comportamiento disfuncional (contabilidad creativa, maquillaje presupuestario, competencia desleal, ocultar información). Por otro lado, un sistema de control orientado hacia aspectos positivos de la gestión permite

Cuadro 6.4. Rediseño de los sistemas de control y exigencia de responsabilidad

	Control tradicional	Control para la flexibilidad
Percepción	Negativa Preventivo Obstructivo	Positiva Activador
Alcance	Inspección Culpabilidad	Reorientación
Momento de retroalimentación	Intermitente	Continuo
Objetivo	Mantenimiento	Adaptación Aprendizaje
Papel del centro	Reactivo	Proactivo

Fuente: Elaboración propia.

consolidar y socializar los valores deseados, proporciona vías de actuación y canaliza comportamientos de gasto coherentes con la estrategia presupuestaria elegida.

En realidad, los sistemas de exigencia de responsabilidad y control han quedado reducidos a una mera justificación y explicación de la ejecución de los programas públicos, en respuesta a las preguntas presentadas en el Parlamento o Congreso. Por lo general no se dispone de estándares o criterios de éxito con los que se puedan contrastar los resultados, ni se suelen aplicar sanciones o recompensas por el incumplimiento o cumplimiento de estas expectativas. La solución no radica en encontrar un estándar ideal como medida de eficacia, sino en desarrollar y poner en práctica la síntesis de un marco complejo de criterios de éxito procedentes de fuentes conflictivas de legitimación de poder.

El papel del Ministerio de Hacienda no se acaba con la sustitución de una normativa de control por otra, sino que se amplía para facilitar el diseño y aplicación de sistemas de control internos que reflejen y sinteticen los intereses de los grupos afectados por la gestión pública (*constituencies, stakeholders*, etc.). La calidad de un sistema de exigencia de responsabilidades depende de que reproduzcan y reflejen las fuentes relevantes de legitimación del poder —internas y externas— del directivo responsable. La interdependencia con otras organizaciones y las relaciones externas con el entorno son dos componentes de la gestión pública de hoy en día que limitan la perspectiva tradicional del control a la responsabilidad jerárquica.

Los sistemas de control del gasto también deberían orientarse a desarrollar unos valores y una cultura organizacional de aprendizaje y adaptación más que a aplicar criterios de racionalidad rígida en la asignación de recursos. Los valores de aprendizaje y adaptación podrían sustituir o compensar una cultura presupuestaria formalista y burocrática. En síntesis, el Ministerio de Hacienda también debería

tener la función de facilitar una operación equilibrada de los sistemas de control. Esto significa evitar el monopolio actual de control/inspección y desarrollar un sistema de control que fomente la flexibilidad y la capacidad de adaptación. En situaciones de cambio e inestabilidad, un comportamiento y cultura de gasto que acepten el riesgo y la experimentación en la gestión debería ser recompensado y no penalizado. Sólo reconociendo la cara positiva del control se puede evitar el bloqueo que ocasiona el exceso de control/inspección de naturaleza obstructiva.

Nuevos criterios de éxito en una situación de inestabilidad

La reforma presupuestaria se relaciona generalmente con la introducción de criterios de economía, eficacia y eficiencia (EEE) para evaluar el éxito en la gestión del gasto. La situación de inestabilidad e incertidumbre con que se enfrenta el *presupuesto flexibilidad* exige nuevas medidas o criterios de éxito que permitan evaluar si se está respondiendo adecuadamente a los cambios en el entorno. En este contexto, Metcalfe (1993) propone utilizar como indicadores de una buena gestión la capacidad de *diagnóstico* para definir los problemas en forma adecuada; de *diseño* para adaptar las estructuras, procesos y sistemas de información a la estrategia elegida para resolver estos problemas; y de *desarrollo* para aplicar las soluciones formuladas (DDD).

En situaciones de alta inestabilidad o incertidumbre, los criterios de DDD son más relevantes que los de EEE. Lo que importa no es si se ha maximizado la eficiencia, eficacia y economía en la realización de un programa público, logrando así un objetivo previamente definido, sino más bien si el directivo ha sido capaz de rediseñar el programa y sus objetivos mostrando capacidad de adaptación a una situación cambiante. Esta manera de percibir el éxito en la gestión pública es de naturaleza más estratégica y está orientada hacia el largo plazo. Los criterios de EEE ofrecen una visión de corto plazo y de manejo operativo. Algunas decisiones de aumentar el gasto, como por ejemplo las inversiones de reposición, pueden ser poco económicas o ineficientes en el corto plazo, pero podrían ser apropiadas en el largo plazo. La descapitalización de cualquier organización puede ser una fuente generadora de un mayor aumento en el gasto futuro por un deterioro progresivo e irreversible de los activos patrimoniales (véase el Cuadro 6.5).

Los criterios de EEE no aíslan los componentes más relevantes de la gestión en tiempos de cambio o incertidumbre. Tal es el caso, particularmente en los niveles del gobierno central. La evaluación de la ejecución presupuestaria con base en EEE es válida en situaciones en las que es posible determinar los resultados de la gestión del gasto y en aquellas en que los problemas son predecibles. Las actividades repetitivas y rutinarias pueden medirse y controlarse con indicadores del tipo EEE. Con el tiempo se desarrollará el conocimiento experto (*knowhow*) sobre la relación causa/efecto que permita anticipar resultados y estándares idea-

Cuadro 6.5. Modificación de criterios de éxito

	Criterios tradicionales	Criterios de flexibilidad
Medida de éxito	Economía Eficiencia Eficacia	Diagnóstico Diseño Desarrollo
Nivel de gestión	Operativo	Estratégico
Contexto	Estabilidad	Inestabilidad
Unidad de análisis	Agencia	Red organizacional
Visión	Intra-organizacional	Interorganizacional

Fuente: Elaboración propia.

les de referencia para su evaluación. En situaciones en las que no es posible medir los objetivos o en las que no se pueden predecir los resultados, la gestión no puede “controlarse” en el sentido mismo de la palabra. No se dispone de estándares aceptables y los indicadores de EEE son irrelevantes. Como Hofstede (1981) argumenta, el control cibernético sólo es posible cuando se realiza sobre procedimientos mecanizados o para actividades muy operativas que implican un trabajo prácticamente automatizado, con objetivos claros y tecnología dominada. Sin embargo, esto no quiere decir que las actividades no rutinarias estén condenadas al fracaso; aunque no puedan ser controladas sí pueden ser gestionadas. De hecho, el *management* o manejo comienza donde termina la posibilidad de control (Landau y Stout, 1979).

Existe una distinción fundamental entre el manejo y el control. Aquellas actividades y organizaciones en las que no es posible aplicar la EEE para llevar a cabo un control son precisamente las que exigen un buen nivel de manejo y requieren la capacidad de ajustar actividades, improvisar respuestas para responder a situaciones cambiantes y superar situaciones conflictivas (Metcalf, 1989).

Los criterios de DDD suponen un buen marco para evaluar, por ejemplo, la gestión de un proceso de descentralización del gasto. Cualquiera sea la dificultad en cuantificar los DDD, estos criterios son mucho más relevantes que los de EEE cuando se trata de evaluar el papel de la unidad central, dada la incertidumbre que rodea todo proceso de descentralización. El problema es de capacidad de diagnóstico, diseño y desarrollo de un nuevo tipo gestión del gasto que supone la reestructuración de las relaciones presupuestarias y la redistribución de poder en tal gestión. Una iniciativa de descentralización del gasto puede reforzar o debilitar la posición del Ministerio de Hacienda. La descentralización no significa abdicar poder; de hecho exige que Hacienda tome decisiones de mayor importancia. La retención de poder real y control del gasto por parte de Hacienda dependerá en

gran medida de la calidad de los sistemas de información y de su capacidad para diseñar apropiadamente las nuevas relaciones presupuestarias con los departamentos directivos del gasto. Esta iniciativa exige el desarrollo de indicadores de resultados para el control a distancia, el ajuste del sistema de incentivos presupuestarios, la consolidación de un nivel apropiado de confianza en las negociaciones presupuestarias y la adaptación de los sistemas de responsabilidad, con el fin de alcanzar una combinación equilibrada y efectiva entre la descentralización y el control (Metcalf, 1989).

En un contexto de cambio lo importante no es simplemente reducir costos o hacer más productiva la gestión. Hoy en día la reforma presupuestaria pretende hacer más con menos recursos bajo el supuesto de que las políticas y los objetivos ofrecen un marco fijo con estándares incuestionables para la evaluación de la gestión. Dado que el supuesto de separación entre la formulación de política y su ejecución es obsoleto, dado que el directivo público influye y debe influir en la definición de objetivos y formulación de políticas, y dado que los programas presupuestarios se formulan y ejecutan en un marco de inestabilidad, la actuación ideal del directivo no está bien reflejada por los criterios de EEE sino por su capacidad de identificar y dar respuesta a lo imprevisto.

El directivo debe mostrar capacidad de adaptación y Hacienda debe fomentar esta flexibilidad presupuestaria. Esto significa un cambio sustancial en el estilo y papel a jugar por este ministerio y los departamentos gestores. El esfuerzo de flexibilidad, tanto funcional como presupuestaria, deberá orientarse en un doble sentido:

- elevar la capacidad de innovación mediante la recolección de información sobre variables futuras inesperadas y no simplemente a través de la búsqueda de datos sobre variables históricas, la reformulación de problemas, la definición de nuevos objetivos y tareas, el rediseño de estrategias y estructuras, el fomento de una cultura receptiva y abierta al cambio, y el rediseño de los sistemas de responsabilidad para ajustarlos a las fuentes de legitimidad, entre otras cosas;
- consolidar una capacidad de gestión del cambio divulgando la necesidad de adaptación, garantizando una buena información sobre nuevas líneas de trabajo, coordinando a los actores relevantes, movilizand apoyo, formando coaliciones, persuadiendo a los grupos afectados para que acepten el cambio y proporcionando al sistema un nuevo significado o motivo de trabajo.

REFERENCIAS

- Ansoff, I.H. 1965. *Corporate Strategy*. New York: McGraw Hill.
- Berman, P. 1980. Thinking about Programmed and Adaptive Implementations. En H. Ingram y D. Mann, editores. *Why Policies Succeed or Fail*. Londres: Sage Publications
- Carley, M. 1988. *Performance Monitoring in a Professional Public Service*. Londres: Policies Studies Institute.
- Carter, N. 1989. Performance Indicators: 'Back Seat Driving' or 'Hands off' Control? *Policy and Politics*, Vol. 17, N° 2.
- Flynn, L., Gray, A. y Politt, C. 1988. Making Indicators Perform. *Public Money and Management*. Winter.
- Hofstede, G. 1981. Management Control of Public Not-for-Profit-Activities. *Accounting Organization and Society*. Vol. 6.
- Klay, W. 1991. Strategic Management, Policy Analysis and Budgeting. *Public Budgeting and Financial Management*. N° 3.
- Landau, M. y Stout, R. 1979. To Manage is not to Control. *Public Administration Review*. N° 39.
- Metcalfe, L. 1989. *La modernización del management público*. Madrid: INAP.
- Metcalfe, L. 1993. Public Management: From Imitation to Innovation. En J. Kooiman. *Modern Governance*. Londres: Sage Publications.
- Mintzberg, H. 1980. *Strategy Formation*. New York: Prentice-Hall Inc.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1991. Serving the Economy Better. *PUMA* (90) 10. Borrador de trabajo N° 3.
- Parisis, A. 1980. Presentación de los resultados de una encuesta sobre reforma presupuestaria en el XVIII Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas-IIAS.
- Schick, A. 1986. Macro Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies. *Public Administration Review*. Marzo-abril.
- Schick, A. 1990. Budget for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries. *Public Administration Review*. Enero-febrero.
- Tarchys, D. 1985. Curbing Public Expenditures: Current Trends. *Journal of Public Policy*. Vol. 5, febrero.
- Walton R. y Dutton J. 1969. The Management of Interdepartamental Conflict. *Administrative Quarterly*. Vol. 14, N° 1. Marzo.
- Walton y McKersie. 1965. A Behavioural Theory of Labor Negotiations. *Administrative Quarterly*.
- Wamsley y Hedblomm. 1983. Budgeting: Strategic Instrument or Mindless Ritual? En W. Eddy, editor. *Handbook of Organization Management*. New York: M. Dekker.

- Wildavsky, A. 1975. *Comparative Budgeting*. Boston: Little Brown and Co.
- Wildavsky, A. 1993. *National Budgeting for EMU*. Maastricht: EIPA.
- Winham, G. 1977. Negotiations as a Management Process. *World Politics*. Vol. 30, N° 1. Octubre.
- Zapico, E. 1989. *La modernización simbólica del presupuesto público*. Bilbao: HAEE/IVAP.

IV

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Página en blanco a propósito

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

NOTA INTRODUCTORIA

Carlos Losada y Suzanne Dove

Una de las características más destacables de los programas de reforma del sector público —llámense desburocratización, reinención del gobierno, gerencialismo— es el énfasis que se le ha dado al diseño organizativo. Este representa el almacén dentro del cual se inscribe la acción de los órganos que constituyen el conjunto del sector público: desde la construcción y mantenimiento de infraestructuras hasta la educación y otros servicios sociales, pasando por la recaudación de impuestos, la defensa nacional o la creación de organizaciones culturales.

Tradicionalmente, al diseño o almacén utilizado para llevar a cabo esta extensa gama de actividades se le ha denominado “burocracia”, la cual está caracterizada, entre otras cosas, por la jerarquización, la estandarización de procesos y el énfasis en la aplicación universal de reglas para evitar la discrecionalidad. En buena medida, la denominada crisis burocrática se debe a la insatisfacción de muchos ciudadanos y gobernantes con la actuación de aquellas organizaciones burocráticas incapaces cambiar y adaptarse a una rápida evolución que ha dado lugar a nuevas condiciones y exigencias en casi todo el mundo. Para algunos fanáticos de la desburocratización, la culpa de esta deficiencia en la capacidad de reaccionar se le puede endilgar a la totalidad del sector público; pero la mayoría de los expertos han preferido señalar el hecho de que las burocracias requieren estabilidad para poder ser eficaces y eficientes. Por ello cuando el sector público utiliza el modelo burocrático en entornos cambiantes, el resultado es ineficacia e ineficiencia.

En los dos artículos siguientes, Henry Mintzberg y Francisco Longo reflexionan sobre los diseños organizativos para una nueva era. Con la variedad de actividades públicas, el Estado se ha visto presionado a adoptar modelos diversos. Esto, a su vez, lo ha obligado a inclinarse hacia la divisionalización.

El artículo de Mintzberg trasciende el análisis tradicional sobre la manera en que los diferentes modelos organizativos se aplican a los tipos de actividad que lleva a cabo el sector público. Mintzberg estudia los diseños organizativos que podrían ser apropiados para las distintas combinaciones de actividades que realiza el Estado y para las necesidades sociales que pretende satisfacer.

Una de las tesis más importantes de Mintzberg es que no existe un sólo diseño organizativo adecuado para todo tipo (o casi todo tipo) de actividad realizada por el sector público. Esta correspondencia dependerá tanto de la actividad

implicada como de la función que cumple el ciudadano que está involucrado en esa actividad.

Por ejemplo, cuando un ciudadano va a una exposición de arte se ve a sí mismo como un cliente la exhibición, sea ésta pública o privada. En este caso, el objetivo principal del gobierno debería ser el de ejecutar la "transacción" con eficacia y eficiencia. Así pues, el diseño organizativo más idóneo podría ser la subcontratación con una empresa privada o sin fines de lucro. Pero es poco probable que a un gobierno se le ocurra privatizar o subcontratar la diplomacia internacional o la defensa nacional. En su artículo, Mintzberg aporta criterios para guiar a los responsables por la toma de decisiones en un tema tan politizado como es el diseño de las estructuras organizativas públicas para que puedan mejorar su capacidad de responder a los requerimientos de la sociedad.

Longo profundiza en las potencialidades y requisitos del modelo divisional al cual parecen abocados los Estados, dada la heterogeneidad de su acción. Para Longo, este modelo es "un proceso descentralizador mediante el cual organizaciones que presentaban una apariencia unitaria pasan a ser visualizadas como corporaciones integradas por organizaciones más pequeñas, dotadas de amplios márgenes de autonomía". El autor identifica una serie de rasgos que definen el diseño divisional y lo diferencia en aspectos fundamentales de otros modelos de descentralización, como por ejemplo la departamentalización.

Para Longo, entre las diferencias más relevantes figura la de que en el modelo divisional se delimitan con una cierta claridad las esferas de responsabilidad políticas y las ejecutivas, aunque sin negar la interrelación entre ambas. En cambio en el modelo departamental estas dos esferas aparecen confundidas. En el modelo divisional, el liderazgo interno es de tipo gerencial, mientras que en el modelo departamental el liderazgo corresponde a una figura política.

Longo hace énfasis en los beneficios que este diseño organizativo puede ofrecer para mejorar el cumplimiento de las actividades públicas. Sin embargo advierte al lector sobre el gran reto que puede suponer la adopción del modelo divisional, identificando aquellos requisitos sin los cuales éste puede ser más pernicioso que positivo.

CAPITULO 7

GESTIONAR EL GOBIERNO, GOBERNAR LA GESTION¹

Henry Mintzberg²

“El capitalismo ha triunfado”. A esta feliz conclusión se llegó en Occidente a medida que comenzaron a caer uno tras otro los regímenes comunistas. Y se ha convertido hasta tal punto en un acto de fe que estamos ciegos a sus efectos. Tales efectos son muy negativos —de hecho peligrosos— porque semejante conclusión es en sí misma errónea. Desde mi punto de vista hemos confundido toda la relación entre empresa y gobierno, y hubiéramos hecho mejor en clarificarla antes de que acabemos peor de lo que estuvo Europa del Este.

El triunfo del equilibrio

El capitalismo no triunfó en absoluto; lo hizo el equilibrio. En Occidente hemos estado viviendo en sociedades equilibradas con fuertes sectores privados, fuertes sectores públicos y una gran solidez en los sectores intermedios. Los países que se encontraban bajo el comunismo estaban totalmente desequilibrados. Allí el Estado controlaba una enorme proporción de toda la actividad organizada. Había poca o ninguna fuerza de oposición. De hecho, la primera grieta del bloque del Este apareció en el único lugar (Polonia) en que había sobrevivido una fuerza de ese tipo (la Iglesia Católica).

El convencimiento de que el capitalismo ha triunfado está desequilibrando a las sociedades occidentales, especialmente al Reino Unido y a los Estados Unidos. El hecho de que el desequilibrio se incline en favor de la propiedad privada y no de la pública no ayudará a la sociedad. Me opongo a Milton Friedman de la Universidad de Chicago que ha estado comparando lo que él llama “empresa libre”

¹ Artículo publicado en el *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1996. La traducción estuvo a cargo de Angie Larrosa en 1997. Reproducido con autorización de Harvard Business School Publishing.

² Henry Mintzberg es uno de los expertos en gestión más reputados en el mundo. Actualmente es profesor de administración y dirección de empresas y de desarrollo del directivo en varias universidades, entre ellas McGill University (Canadá), INSEAD (Francia), London Business School (Inglaterra) y Carnegie-Mellon University (EEUU). Sus libros más conocidos son *The Nature of Managerial Work* (1973), *The Structuring of Organizations* (1979), *Power In and Around Organizations* (1983), *The Strategy Process* (1988, 2nd ed. 1991), y *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations* (1989). En 1995 su publicación *The Rise and Fall of Strategic Planning* recibió el premio al mejor libro de gestión de la Academy of Management. Ha ganado dos veces el premio McKinsey al mejor artículo del año de la revista *Harvard Business Review*.

con el socialismo “subversivo”. La propia noción de que una institución, independiente de las personas que la constituyen, pueda ser libre es en sí misma es subversiva en una sociedad democrática. Cuando las empresas son realmente libres, las personas no lo son.

De hecho, en nuestra sociedad hay un papel para distintos tipos de organizaciones y para las diversas contribuciones que éstas hacen en áreas como la investigación, la educación y la salud. El capitalismo de corporaciones privadas ha servido para distribuir aquellos bienes y servicios que están adecuadamente controlados por las fuerzas del mercado abierto. Los libros publicados por Friedman y sus colegas son bienes de este tipo. Pero, ¿lo son sus investigaciones? ¿o la atención de salud que reciben las personas pobres que viven cerca de los despachos de estos profesores?

Más allá de lo público y lo privado

Hasta donde me llega la memoria, hemos estado atrapados en un debate sobre la asignación de recursos entre los sectores así llamados privado y público. Trátese del capitalismo frente al comunismo, de la privatización frente a la nacionalización o de los mercados de negocios frente a los controles del gobierno, los argumentos siempre han puesto a las fuerzas privadas independientes en contra de las fuerzas públicas colectivas. Ha llegado el momento de que reconozcamos las limitaciones de esta dicotomía.

Es claro que existen organizaciones de propiedad *privada*, las cuales están controladas de cerca por individuos o de manera más amplia mediante acciones en la bolsa de valores. Y hay organizaciones de propiedad *pública*, aunque en realidad debieran llamarse *estatales*, ya que en ellas el Estado actúa en nombre del público. Nosotros como ciudadanos no controlamos nuestras organizaciones públicas tan directamente como lo hacemos con las privadas en nuestra calidad de clientes (o como pequeños accionistas). Pero hay otros dos tipos de propiedad que merecen igual atención.

Primero, hay organizaciones de propiedad *cooperativa*, ya sea controladas formalmente por sus proveedores (como las cooperativas agrícolas), por sus clientes (como las compañías mutuales de seguros o las cadenas minoristas cooperativas), o por sus empleados (a la manera de algunas empresas comerciales como Avis). De hecho, todos los países occidentales, incluso los Estados Unidos, son en gran medida sociedades de organizaciones de propiedad cooperativa. Según la National Cooperative Business Association, casi la mitad de la población de los EEUU está directamente atendida por alguna empresa cooperativa; asimismo, una de cada tres personas es miembro de una cooperativa. Hace poco trabajé para una gran compañía mutual aseguradora de los EEUU. Se trata de una empresa muy competitiva, aunque sus beneficios son propiedad de una cooperativa. Sus

ejecutivos señalan sin titubeos lo importante que es la ausencia de las presiones del mercado accionario para mantener su capacidad de adoptar una perspectiva de largo plazo.

Segundo, tenemos lo que yo llamo organizaciones *sin propietario*, controladas por comités de dirección autoselectivos y a menudo muy diversos. Por lo general nos referimos a estas entidades sin ánimo de lucro como organizaciones no gubernamentales (ONG), pero también son organizaciones no empresariales y no cooperativas (ONE y ONC). De hecho, estamos rodeados de organizaciones sin propietario. Entre ellas se encuentran muchas de nuestras universidades (incluyendo la Universidad de Chicago de Friedman), hospitales, instituciones de caridad y voluntarias (la Cruz Roja y Greenpeace, por ejemplo).

Desde una perspectiva política convencional puede haber una tendencia a colocar estas cuatro formas de propiedad a lo ancho de una línea recta desde la izquierda (propiedad del Estado) hacia la derecha (propiedad privada), con la propiedad cooperativa o la no propiedad en el medio. Pero creo que sería un error, porque aquí como en todas partes los extremos se tocan: las puntas son de lo más parecidas. Por ejemplo, desde el punto de vista de la estructura, las organizaciones tanto privadas como estatales están estrecha y directamente controladas a través de jerarquías: una que emana de los propietarios, otra de las autoridades estatales. En otras palabras, deberíamos doblar esa línea. Así pues, lo que parecía ser una recta es más bien una herradura.

Como bien sugiere la representación de los cuatro tipos de propiedad en forma de herradura, el salto desde la propiedad del Estado a la privada puede hacerse más fácilmente que uno hacia la no propiedad o hacia la propiedad cooperativa. Quizás por ello gran parte de nuestra atención se haya centrado en la nacionalización frente a la privatización. El salto es muy sencillo: simplemente se compra la otra parte, se cambia a los directores y se sigue funcionando, mientras que los sistemas de control interno se mantienen intactos. Actualmente en Rusia, estos saltos han sido *demasiado* simples en muchos sectores: el control del Estado parece haber dado paso a un control igualmente devastador del sector privado. Un camino más seguro para conseguir el equilibrio —si bien más lento y difícil pero actualmente transitado con éxito en algunas de las otras naciones de Europa del Este— consiste en hacer un amplio uso de las cuatro formas de propiedad de la herradura.

Lamentablemente en Occidente no estamos familiarizados con la gama completa de posibilidades. Dado que el capitalismo supuestamente ha triunfado, el sector privado es bueno y el público malo, mientras que las cooperativas y las entidades sin propiedad se consideran irrelevantes. Por encima de todo —dicen muchos expertos— el gobierno tiene que convertirse en algo más parecido a una empresa. Es este supuesto especialmente el que quiero disputar. Si vamos a dirigir adecuadamente el gobierno, entonces necesitamos gobernar la dirección.

Consumidores, clientes, ciudadanos y sujetos

“Tenemos consumidores”, declaró el vicepresidente Al Gore al principio de su mandato: “el pueblo americano”. Pero, ¿tenemos que llamar consumidores a las personas para tratarlas decentemente? Haríamos bien en observar qué significaba *consumidores*, esta palabra que ahora está tan de moda, antes de que los japoneses nos enseñaran un par de cosas. Las mayores corporaciones de EEUU —las de la industria del automóvil— no trataban muy bien a sus consumidores. Seguían durante un buen tiempo estrategias deliberadas de obsolescencia planificada, un eufemismo para dejar *por fuera* a la calidad. Además, al menos una cadena minorista gigante utilizaba regularmente tácticas de *bait-and-switch*, tentando a los consumidores con precios bajos para venderles productos más caros. Y en una anécdota muy conocida, para vender más pasta dentífrica una famosa compañía de artículos de consumo (primero hizo más ancha la boca de los tubos y luego comercializó cepillos de dientes con cabezales más largos!

La empresa está empeñada en vendernos cuanto pueda, manteniendo una relación distante controlada por las fuerzas de la oferta y la demanda. No tengo problemas con esta noción en lo que se refiere a automóviles, lavadoras o pasta dentífrica. Pero la salud es otra cosa. Cuando se trata de artículos de consumo, la mayoría de compradores inteligentes pueden ser cuidadosos; y en caso de que no puedan serlo tenemos mecanismos de protección al consumidor. Pero *caveat emptor* es una filosofía peligrosa para la atención de la salud y otros servicios profesionales complejos. Los vendedores saben mucho más que los compradores, quienes apenas si pueden descubrir qué necesitan. En otras palabras, el modelo de propiedad privada tiene sus límites, por mucho que proporcione a los “consumidores” un maravilloso mercado ecléctico. No soy un simple consumidor de mi gobierno, muchas gracias. Espero algo más que un intercambio distante y algo menos que el aliento a consumir. Cuando recibo un servicio profesional de un gobierno —educación, por ejemplo— la etiqueta *cliente* se adecua más a mi papel. (General Motors vende automóviles a sus *consumidores*; Ernst & Young proporciona servicios contables a sus *clientes*.) De hecho, muchos de los servicios que recibo del gobierno son profesionales por naturaleza.

Pero hay algo más importante aún: soy un *ciudadano* con derechos que van mucho más allá de los de los consumidores o incluso de los de los clientes. La mayoría de los servicios del gobierno, entre ellos las autopistas, la seguridad social y la política económica, implican complejos intercambios entre intereses que compiten. Tom Peters ilustra bien esta idea con una historia sobre la obtención del permiso de construcción para ampliar su casa. No quiero que un burócrata del Ayuntamiento me haga pasar un mal rato, dijo en una de sus cartas. Quiero un trato adecuado, rápido, parecido al de una empresa. Pero, ¿qué ocurre si mi vecino quiere ampliar su casa? ¿Quién es entonces el consumidor del Ayuntamiento?

Tengo derechos como ciudadano, y también tengo obligaciones como *sujeto*. Los británicos, por supuesto, mantienen su condición oficial como sujetos de la corona, retrocediendo a los días en que los individuos perdieron gran parte de su autonomía sobre sus “sucias, embrutecidas y cortas” vidas —como decía Thomas Hobbes— a cambio de la protección del Estado. Pero, británicos o no, de un modo u otro seguimos siendo sujetos de nuestros gobiernos: cuando pagamos impuestos permitimos que nos lleven al ejército o respetamos las leyes del Estado por el bien del orden colectivo.

Consumidor, cliente, ciudadano y sujeto: estos son los cuatro sombreros que todos llevamos en la sociedad. Como consumidores y ciudadanos, disfrutamos de una relación recíproca de dar y recibir con el gobierno. Los consumidores del gobierno reciben *servicios directos* a distancia; sus ciudadanos se benefician en forma más indirecta de la *infraestructura pública* que éste proporciona. Pero hay una gran diferencia entre las actividades orientadas hacia los consumidores del gobierno y aquellas orientadas hacia sus ciudadanos: frecuencia de ocurrencia. Revisemos cuidadosamente las actividades del sector público —por ejemplo una guía de teléfonos del gobierno— y encontramos relativamente pocas que se adapten a la categoría pura de consumidores. (Y parte de lo que se adapta es bastante desafortunado, como los billetes de lotería. ¿Realmente queremos que nuestros gobiernos sean como esa compañía de dentífrico, pregonando sus productos? ¿El actual malestar hacia el gobierno no podría proceder más bien de que se parece *demasiado* a una empresa y no sólo lo suficiente?) En cambio, bajo la categoría de ciudadano encontraremos una cantidad enorme de actividad en forma de infraestructura pública de carácter social (como los museos), físico (como las carreteras y puertos), económico (como la política monetaria), mediador (como los juzgados civiles), internacional (como las embajadas), además de la propia infraestructura de soporte del gobierno (como la maquinaria electoral).

Como sujetos y consumidores, tenemos relaciones con el gobierno que son más unilaterales. Parafraseando a John F. Kennedy, la cuestión para nosotros como sujetos es qué debemos hacer por nuestros gobiernos en lo que se refiere a respetar los controles del Estado. En cambio, la cuestión para nosotros como clientes que recibimos servicios profesionales tiene que ver con el qué nos proporciona el Estado. Esta guía de teléfonos del gobierno revela todo tipo de actividades bajo la categoría de sujetos y consumidores: policía, fuerzas armadas, agencias reguladoras y prisiones. Pero lo más sorprendente es el predominio de los servicios profesionales que los gobiernos proporcionan directa o indirectamente mediante la financiación pública: toda la atención de salud en algunos países, y gran parte de ella en los demás, y una buena parte de la educación y otros servicios como la meteorología.

Por supuesto, no todas las actividades del gobierno se ajustan exactamente a una de las cuatro categorías. Nuestros parques nacionales, por ejemplo, propor-

cionan servicios al consumidor (no a turistas) y servicios profesionales al cliente (a los turistas atrapados en las montañas). Los parques forman parte también de la infraestructura pública que disfrutamos como ciudadanos y este hecho requiere de nosotros, como sujetos, que respetemos su entorno. Para poner otro ejemplo: los presos de las prisiones son evidentemente sujetos. Pero siguen siendo ciudadanos con ciertos derechos y, desde el momento en que creemos en el papel que cumple la rehabilitación, también son clientes. Introduzco estas cuatro etiquetas, por consiguiente, no tanto con propósitos de clasificación como de clarificación, es decir, para ampliar nuestra apreciación de los fines variados que tiene el gobierno.

Quisiera relacionar los roles de consumidor, ciudadano, cliente y sujeto a mi comentario anterior. Los consumidores están adecuadamente atendidos por organizaciones privadas, a pesar de que las cooperativas —como las compañías mutuales de seguros— suelen poder hacerlo con efectividad. Sólo en reducidas esferas el servicio al consumidor es tarea del Estado. Cuando se trata de actividades donde las personas actúan como ciudadanos y sujetos (súbditos), esto es, donde sus derechos y obligaciones jurídicas están en juego, deberíamos aventurarnos más allá del modelo de propiedad estatal con mucha prudencia. Las contraprestaciones (*tradeoffs*) entre intereses en conflicto, así como el necesario uso de la autoridad en este tipo de actividades, exigen que el Estado cumpla un papel claro.

La relación con el consumidor es quizás más complicada. No está claro que aquellos servicios ampliamente aceptados como públicos —niveles mínimos de educación y de atención a la salud, por ejemplo— sean especialmente efectivos cuando los ofrece el gobierno directamente, ni mucho menos cuando los ofrecen las empresas privadas. Ni el uno ni las otras por sí solos pueden satisfacer todos los matices de los requerimientos de los servicios profesionales. Los mercados son crasos; las jerarquías son crudas. Las organizaciones sin propietario, o en algunos casos las cooperativas, pueden servirnos mejor aquí, aunque con financiación pública para asegurar cierta equidad en la distribución. A propósito, no es poco usual que se le confíen servicios profesionales a organizaciones cooperativas. Incluso aquellas profesiones obviamente comerciales, como la contabilidad y las consultorías, a menudo ofrecen servicios a través de cooperativas, principalmente por la vía de asociaciones profesionales.

Los mitos de la gestión

Hemos visto que una sociedad equilibrada requiere varias formas institucionales de propiedad y control, y que dentro del sector público hay una amplia gama de funciones para el gobierno. ¿De qué manera se deberían gestionar entonces las actividades del gobierno? Para responder a esta pregunta, en primer lugar debemos considerar la gestión en sí misma, o al menos los mitos populares que existen acerca de ella.

La discusión sobre la gestión está actualmente muy en boga. Yo verdaderamente diría Gestión, siguiendo el ejemplo de Albert Shapero de Ohio State University, quien en mayo de 1976 escribió un artículo en *Fortune* titulado *What MANAGEMENT Says and What Managers Do*. Estamos hablando de Gestión con mayúscula, esto es, un proceso estrecho y estilizado que, según mis investigaciones, tendría sorprendentemente poca conexión con lo que los directivos efectivos realmente hacen. Con todo, éste es el tipo de dirección que nos inunda actualmente en librerías, programas de MBA, y seminarios de formación presentados a través de grandes campañas publicitarias, por ejemplo. Pero, ¿puede esto aplicarse realmente a nuestros roles como ciudadanos, sujetos, clientes, y ocasionalmente consumidores del gobierno? Raramente, en mi opinión. Permítanme explicarlo.

Bajo cualquier perspectiva de Gestión que tenga la dirección subyace uno de tres supuestos:

- *Es posible aislar actividades concretas, tanto unas de otras como de la autoridad directa.* El principio deriva del sector privado, donde muchas corporaciones están divididas en empresas autónomas organizadas como divisiones. Cada unidad tiene una misión clara: ofrecer su propio conjunto de productos o servicios. Si con ello cumple los objetivos fijados por la central, se la deja más o menos sola.

- *El rendimiento puede evaluarse en forma completa y adecuada mediante medidas objetivas.* Los objetivos que cada actividad debe lograr pueden expresarse en términos cuantitativos: tanto los costos como los beneficios se pueden medir. (En los negocios, por supuesto, los criterios son financieros y por lo tanto los costos y beneficios se combinan para fijar estándares para estos últimos y para la rentabilidad de la inversión.) De este modo, puede haber una valoración “objetiva” que por naturaleza es apolítica. El sistema no puede permitirse demasiada ambigüedad ni demasiados matices.

- *Las actividades pueden confiarse a directivos profesionales autónomos responsables del rendimiento.* “Dejemos que sean los directivos quienes gestionen”, dice la gente. Muchos tienen gran fe en directivos formados en la así llamada profesión de la gestión. “Hagámoslos responsables. Si actúan de acuerdo con un plan indicado, recompensémoslos. Si no, sustituyámoslos”.

Estos supuestos, en mi opinión, chocan con lo que hacen la mayoría de las delegaciones del gobierno y con la manera en que tienen que trabajar. Para aislar las actividades del gobierno del control jerárquico directo en la forma en que lo prescribe esta Gestión, es necesario formular políticas claras, sin ambigüedades, desde la esfera política para que sean ejecutadas en la esfera administrativa. En otras palabras, las políticas deben mantenerse bastante estables en el tiempo, y los políticos (del mismo modo que los directivos de otras agencias) deben mantener-

se al margen de la ejecución de tales políticas. ¿Hasta qué punto es esto común? ¿Cuántas actividades del gobierno se ajustan a una fórmula de este tipo?

Las loterías, desde luego. ¿Pero qué más? Menos de lo que uno se pueda imaginar. Muchas actividades del gobierno están interconectadas y no pueden aislarse. La política exterior, por ejemplo, no puede identificarse con un sólo departamento, y menos aún con una sola agencia. Ciertamente hay actividades del sector público que se pueden aislar horizontalmente unas de otras, más o menos, como en el caso de la policía o los servicios de prisiones. ¿Pero pueden aislarse verticalmente del proceso político? En verdad que no han faltado los esfuerzos para aislarlas. Hace unos años, el Reino Unido hizo de su servicio de prisiones una agencia ejecutiva ostensiblemente autónoma y nombró a un ejecutivo de empresa de altos vuelos para que la dirigiera. Recientemente y con gran escándalo el directivo fue despedido, aparentemente porque no quiso destituir a uno de los guardianes tras la muy publicitada fuga de tres prisioneros. Cuando se iba se lamentó ante la prensa de que había más control político sobre el servicio ahora que éste había pasado a ser “autónomo”.

¿Cuántos políticos están preparados para abandonar el control de cuántas de sus políticas? ¿Y cuántas políticas en el gobierno actualmente pueden simplemente ser formuladas en un lugar para ser ejecutadas en otro, en vez de ser elaboradas a partir de un proceso iterativo que implique tanto políticas como administración? *Aprendizaje* es otra de las palabras de moda en Gestión. Bien, este proceso de elaborar políticas *es* aprender, independientemente de que su aplicación no lo sea. La creencia de que en el gobierno las políticas y la administración pueden separarse —como la formulación y la ejecución en la planificación corporativa— es otro antiguo mito que debería pasar a mejor vida.

A continuación consideremos el mito de la medición, una ideología adoptada casi con fervor religioso por el movimiento de la Gestión. ¿Cuál es su efecto sobre el gobierno? Las cosas deben medirse, desde luego, especialmente los costos. Pero, ¿cuántos de los beneficios reales de las actividades del gobierno se prestan a esta medición? Algunos bastantes simples y ofrecidos directamente —especialmente en el nivel municipal— como la recolección de basuras. Pero, ¿qué ocurre con el resto? Los famosos sistemas de presupuestación, planificación y programación de Robert McNamara en el gobierno federal de los EEUU fracasaron por este motivo. *La medición solía dejar de tener sentido, causando a menudo graves distorsiones.* (¿Recuerdan el recuento de cuerpos de Vietnam?) ¿Cuántas veces tendremos que volver sobre esto hasta que nos demos finalmente por vencidos? Muchas actividades están en el sector público debido precisamente a problemas con la medición. Si todo estuviera tan claro como el agua y todo beneficio fuera tan fácilmente atribuible, hace tiempo que esas actividades estarían en el sector privado.

Consideremos un ejemplo del sector de la salud pública en Inglaterra. Un cirujano de transplante de hígado en el National Health Service operó a diez

pacientes. Dos de ellos murieron. De los ocho que sobrevivieron, uno que había tenido cáncer unos años antes tuvo una recaída. El hígado de otro paciente empezó a fallar y necesitó un segundo trasplante. De los seis pacientes restantes, sólo tres pudieron reemprender vidas laborales normales. Al preguntarle sobre su rendimiento, el cirujano declaró que su índice de éxito era de 8 sobre 10. (Por supuesto, tan pronto como hubiera sustituido el hígado que fallaba, estaría preparado para anunciar 9 sobre 11. Contaba hígados, no personas). Un inmunólogo lo ponía en 7 sobre 10, argumentando que el cirujano no debía haber operado a la persona que tenía cáncer. Consciente de los costos, un administrador del hospital situó la cifra en 6 sobre 10. Las enfermeras decían que era de 3 sobre 10, teniendo en cuenta la calidad de vida postoperatoria.

Ahora, imagínense a ustedes mismos teniendo que hacer su propia valoración. ¿Dónde está el sobre mágico con la única respuesta correcta? No lo encontrarán. El hecho es que la valoración de muchas de las actividades más corrientes del gobierno requiere un juicio leve, algo que una medición estricta no puede proveer. De modo que cuando se permite que la Gestión tome posesión, todo el mundo se vuelve loco, especialmente el “consumidor”, quien se lleva la peor parte.

Finalmente está el mito de que el directivo profesional puede resolverlo todo: “Coloque a alguien adecuadamente formado al mando y todo irá bien.” Estamos tan enamorados de este culto al liderazgo heroico que no conseguimos ver sus contradicciones obvias. Por ejemplo, en nombre de la potenciación (*empowerment*) de los empleados, de hecho reforzamos la jerarquía. La así llamada potenciación o acto de conferir poder se convierte en el regalo vacío de los jefes, quienes siguen controlándolo todo. Y estos jefes, si sólo entienden de Gestión continúan montados en su nube, a menudo ignorantes del sujeto de su Gestión. Una situación como ésta sólo alimenta el cinismo. En su temor mortal de no cumplir con los números sagrados, los directivos dan vueltas constantemente a la reorganización, engendrando más confusión que claridad. En otras palabras, nuestra obsesión con la Gestión contradice en buena parte la realidad. En consecuencia distorsiona actividades serias, como es el caso de muchos sistemas de escuelas públicas que han sido virtualmente destruidos por el poder que tiene la jerarquía directiva para dirigir actividades de las aulas sin tener que llegar a enseñar nada.

Modelos para gestionar el gobierno

Entonces, ¿cómo debería gestionarse el gobierno? Consideremos cinco modelos, cada uno marcado por su propio modo de organizar la autoridad de control del gobierno, o *superestructura*, y las actividades de sus agencias, o *microestructura*. (La autoridad presupuestaria formaría parte de la primera, por ejemplo; una agencia para la protección del medio ambiente sería un ejemplo de la segunda.) Algunos

de los modelos son más antiguos, otros más recientes. Podríamos no utilizar tanto algunos de ellos, a pesar de su actual popularidad, y usar más otros que no son tan conocidos.

El modelo del gobierno como máquina. El gobierno aquí se considera como una máquina dominada por normas, leyes y estándares de todo tipo. Esto se refiere tanto a la superestructura como a cada una de las microestructuras. Cada agencia controla su personal y actividades, y a su vez está controlada por el aparato central del Estado. De este modo, el gobierno adopta la forma de un holograma: examinamos cualquier pieza y es igual al resto.

Este ha sido el modelo dominante en el gobierno, casi a costa de todos los demás, del mismo modo que “la mejor manera” de Frederick Taylor fue popularizada por Luther Gulick y Lyndall Urwick en 1930 en el sector público. Su lema podría haber sido “control, control y control”. De hecho, la palabra *burócrata* para denominar al funcionario público procede de la influencia de este modelo.

El modelo máquina fue desarrollado como la principal fuerza opositora de la corrupción y el uso arbitrario de la influencia política. Por ello se hizo tan popular a principios de siglo. Ofrecía coherencia en la política y fiabilidad en la ejecución. Pero le faltaba flexibilidad y capacidad de reacción ante la iniciativa individual, motivo por el cual ahora ha caído en desgracia. De una forma u otra, sin embargo, el modelo máquina continúa dominando en el gobierno.

El modelo de gobierno como red. Es lo contrario del modelo máquina: suelto en lugar de estrecho, libremente fluido en lugar de controlado, interactivo en lugar de muy segmentado. Se percibe al gobierno como un sistema único entrelazado, una compleja red de relaciones provisionales diseñada para resolver los problemas a medida que surgen, y conectada mediante canales de comunicación informales. En el nivel micro, el trabajo se organiza en torno a proyectos, como por ejemplo un proyecto para desarrollar una nueva política de bienestar o para planificar la construcción de un nuevo edificio. “Conectar, comunicar y colaborar” podría ser el lema de este modelo. Irónicamente, al igual que el modelo máquina, el modelo de red también es holográfico en tanto sus partes funcionan como el todo: los proyectos individuales operan dentro de una red de proyectos interrelacionados.

El modelo de control del rendimiento. La Gestión con mayúscula encuentra su plena realización en el modelo de control del rendimiento, cuyo lema podría ser “aislar, asignar y medir”. Este modelo busca ante todo que el gobierno se parezca más a una empresa. Pero aquí es necesario que seamos concretos porque el ideal no es simplemente cualquier empresa. Existe el supuesto, no muy a menudo explícito, de que el ideal es la estructura divisional popularizada concretamente por los conglomerados. La organización en general se divide en “negocios” a los que se asignan objetivos de rendimiento de los que son responsables sus directivos. Así pues, la superestructura planifica y controla mientras que las

microestructuras ejecutan. Todo muy ordenado, pero no necesariamente muy efectivo.

Por una parte, pocas personas en los círculos empresariales siguen creyendo en el conglomerado como forma de organización. Si los negocios tienen tan poca relación unos con otros, ¿por qué molestarnos en tenerlos en la misma organización? ¿Qué valor añade una central remota que sólo ejerce control sobre el rendimiento financiero? Por otra parte, un énfasis exagerado en la planificación y la medición del rendimiento refuerza el control jerárquico convencional en el nivel de la microestructura, donde los directivos tienen responsabilidad personal de cumplir objetivos impersonales. Así, el efecto final es reforzar el antiguo modelo máquina. En otras palabras, el modelo de rendimiento descentraliza para centralizar; afloja para estrechar. Y la estrechez va en detrimento de la flexibilidad, creatividad e iniciativa individual. De este modo, el valeroso nuevo mundo de la gestión pública muy a menudo no es más que la misma gestión máquina: una nueva etiqueta sobre una vieja botella. Funciona bien allí donde funcionaba la gestión tipo máquina —a veces hasta ligeramente mejor— pero en ninguna otra parte.

El modelo del gobierno virtual. Si llevamos el modelo de rendimiento hasta su límite natural, daremos con un modelo que puede llamarse gobierno virtual. Conocido en lugares como el Reino Unido, los Estados Unidos y Nueva Zelanda, el gobierno virtual supone que el mejor gobierno es el no gobierno. Despréndanse de todo, nos dicen, o al menos de todo aquello de lo que sea remotamente posible desprenderse. En el mundo perfecto del gobierno virtual, las microestructuras (las actividades de las agencias) ya no estarían dentro del gobierno. Todo este tipo de trabajo tendría lugar en el sector privado. Y la superestructura sólo existiría en la medida en que fuese necesaria para organizar el suministro de servicios públicos a través de organizaciones privadas. Así, el lema de este modelo sería “privatizar, contratar y negociar”. El modelo representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gestionar nada.

El modelo del control normativo. Ninguno de los modelos anteriores ha conseguido estructurar adecuadamente la autoridad social. Quizás ello se deba a que la autoridad social tiene poca relación con las estructuras. “Es tan simple, Anjin-San”, oye de labios de su amante japonesa el confundido capitán británico de *Shogun*, naufrago en una tierra extraña. “Simplemente cambia tu concepto del mundo”. Al ejemplificar un concepto diferente del mundo, el modelo del control normativo no trata con sistemas sino con almas. Aquí cuentan las actitudes, no las cifras. Es así como el control normativo está enraizado en valores y creencias.

El modelo no es muy reconocido en la mayoría de gobiernos occidentales, y mucho menos en las empresas occidentales. No ha funcionado mal para los japoneses, pero cuanto más han demostrado ellos su superioridad en la competencia directa con Occidente, los occidentales se han retirado más hacia su antiguo modelo máquina —o hacia nuevas versiones del mismo— que funciona exactamente

al contrario. Erase una vez, sin embargo —en la época en que todavía existía el concepto de *servicio público*—, cuando el modelo normativo era realmente el que conseguía que el modelo máquina siguiera funcionando. En otras palabras, el servicio y la dedicación transformaron los efectos negativos de la burocracia. Pero gran parte de esta actitud ha desaparecido o está desapareciendo rápidamente.

Cinco elementos claves caracterizan el modelo normativo:

1. **Selección.** Se elige a las personas por sus valores y actitudes, y no sólo por sus credenciales.
2. **Socialización.** Este elemento asegura que los miembros estén dedicados a un sistema social integrado.
3. **Guía.** Viene dada por principios aceptados y no por planes impuestos, por visiones más que por objetivos.
4. **Responsabilidad.** Todos los miembros comparten la responsabilidad. Perciben que los líderes —quienes practican un estilo artesanal de gestión enraizado en la experiencia— confían en ellos y los apoyan. De este modo, la inspiración sustituye al así llamado *empowerment*.
5. **Juicio.** El rendimiento es juzgado por personas con experiencia, incluyendo a receptores del servicio, algunos de los cuales están presentes en comités de supervisión representativos.

El lema del modelo normativo podría ser “seleccionar, socializar y juzgar”. Pero la clave de todo es la dedicación, que se produce en dos direcciones: por y para los proveedores del servicio. Los proveedores son tratados decentemente y por tanto responden del mismo modo. Las agencias pueden seguir aisladas horizontalmente, pero el control vertical por parte de la superestructura es más bien normativo que tecnocrático. El modelo permite microestructuras radicalmente diferentes: más misioneras, igualitarias y enérgicas, y menos mecánicas y jerárquicas.

No hay un modelo que sea el mejor. Actualmente funcionamos con todos ellos. La recaudación de impuestos sería inconcebible sin una dosis saludable de modelo máquina, del mismo modo que lo sería la política exterior sin el modelo red. Y ningún gobierno puede funcionar efectivamente sin un gran despliegue de controles normativos, al igual que ningún gobierno actualmente puede ignorar la necesidad de despojarse de lo que ya no pertenece al sector público. El gobierno, en otras palabras, es un sistema enormemente ecléctico, tan variado como la misma vida (ya que se refiere a casi toda faceta concebible de la vida).

Pero algunos modelos sirven para lo bueno y algunos para lo malo. Es posible que queramos favorecer a los mejores. Todos reconocemos la atención excesiva que se le da al modelo máquina. Pero deberíamos ser conscientes de su resurgimiento en el modelo del rendimiento, al que no debemos rechazar. La agencia ejecutiva casi autónoma está bien para muchos de los servicios apolíticos

y sencillos del gobierno como el despacho de pasaportes. Vamos a dejarlo así y no pretendamos que se trata de un nuevo tipo de “mejor manera”.

Debemos apreciar mejor el modelo de red, que es necesario para tantas de las actividades impredecibles y complejas de los gobiernos de hoy, como por ejemplo gran parte de las políticas que se formulan, los servicios de alta tecnología y la investigación. Pero también debe evitarse la dependencia de este modelo. En Francia, tanto el sector público como el privado han estado durante mucho tiempo dominados por una élite poderosa e interconectada que se mueve con tal libertad e influencia que la están haciendo cada vez más bochornosa para la nación. El sistema de red en Francia podría utilizar mucha más autonomía en las agencias para ejercer control sobre el poder de esta élite.

Estoy personalmente convencido de que tenemos una enorme necesidad de hacer un gran cambio hacia el modelo normativo. Como bien lo han dejado claro los japoneses, nada puede sustituir a la dedicación humana. Y aunque gran parte de las empresas occidentales necesitan aprender este mensaje, se ha vuelto especialmente importante en el gobierno con sus variaciones, matices y concesiones complicadas entre los intereses en conflicto. Una organización sin compromiso humano es como una persona sin alma: esqueleto, carne y sangre con la capacidad de consumir y excretar, pero privada de fuerza vital. El gobierno necesita desesperadamente fuerza vital.

Creo que esta conclusión se aplica especialmente a los servicios profesionales orientados hacia los clientes como son la atención de la salud y la educación, que nunca pueden ser mejores que la gente que los proporciona. Es necesario que liberemos a los profesionales tanto de los controles directos de la burocracia del gobierno como de las fuertes presiones de la competencia de mercado. Por este motivo la no propiedad y algunas propiedades cooperativas parecen funcionar tan bien en esas áreas.

Gobernar la gestión

Si alguna de estas ideas tiene sentido, entonces debemos demostrar que es factible empezando por moderar la influencia que la orientación empresarial y la filosofía de Gestión actualmente en boga tienen sobre otros sectores de la sociedad. En otras palabras, el gobierno puede necesitar gestión, pero la dirección también necesita un poco de gobierno. Tomemos en consideración las siguientes proposiciones:

No todo en la empresa es bueno, no todo en el gobierno es malo. Cada cual tiene su lugar en una sociedad equilibrada junto a organizaciones cooperativas y sin propiedad. No deseo comprar mis automóviles del gobierno, del mismo modo en que no quiero recibir mis servicios policiales de la General Motors. Y me gustaría ver que ni el sector público ni el privado, en su mayor parte, participen en la

prestación *directa* de atención a la salud, en favor de organizaciones sin fines de lucro o cooperativas.

Las sociedades reciben los servicios públicos que esperan. Si la gente cree que el gobierno es inepto y burocrático, pues así va a ser. En cambio si se reconoce por servicio público la noble vocación que es, la gente acabará teniendo un gobierno fuerte. Y actualmente no hay ninguna nación que pueda permitirse nada que no sea un gobierno fuerte. ¿No va siendo el momento de que pare la condena al gobierno en Estados Unidos? Como canadiense que vive parte del año en Francia, puedo testificar que estas actitudes negativas están resultando ser contagiosas y no nos hacen ningún bien.

Las empresas pueden aprender del gobierno, lo mismo que el gobierno puede aprender de las empresas; y ambos tienen mucho que aprenden de las organizaciones cooperativas y sin fines de lucro. En el sector público las personas se enfrentan a sus propios tipos de problemas: objetivos en conflicto, grupos con intereses múltiples y una intensa presión política, por ejemplo. Con todo, sus problemas están siendo cada vez más corrientes en el sector privado. Muchos de los directivos más inteligentes, elocuentes y efectivos que he conocido trabajan para el gobierno. Lamentablemente no son muy agresivos cuando se trata de dar a conocer sus ideas. La gente de negocios se beneficia mucho cuando la escuchan.

Las cooperativas tienen formas sofisticadas para tratar con circunscripciones dispersas, y también con tipos especiales de clientes. Y luego están las organizaciones sin fines de lucro, en las que encontramos la más completa realización del modelo normativo, del cual tenemos mucho que aprender en Occidente. Podemos beneficiarnos en gran medida de las experiencias de unas y otras, tan pronto como podamos superar nuestros estrechos prejuicios.

Necesitamos un gobierno orgulloso, no empobrecido. Los ataques contra el gobierno son ataques contra el tejido social. Tenemos necesidades individuales, por supuesto, pero una sociedad que permite que socaven las necesidades colectivas pronto se destruirá a sí misma. Todos valoramos los bienes privados, pero no tienen ningún valor sin los bienes públicos —como las políticas económicas y reguladoras— que los protejan.

El hacer muchos nombramientos políticos se considera ahora parte natural del proceso político de los EEUU. (Esto no ha sido siempre así: tales nombramientos son proporcionalmente tres veces más comunes hoy de lo que fueron en los años treinta)³. Cada nueva administración simplemente sustituye las capas más altas de las jerarquías departamentales. Creo que ha llegado el momento de que esto se reconozca por lo que en gran parte es exactamente: corrupción política, no técnicamente ilegal pero que sin embargo socava un servicio público dedicado y

³ D. J. Savoie. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. The University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1994.

experto. Tal tendencia también surge de la creencia errónea de que aquellos que han dirigido algo pueden dirigir cualquier cosa (aunque mucho de los nombrados por razones políticas han dirigido sólo a algunos abogados o asistentes de investigación).

Si los nombramientos políticos son realmente excelentes, ¿por qué no se utilizan en el ejército? Imaginemos que un presidente de EEUU reemplazara a todos los generales de una y dos estrellas y a la mayoría de los de tres con nombramientos políticos. Sería un ultraje. “No se puede dirigir así un ejército”, insistiría la gente. “Se debe tener a gente devota, experimentada”. Bien: ¿qué diferencia hay con los departamentos de comercio, educación o Estado? Otros países han encontrado medios para conseguir el control político sin tener que recurrir a la administración política.

Por encima de todo, necesitamos equilibrio entre los distintos sectores de la sociedad. Esto se refiere tanto a actitudes como a instituciones. Los valores del sector privado prevalecen en toda la sociedad. Pero el gobierno y otros sectores deberían cuidarse de lo que reciben de la empresa. Es probable que la empresa jamás haya tenido más influencia que ahora. En los Estados Unidos, a través de comités de acción política y de actividades de cabildeo (*lobby*), los intereses institucionales (no sólo los empresariales) ejercen una enorme presión sobre el sistema político, reduciendo la influencia de los individuos. El sistema está fuera de control. Mi argumento aquí no es contra la empresa como empresa sino en favor del equilibrio en la sociedad. Necesitamos equilibrio entre los cuatro sectores y requerimos equilibrar nuestros intereses públicos como individuos con las demandas privadas de las instituciones.

El espíritu que predomina en la actualidad apoya la privatización de los servicios públicos. Es probable que parte de esta filosofía sea útil. Pero buena parte de ella es también demasiado simple. Y si tenemos tanta predisposición al escrutinio de todo aquello que no pertenece al gobierno, ¿no deberíamos ser igualmente diligentes al considerar lo que no pertenece a la empresa? Tomemos los periódicos, por ejemplo. ¿Hay alguna sociedad democrática que pueda permitirse tener todos los periódicos en el sector privado, especialmente cuando están concentrados en unas pocas manos que pueden ejercer una gran influencia política si así lo quieren? Podemos encontrar otros modelos de propiedad, y por cierto en algunos de los más prestigiosos periódicos del mundo — por ejemplo la no propiedad de *The Guardian* en Inglaterra y la propiedad cooperativa múltiple (periodistas y lectores, junto con algunas instituciones) de *Le Monde* en Francia. No olvidemos que el objeto de la democracia es un pueblo libre, no unas instituciones libres. En resumen, haríamos bien en analizar meticulosamente el equilibrio de nuestras sociedades ahora mismo, antes de que el capitalismo triunfe de verdad.

CAPITULO 8

BUROCRACIA Y POSTBUROCRACIA EN EL DISEÑO ORGANIZATIVO

Francisco Longo¹

Introducción

La crisis del modelo burocrático no es, desde luego, de hoy ni de ayer. Toneladas de papel y ríos de tinta se han invertido durante décadas para poner de manifiesto sus limitaciones y alertar sobre sus riesgos. Lo que caracteriza a la época presente es más bien la transición de la teoría a la práctica: el cuestionamiento del modelo ha dado paso al declive efectivo de las grandes burocracias empresariales y a la sustitución progresiva de las pautas burocráticas por nuevos esquemas de organización, aunque frecuentemente incipientes e incompletos.

Las razones de este declive se hallan más que señaladas en la copiosa literatura sobre la materia:

- entornos excesivamente dinámicos para estructuras grandes, rígidas y lentas en reaccionar, y demasiado complejos para ser digeridos y reinterpretados por una cúspide estratégica muy alejada del escenario de operaciones;
- necesidades de información ascendente y descendente *en* el tiempo real, demasiado inmediatas para circular con agilidad a través de largas cadenas de autoridad formal;

¹ **Francisco Longo** es director y profesor del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha sido gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y director ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992. Sus áreas de especialización son la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo de instituciones públicas y el gobierno local, temas sobre los que ha publicado diversos trabajos. Los más recientes son: *Reforma del empleo público: tótem y tabú* (1995), *Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas* (1996), *La gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas de naturaleza profesional* (1997), *Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español* (1998), y *Política y dirección pública en los gobiernos locales: un enfoque contingente* (en imprenta). Ha dirigido asimismo el *Informe sobre el gobierno local en las democracias avanzadas* (1996) y el *Informe sobre el gobierno local en España* (1997). Ha asesorado a diversas administraciones públicas españolas en procesos de modernización administrativa, y ha trabajado como consultor internacional del Instituto Europeo de Administración Pública en el proyecto de reforma del sistema de servicio civil de la República de El Salvador (1993). Ha sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1996 y 1997) en el Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas. Ha impartido cursos sobre gobierno local y gestión pública de recursos humanos en programas del CEMCI-UIIM en Antigua, Guatemala (1997) y Córdoba, Argentina (1998). Es profesor en el MBA ESADE-ICDA en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina (1999).

- cambios acelerados en los mercados y en el desarrollo de las tecnologías, difícilmente conciliables con la subsistencia de sistemas de coordinación basados en la estandarización de procesos;
- acceso al núcleo de operaciones de trabajadores altamente calificados y especialistas en campos tecnológicamente complejos, lo que pone en cuestión un liderazgo impersonal basado en la pura atribución jerárquica;
- necesidad imperiosa de orientar a un cliente que exige márgenes crecientes de autonomía de decisión en los niveles orgánicos en que se produce la interacción con el mercado;
- fuerte incremento del peso específico y valor estratégico de un capital humano cuyo compromiso y motivación exigen pautas de gestión en el diseño de puestos, carrera y formación, considerablemente alejadas de las que emanan de la hiperespecialización o del tratamiento uniformizador al que propenden las estructuras burocráticas.

En resumen, el declive efectivo de las grandes burocracias es consecuencia de su incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas al doble desafío de la innovación y la competitividad, piedras angulares del éxito, y aun de la supervivencia de la mayor parte de las organizaciones empresariales modernas.

La globalización de los mercados y los dramáticos desafíos producidos por la competitividad han agudizado la búsqueda de elementos que cohesionen la organización en diseños alternativos a la burocracia. Más que unidad real, la burocracia es apariencia formal de unidad, amparada en la omnipresencia del principio jerárquico. La tendencia a la disgregación, los reinos de taifas y los enfrentamientos entre competencias coexisten con tal apariencia. Capitalizar sinergías latentes, mejorar la coordinación, anclar el funcionamiento organizativo en una visión ampliamente compartida son las tendencias presentes en los nuevos diseños.

¿Hasta qué punto el declive de las grandes burocracias ha llegado a las administraciones públicas? En no pocos países del mundo desarrollado, a lo largo de los años ochenta empieza también a ser constatable la transición de las palabras a los hechos². Así ocurre especialmente en el contexto anglosajón: en el Reino Unido, sobre todo a partir del Informe *Next Steps* de 1986, el cual abrió paso al modelo de agencias ejecutivas descentralizadas; en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que han vivido, en especial este último país (Sherwood, 1992), ambiciosos procesos de reestructuración del sector público; y en los Estados Unidos, que debate y aplica las propuestas del Informe Gore (Executive Office of the President, 1993), visto ya por algunos como la introducción de un nuevo paradigma en la gestión de la rama ejecutiva del gobierno (Moe, 1994). Se ha destacado incluso el carácter

² Para una excelente síntesis conceptual de estos procesos, véase Prats (1992).

difícilmente reversible de estas reformas, en casos como el británico. Para Metcalfe (1993:352), “en el futuro se plantearán interrogantes acerca de qué formas de *management* público son apropiadas, más que sobre si el *management* como tal es relevante para el gobierno”.

Más allá de ese contexto, las experiencias recientes de Suecia o Francia (Echebarría y Losada, 1993), o las de Irlanda, Dinamarca u Holanda atestiguan la extensión de los fenómenos de cambio en el ámbito gubernamental, por no hablar de la irrupción de las reformas en las esferas regional y local de numerosos países.

Las razones del declive burocrático, antes referidas al mundo de las grandes estructuras empresariales, son en buena parte extrapolables al entorno público. La difícil adaptación al cambio de este tipo de configuración estructural ha constituido un factor de especial relevancia, habida cuenta de las profundas transformaciones producidas en las últimas décadas en lo que respecta al papel del Estado en la sociedad. En palabras de Subirats (1989:126) “si en contextos técnico-reguladores la burocracia maquinal puede aún desarrollarse y mantener su operatividad, incorporando la tecnología necesaria para mecanizar muchos de sus trámites, en contextos más abocados a la prestación de servicios su inadecuación parece manifiesta”.

El declive de la burocracia y la aparición de esquemas alternativos de diseño organizativo en el entorno público revelan la fuerza, frecuentemente combinada, de dos “megatendencias”, por usar un término de éxito en la literatura empresarial. Por un lado se da una orientación eficientista sesgada hacia la lucha contra el déficit público y las políticas de reducción del gasto. Si bien esta orientación halla su hábitat más coherente en las políticas neoliberales con anclaje en las teorías de la elección pública desarrolladas por los gobiernos Reagan y Thatcher y otras administraciones conservadoras durante los años ochenta —la *conviction politics* descrita por Metcalfe (1993)—, no faltan ejemplos de la misma en administraciones de signo socialdemócrata³.

Por otro lado se percibe una orientación de servicio público caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, el mejoramiento de la relación con el ciudadano, la consideración de éste como *cliente* y el logro de la *receptividad*, en terminología de la OCDE (1988:37).

Ambas tendencias refuerzan un eje fundamental de los diseños postburocráticos en el ámbito público: el intento por construir un nuevo marco de responsabilidad para la gestión de los servicios públicos (Echebarría, 1993a) —lo que

³ En tres de los cuatro países cuyas reformas gubernamentales son descritas y analizadas con agudeza por Schwartz (1994), los procesos de cambio desarrollados en los años ochenta fueron dirigidos por gobiernos socialdemócratas. Y si bien el caso sueco presenta matices propios derivados de este hecho, es innegable en cambio el peso del *public choice approach* en las experiencias australiana y neocelandesa.

sitúa en el centro del escenario el binomio control-discrecionalidad—; la tipología de controles y su renovación; y la construcción de arquitecturas organizativas que combinen seguridad y flexibilidad y que se orienten claramente hacia la eficacia y eficiencia de la acción administrativa.

Se trata de orientaciones que trascienden el paradigma burocrático. En forma más o menos combinada han estado en la base de las nuevas pautas de diseño organizativo que han comenzado o están comenzando a transformar las estructuras públicas. Conviene detenerse, aunque sea con brevedad, a examinar cuáles son dichas pautas alternativas, antes de preguntarse hasta qué punto responden a una lógica global propia.

Orientaciones de diseño organizativo comunes a los procesos de modernización administrativa⁴

Los procesos de modernización mencionados comparten una serie de orientaciones de diseño que, con un énfasis más marcado en unas u otras, encontramos reiteradamente en todos ellos.

Reforzar la cohesión gubernamental. Superar la que Nieto (1984:177) llamaba “invertebración del sistema público”, una de cuyas características básicas sería la feudalización del poder, aparece entre las orientaciones más destacadas. Como se dijo antes, la burocracia es apariencia formal de unidad, más que unidad real.

En el plano organizativo, la construcción del Estado benefactor se ha traducido en una lógica expansiva que produce el crecimiento y fragmentación de las estructuras públicas. Como ha destacado Echebarría (1993a:58), la administración tiende a crecer en forma de compartimientos estancos que se desconocen mutuamente y cuyos mecanismos de comunicación —por no hablar de los de resolución de conflictos— son extraordinariamente costosos.

Pues bien, si la lógica expansiva produce y tolera la atomización como un mal necesario, el escenario anti-déficit a que ha conducido la escasez de recursos —cada vez más definido como un dato estructural de las sociedades actuales y no como una mera punta coyuntural o cíclica— apunta a lo contrario. La prioridad estratégica de las políticas de reducción de gasto conlleva nuevas y fuertes exigencias de integración.

Vivimos una época en la que la respuesta a los problemas que enfrentan las organizaciones públicas pasa más por la integración y coordinación de los programas existentes que por la producción de nuevas actividades y servicios. La conse-

⁴ La redacción de este apartado se ha beneficiado del trabajo conjunto del autor en el campo del diseño estructural de organizaciones públicas con el profesor Koldo Echebarría del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, a quien se deben en buena parte las ideas recogidas en el mismo.

cución de sinergías interorganizativas y público-privadas está a la orden del día, pero exige la cohesión interna como primer requisito. Una exigencia que se agudiza cuando, como ha empezado a ocurrir, se hace necesario replantear las políticas públicas existentes y revisar el “portafolio estratégico” de la acción gubernamental, para tomar prestado un término del léxico empresarial. En el entorno público, pocas veces afloran tanto las necesidades de cohesión como cuando los criterios de rentabilidad social abonan reducciones o ceses de actividad en determinados sectores.

Reforzar el papel integrador de la dirección ejecutiva de las instituciones y fortalecer las estructuras de toma de decisiones colectivas de los gobiernos han sido algunas de las respuestas, combinadas con esfuerzos de simplificación estructural y reducción del número de instancias ejecutivas; pero se trataría, a mi juicio, de respuestas muy insuficientes para cohesionar las organizaciones, si no se produjeran simultáneamente otros cambios estructurales que superen la desvertebración burocrática, a los que enseguida se hará referencia.

Simplificar las estructuras y los procedimientos. La orientación simplificadora, patente en todos los procesos de innovación de la gestión pública⁵, se traduce al menos en tres pautas de diseño generalmente combinadas:

- aplanar las organizaciones adelgazando la pirámide jerárquica, con el fin de reducir la cadena por la que circulan los flujos de información y acercar la toma de decisiones a los problemas;
- desregular, esto es, eliminar normas, reduciendo a lo imprescindible el ámbito de actuación heterónoma de las personas y unidades en la organización, engrosado por décadas de normalización de procesos y conductas (o a veces fruto del irresistible impulso mimético con que las administraciones importan regulaciones ajenas); y
- reducir o eliminar controles formales, entendiendo por tales buena parte de las autorizaciones o controles *ex ante* orientados a garantizar la regularidad de los procedimientos, frecuentemente con efectos dilatorios si no suspensivos o devolutivos de los procesos administrativos.

Separar las responsabilidades políticas y las de gestión. Los procesos de cambio en el entorno público han reaccionado frente a la confusión de responsabilidades políticas y ejecutivas en el vértice de las instituciones, que ha ido produciendo — en forma acelerada y paralela al crecimiento de los aparatos administrativos —

⁵ Tanto en el nivel federal como en las esferas regional y local, las reformas de los Estados Unidos ponen un acento especial en las medidas de carácter simplificador y desregulador que se concentran sobre todo en tres campos: las políticas de personal, el proceso de compras y la gestión de presupuesto (Executive Office of the President, 1993:14–32 y National Commission on the State and Local Public Service, 1993:21–38).

una configuración poco clara del proceso decisorio, generalmente en detrimento de la lógica de la gestión. Como han señalado los reformadores italianos, “frecuentes interferencias de los cuerpos políticos... en la gestión administrativa cotidiana producen confusión de responsabilidad, debido a la falta de correspondencia entre poderes formalmente asignados a la administración y sustancialmente ejercitados por la política” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993:9).

Separar estas esferas de responsabilidad no supone desconocer su interrelación ni la necesidad de que existan cauces fluidos, claros y permanentes de comunicación entre ellas. No se trata de la vieja y artificiosa distinción entre planificación y ejecución, sino de una redefinición de papeles organizativos que delimita de un lado las responsabilidades sobre la elaboración de políticas y la asignación de recursos, y de otro las responsabilidades de producción de los servicios, buscando el máximo rendimiento y calidad.

La relación entre ambas esferas de responsabilidad se asegura, como se argumentará en un apartado posterior, mediante técnicas de carácter contractual.

Descentralizar poder de decisión hacia las unidades de gestión. La transferencia de poder decisorio a las instancias de línea es probablemente la pauta de diseño más común y enfatizada de los procesos de cambio en las administraciones⁶. Es, al mismo tiempo, la “prueba del nueve” de la voluntad real de innovación. Para conocer el alcance real de los cambios resulta imprescindible analizar hasta qué punto se ha descentralizado el poder decisorio, o si sólo se trata de una apariencia aumentada por la retórica reformadora.

Siguiendo el ejemplo clásico de Suecia, diversos países han operado esta transferencia mediante la creación de instancias ejecutivas de nuevo tipo, llamadas mayoritariamente *agencias*, a las que se atribuye una amplia autonomía de funcionamiento; tal autonomía se sustenta en la eliminación o flexibilización de una parte significativa de los constreñimientos propios del ámbito administrativo, en especial en materia de gestión presupuestaria, financiera y de personal. A la cabeza se sitúa un directivo profesional, quien personaliza la titularidad de las competencias que se transfieren y responde ante el ministerio en el marco contractual al que antes se hizo referencia.

Orientar el control hacia los resultados. Como se dijo antes, en los procesos de cambio examinados subyace un intento de construir un nuevo marco de responsabilidad en la gestión de los servicios públicos. Si la burocracia es esencialmente observancia de normas y procedimientos, los procesos de modernización ponen

⁶ Una argumentación considerablemente enfática de las ventajas de la descentralización en el entorno público puede hallarse en Osborne y Gaebler (1994:347), quienes sostienen que la superioridad de las instituciones descentralizadas se origina en cuatro elementos: flexibilidad, eficacia, innovación y productividad. Aunque con mayores matices, Metcalfe y Richards (1989:123-145) colocan el énfasis en la relación de la descentralización con la tipología de controles utilizados, sobre el trasfondo de la experiencia británica de reformas.

el acento sin excepción en los resultados de la acción pública. Allí se traslada buena parte de los controles de regularidad de los procedimientos que, como veíamos, tienden a reducirse drásticamente.

La extensión de las técnicas de dirección por objetivos responde a esta lógica de inspiración finalista: los gestores públicos responden prioritariamente por los resultados de su unidad, lo que obviamente exige un sistema de planificación que defina objetivos y asigne recursos, un margen de autonomía suficiente para gestionar, y un sistema adecuado de medición del logro.

Rediseñar las funciones horizontales y los órganos que las asumen. Las anteriores pautas de diseño conducen inevitablemente a un replanteamiento del papel organizativo de las instancias de carácter horizontal en las estructuras gubernamentales (presupuesto, función pública, organización y métodos, intervención y contratación, entre otros), que en el modelo burocrático aparecen conectadas con funciones de estandarización de procedimientos y realización de controles de carácter primario (autorizaciones, fiscalizaciones *ex ante*, informes devolutivos), incompatibles con la mayor parte de las orientaciones expuestas.

Este nuevo papel se centra en cuatro ejes fundamentales:

- el apoyo a la planificación, plasmado en el diseño y negociación de objetivos operativos;
- la garantía de una asignación equitativa y eficiente de los recursos;
- el control y evaluación de los resultados; y
- el estímulo y aprovechamiento de las sinergias entre los diversos servicios públicos.

Este cambio de papel es vivido con frecuencia —y a veces hasta teorizado— como una pérdida de peso de las instancias centrales, percepción ésta que subyace en no pocas de las resistencias al cambio detectables en estos procesos. En mi opinión, no hay nada más alejado de la lógica inmanente a las reformas que estas orientaciones van dibujando. En posteriores apartados se insistirá en el carácter nuclear que este nuevo centro organizativo está llamado a jugar como garantía de éxito de los cambios.

Introducir la competencia en la prestación de los servicios públicos. Las dos “megatendencias” antes apuntadas, a saber, el freno al crecimiento del gasto y el mejoramiento de la calidad de los servicios, así como de la receptividad de las administraciones, coinciden en inducir en forma creciente la aparición de mecanismos de competencia en la provisión de los servicios públicos⁷. Esto busca bási-

⁷ Metcalfe y Richards (1989:232–255) definen esta orientación como “un intento de aumentar la eficiencia sometiendo a las organizaciones públicas a condiciones de mercado, confiando al sector privado el suministro de un mayor número de servicios y bienes públicos y simulando condiciones de mercado en el seno de la adminis-

camente dos cosas: de un lado separar las funciones de producción de las funciones de compra o financiación que se ubican en órganos especializados o se trasladan a los propios usuarios (los ejemplos más significativos y conocidos los hallamos en las reformas de salud de distintos países), y del otro, suscitar la competencia entre centros públicos o de estos con empresas privadas. (La reorientación de diversos servicios internos de apoyo sigue estas directrices (Osborne y Gaebler, 1994:140); quizás el caso más extendido —con rasgos de auténtica reconversión— sea el de los centros de servicios informáticos).

Flexibilizar el marco organizativo de la gestión de recursos humanos. Los cambios enunciados exigen superar una visión ultrasistémica del empleo público, concebido como una realidad manejable como un todo homogéneo. Ello pasa por flexibilizar las regulaciones que configuran el marco de la gestión de recursos humanos, permitiendo que ésta se adapte a entornos organizativos, tipologías de actividad o servicio, misiones y estrategias, perfiles profesionales, y en general a las diversas situaciones que configuran la rica variedad de la acción pública.

Pocas innovaciones poseen tanta carga de cambio cultural como ésta. La tradición estatutaria, la orientación garante de las normas, la identificación de la estabilidad laboral con la seguridad del empleo vitalicio, la sacralización del derecho a la movilidad, y hasta el sesgo clientelista con que a veces desde el mundo político se contempla el empleo público, conspiran todos contra estas reformas. Y sin embargo, pocas de las innovaciones apuntadas serán posibles si no se supera el miedo a la diversidad, permitiendo a las diferentes esferas de gestión desarrollar políticas propias de redistribución de efectivos, de diseño de carreras, de evaluación del rendimiento o de remuneración por el logro cuando así se requiera.

En entornos hipercentralizados y uniformizadores, los cambios en el diseño organizativo claramente preceden a las innovaciones en la gestión de recursos humanos, como un prerequisite sin el cual difícilmente podrán ser liberadas las fuerzas que apuntan al cambio; un cambio que será policéntrico o no será.

El modelo divisional

Contestando a la pregunta que anteriormente se formulara, es el momento de afirmar que las orientaciones de diseño que han sido perfiladas poseen una lógica interna propia, esto es, se hallan interrelacionadas en términos de coherencia. La configuración divisional, tal y como se la describe en la teoría de la organización, y en especial en la conocida síntesis de Mintzberg (1984), combina buena parte

tración para asegurar una mayor disciplina en las áreas que no pueden ser sometidas a la presión directa del mercado". Asimismo analizan cinco medidas fundamentales: mejoramiento de la contabilidad pública, cobro por la prestación de servicios comunes internos, cobro por los servicios a clientes externos, contratación externa de la prestación de servicios y contratación de servicios de gestión.

de las respuestas postburocráticas con las necesidades de cambio estructural en los sistemas públicos.

Procede pues contrastar dichas respuestas con los parámetros básicos de diseño propios de la forma divisional, en la manera en que se los dibuja en el referido modelo teórico.

Agrupación de unidades por mercados. Las unidades básicas –divisiones– en la forma divisional no se agrupan por funciones ni son partes de un proceso complejo, sino instancias independientes que integran todas las funciones precisas para la obtención del producto o prestación del servicio, dando prioridad a las interdependencias del flujo de trabajo sobre las de especialización o las de escala. Todo lo que es importante para la producción del *output* se adscribe a la división, que adquiere de esta forma el carácter de unidad de negocio.

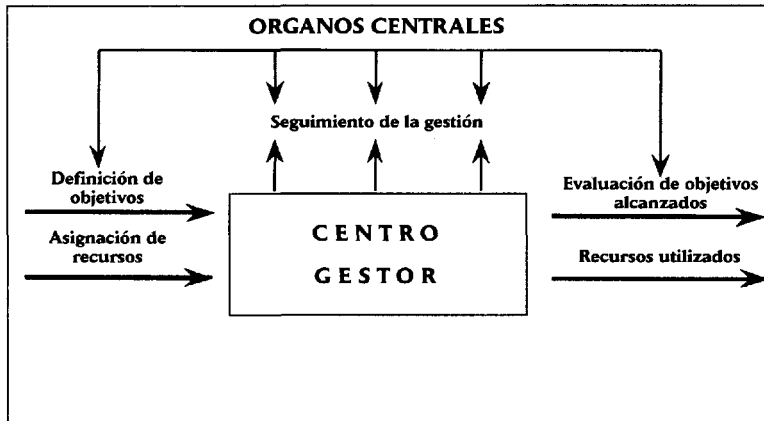
La noción de *output* se convierte así en la clave de esta arquitectura organizativa. Su identificabilidad y homogeneidad relativas son la base de la aparición de las divisiones y de todo el funcionamiento del modelo, puesto que ambas constituyen un prerrequisito para la creación de los márgenes de autonomía divisional y para la orientación de los sistemas de planificación y control hacia los resultados. Ambas cosas se tratarán enseguida.

A partir de la identificabilidad y homogeneidad del *output* también es posible caracterizar a las divisiones por dos rasgos de especial relevancia en el ámbito público. De un lado está la estabilidad, la cual supone que las unidades así configuradas salen del circuito de las agrupaciones y reagrupaciones de sustrato político o electoral, tendiendo a modularse como unidades dotadas de sustancia propia aunque, claro está, agrupables entre sí por criterios contingentes en superestructuras de raíz política (ministerios y similares). De otro lado está la de la separación de las responsabilidades políticas y de gestión que se mencionaba antes, lo cual implica que las divisiones se configuran como instancias ejecutivas ligadas a la producción de un servicio en condiciones que facilitan la delimitación de las responsabilidades de dirección de las mismas, separándolas con claridad de las funciones de naturaleza política.

Sistemas de planificación y control basados en resultados. Mientras la burocracia tiende a utilizar sistemas de planificación de acciones que, combinados con la estandarización de procedimiento cierran el círculo normalizador de la actividad organizativa, la estructura divisional se orienta hacia sistemas de control del rendimiento, utilizando la terminología de Mintzberg, quien define el objeto de los mismos como la regulación de los resultados globales de una unidad determinada.

La Figura 8.1, utilizada para explicar la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona (Longo, 1991:199), esquematiza el sistema de planificación y control propio de la organización divisional. En tal sistema, la división tiende a configurarse como una *caja negra*. Con tal descripción se apunta al hecho de que las relaciones entre las instancias centrales y la división se sitúan básicamente al principio y al

Figura 8.1. Sistema de planificación y control: organización divisional



Fuente: Longo, 1991.

final del ciclo de gestión, es decir, entre el momento en que se discuten y fijan objetivos y se asignan recursos, y aquél en que se evalúan los resultados y su relación con los insumos utilizados, reiniciándose luego el ciclo.

Así pues, el control por resultados comporta una cierta despreocupación del centro por los procedimientos y técnicas utilizados por el gestor divisional para obtenerlos, sin que ello suponga una absoluta opacidad de la división a lo largo del ciclo de gestión, durante el cual el seguimiento por parte de la sede central se dirigirá a:

- supervisar el cumplimiento de las reglas de juego básicas dentro de las que la dirección divisional ejerce su margen autónomo de decisión, y
- analizar indicadores de resultados parciales, con el objeto de conocer las desviaciones significativas e introducir, en caso necesario, las correcciones requeridas.

Como ha subrayado Mintzberg, este tipo de sistemas de planificación y control tienen dos funciones básicas: medir y motivar. De un lado, la definición de objetivos y el desarrollo de sistemas de control de gestión permiten conocer y valorar, atendiendo a lo más importante: los resultados, la marcha de la organización. De otro lado, la introducción de exigencias de rendimiento orienta a la organización hacia el mejoramiento del mismo. Las técnicas de dirección por objetivos —ejemplo clásico del tipo de sistemas de que hablamos— contemplan la participación de los directivos de línea en la fijación de tales exigencias de rendimiento como mecanismo incentivador dirigido al logro de un compromiso activo

con tales objetivos. Ello nos sitúa muy próximos al modelo contractual al que antes se aludió y sobre el que se volverá más adelante.

Descentralización vertical limitada. El grado de centralización en una organización es la medida en la que el poder y la autoridad están concentrados en los más altos niveles de aquélla (Rainey, 1991). En lo que respecta al diseño del sistema decisorio, la forma divisional implica una significativa transferencia de poder de decisión, dotando a las divisiones de un considerable margen de autonomía.

Se trata de un tipo de descentralización que Mintzberg define como vertical y limitada: el poder fluye por la cadena de autoridad formal desde el vértice estratégico y la tecnoestructura (especialistas de presupuesto, personal, etc.), pero no se desparrama por el conjunto de la organización, inundando horizontalmente el núcleo de operaciones y potenciando individualmente a las personas que lo integran, como sucede en una organización de profesionales. Más bien se queda en la parte superior de la línea media, siendo los directivos divisionales quienes aparecen como receptores de la totalidad de los ámbitos de decisión que se transfieren, y por ende como responsables por los resultados de sus unidades ante la sede central.

En este sentido, el modelo divisional es quizá el que plasma en forma más contundente la conocida paradoja burocrática de Perrow: centralizar para descentralizar⁸. De hecho, de la transferencia de facultades decisorias señalada no es posible inferir efectos debilitantes del poder central. Por el contrario, la redefinición de papeles organizativos a que da lugar sitúa, en mi opinión, a la sede central en una posición fortalecida en la que tiene bien sujetas las riendas de la organización en todos aquellos aspectos de su actuación que poseen un valor estratégico. Desde luego, todo ello a condición de que el centro sea rediseñado y dotado de las capacidades necesarias para desempeñar su nuevo papel.

Mintzberg describe este papel de la sede central en la forma divisional en referencia al desempeño de las siguientes funciones centrales básicas:

- el portafolio estratégico que define la estrategia general de producto/mercado de la organización;
- la asignación de los recursos financieros globales (incluyendo la autorización de capital para proyectos divisionales de envergadura tal que afectan la elaboración del presupuesto de inversiones de la organización);
- el diseño del sistema de control de resultados, tal como fue descrito anteriormente;
- el nombramiento y remoción de los directivos divisionales;

⁸ En este mismo sentido, Rainey (1991:172) señala que “las organizaciones y líderes de éxito... paradójicamente extienden el control relajando el control de cierta forma. Ganan poder compartiendo el poder. Los directivos públicos han adoptado en forma creciente estas orientaciones”.

- un control monitor –supervisión– del comportamiento divisional en el nivel personal (tratando, desde luego, de evitar interferencias indeseables); y
- el suministro de algunos servicios comunes (investigación y desarrollo (I+D), asesoría jurídica, relaciones públicas, entre otros) de apoyo a las divisiones.

Preparación y cohesión de los directivos divisionales. El desempeño de los directivos es fundamental para el funcionamiento del modelo por dos razones. De un lado está la importancia organizativa de su papel, emanado de las amplias facultades de decisión de que se les dota, lo cual exige poner la mayor atención en la existencia y desarrollo de sus competencias directivas. Por otro lado está el carácter descentralizado de esta configuración estructural que pone en primer plano exigencias de cohesión y cuya garantía exige altas dosis de visión compartida por parte de los directivos divisionales.

Todo ello pone de manifiesto la importancia que la selección, socialización, evaluación y desarrollo de los directivos adquiere en este modelo organizativo. La existencia de una política de directivos es pieza clave de una estrategia divisional. A su vez, como bien lo ha señalado Vilahur (1990:15), “la estructura divisional favorece el desarrollo de directivos generalistas, con lo que se convierte en una escuela de gestión, apta para profesionales que tengan intereses más allá de su propia especialidad funcional”.

El logro de la cohesión necesaria en el nivel directivo estará en relación directa con el desarrollo y grado de explicitación de lo que Mendoza, citado por Vilahur (1990), ha llamado “paraguas constitucional de la organización”. Tal paraguas está formado, de un lado por los valores, actitudes y comportamientos que definen la actuación del conjunto, permitiendo un sustrato o cultura común, y del otro por la identificación de los segmentos de mercado de interés prioritario, así como de las necesidades a satisfacer en cada uno de ellos.

Es fácil apreciar la coincidencia de estos parámetros básicos y definitorios del modelo divisional en la forma en que lo contempla la teoría organizativa, con las orientaciones de los procesos de modernización administrativa que se describieron previamente. Por ello creo sustentada la definición de la perspectiva divisional como el modelo vertebrador de buena parte de dichos procesos y capaz de suministrar una lógica global propia a los mismos.

¿Debe inferirse de esta afirmación que, en caso de adoptarse una orientación prescriptiva, se propugne por la configuración divisional para el diseño de cualquier organización pública? ¿Estamos descubriendo quizás *one best way* post-burocrática, una alternativa unidireccional al declive de la burocracia administrativa tradicional?

Por supuesto que no. En primer lugar porque se comparte la orientación dominante en la moderna teoría de la organización: un enfoque contingente del diseño organizativo hace depender las respuestas del mismo de una serie de facto-

res (la edad o el tamaño de la organización, el tipo de entorno, las tecnologías, etc.) que dan lugar a múltiples variables a considerar. Y desde luego que el repertorio de organizaciones públicas es muy amplio. En muchos casos, la propia dimensión organizativa (piénsese en la existencia de miles de microorganizaciones solamente en nuestro mundo local) impide considerar la configuración divisional como una alternativa útil y válida.

Pero además, el modelo divisional coexiste con otras formas de organización. Como ha señalado el propio Mintzberg (1982:74), la forma divisional se diferencia de las otras configuraciones en que no es una estructura completa sino parcial, sobrepuesta a otra que son las divisiones. Y si bien cada una de éstas tiende, según el mismo autor, a organizarse como burocracia mecánica, no se trata de una ley inexorable; por el contrario, la *superestructura* divisional puede cobijar una pluralidad de unidades diferentes organizadas en forma adecuada a los factores de contingencia que concurren. Esta versatilidad del modelo divisional y su adaptabilidad al diseño de estructuras gubernamentales de gran volumen explican la relevancia del mismo en los procesos de innovación a los que venimos haciendo referencia.

Todo lo anterior no significa desconocer las limitaciones de esta configuración estructural y la existencia de entornos a los que se adapta con dificultad. A este respecto se ha señalado con acierto que los entornos extremadamente complejos y dinámicos conducen a *outputs* imprecisos, cuya normalización y medida encuentran serias dificultades. Algunas de las dificultades vividas por los procesos de desarrollo del modelo divisional en el ámbito público tienen que ver con ello⁹, si bien, *a sensu contrario*, es notable el impulso que ha recibido la aplicación, en dicho ámbito, de las técnicas de planificación y evaluación de la gestión (dirección por objetivos (DPO) y elaboración de indicadores de resultados), como consecuencia de que se adoptaran estrategias de innovación de orientación divisional; esto incluye sectores donde la medición era supuestamente imposible.

La adopción de un enfoque contingente no está reñida con la necesidad de coherencia del diseño organizativo. Por el contrario. Los diseños que mezclan peras con manzanas no suelen funcionar. La armonía trasciende la moda, y la homogeneidad, la coherencia y el ajuste son factores críticos del diseño de la organización (Mintzberg, 1982:82). Es por ello que la perspectiva divisional resulta, a mi entender, útil para comprender los procesos de cambio organizativo en el

⁹ El propio Mintzberg (1984:476) afirmó que la forma divisional pura no funciona por fuera del sector privado, ya que los objetivos de las organizaciones públicas no suelen prestarse a ser medidos, lo que no impediría —sostiene en la misma obra— visualizar al gobierno como “una enorme forma divisional”. Considero que la evolución de las reformas gubernamentales durante la última década obligarían a matizar la contundencia de la afirmación inicial.

mundo público, para reconocer en ellos sus logros y sus carencias, para diagnosticar sus tendencias, y para corregir, si es necesario, el rumbo elegido. Bajo esta u otra denominación, la perspectiva divisional se halla presente en la práctica en la totalidad de las reflexiones sobre la innovación en la gestión pública. A ella apuntan Gibert y Thoenig (1992:18) cuando subrayan que la diferencia entre un sistema burocrático centralizado y un sistema gerencial descentralizado descansa en el hecho de que en el primero, el centro espera que sus colaboradores apliquen las normas, directivas e instrucciones emanadas de la jerarquía, en tanto que en el segundo, el centro espera que los servicios rindan cuentas de los resultados, en vista de los objetivos fijados. Desde una perspectiva análoga y complementaria, Mendoza (1993:49) señala los siguientes como ejes de la revalorización del *management* en el entorno público: “a) la devolución a los directivos de línea, principalmente en los niveles operativos, de la responsabilidad por los resultados de sus unidades, y b) la aplicación de técnicas de gestión desarrolladas y experimentadas en el sector privado, entre las cuales destacan la DPO y el control de gestión”.

La contractualización de las relaciones centro-periferia

Una de las características del modelo descrito, fuertemente acusada en los procesos de modernización administrativa, es el carácter contractual de las relaciones centro-periferia. Se trata de un elemento que aparece en cualquier caso implícito en la configuración y funcionamiento de las divisiones (agencias, centros de responsabilidad, centros gestores), pero que ordinariamente es incluso objeto de formalización. Tal es el caso del *framework document* en la creación de agencias en el Reino Unido o del contrato por tres años entre el centro de responsabilidad y el ministerio en la administración francesa, configurado en torno al *projet de service*. El Informe Gore (Executive Office of the President, 1993:75) contempla a su vez la formalización escrita de acuerdos de rendimiento entre la Presidencia y los directores de los departamentos y agencias.

El contrato entre el centro y la división incorpora, por una parte, el régimen especial de funcionamiento de ésta, el cual refleja el margen de funcionamiento autónomo de que se le dota. Por otra parte —y aquí hallamos un rasgo significativo del modelo que lo separa de otras experiencias descentralizadoras sobre las que se volverá más adelante—, el contrato incorpora las contrapartidas a las que la dirección divisional queda obligada, esto es, los compromisos asumidos y los instrumentos mediante los cuales su cumplimiento es evaluable y exigible.

La filosofía *principal-agente* subyace en este diseño y arranca de la separación antes citada entre la elaboración de políticas y la provisión de servicios. Así pues, las instancias responsables de elaborar políticas actúan como clientes subrogados, realizando contratos explícitos con las agencias productoras (y asignando para tal

efecto recursos, a cambio de un compromiso de producción bajo condiciones determinadas). De otro modo, serían los clientes en el sentido propio de la palabra (los ciudadanos, los usuarios) quienes podrían comprar directamente servicios a estas últimas (Schwartz, 1994: 56). El formato *principal-agente* se evidencia así como un peldaño significativo hacia la introducción de mecanismos de mercado, abriendo paso a la competencia (por los contratos con las instancias financiadoras, por las compras de los clientes, o por ambos) entre los productores de servicios públicos, y en ocasiones entre estos y los productores privados.

En un sentido amplio, el ámbito de la contractualización en el marco de las estrategias de aplicación del modelo divisional en la esfera gubernamental abarca los siguientes seis apartados:

1. El mandato político, que como mínimo comprende lo siguiente:
 - la misión de la unidad; su *razón de ser*, y también su *razón de no ser*, en forma tal que clarifique suficientemente el ámbito de actuación que le es propio¹⁰;
 - las líneas de orientación estratégica, es decir, los ejes de acción prioritaria que se desprenden de la misión; y
 - los criterios, valores y principios básicos de comportamiento (un ejemplo significativo: el posicionamiento de la unidad en lo referente a la competencia con otras unidades y con entidades privadas).
2. El marco de responsabilidad, esto es, ante quién se responde y qué relaciones se establecen:
 - con el órgano al cual está adscrita la unidad (Ministerio/Departamento/Consejería/Concejalía);
 - con los órganos horizontales del gobierno;
 - con los órganos de control externo;
 - con el Parlamento (Concejo Municipal, Pleno).
3. Los objetivos para el ejercicio: Su determinación permite hacer operativas las líneas de orientación estratégica antes aludidas, concretándose en exigencias de rendimiento para un período dado que ordinariamente coincide con el ciclo de gestión presupuestario.

¹⁰ En contextos restrictivos de crisis, importa más que nunca tener bien definida la misión para evitar saltos en el vacío. "En épocas de aflicción no hacer mudanza". He sido testigo de hasta qué punto la tentación de mudar para permanecer ha hecho sucumbir a más de un esforzado directivo público, entregado hoy a piruetas bien alejadas de su "razón de ser" original.

Si para el director divisional los dos apartados precedentes son, hasta cierto punto, contratos de adhesión, la definición de los objetivos operativos es el ámbito propio para la negociación, cuyo propósito es una conciliación de intereses de la que surja un compromiso activo del directivo. El ámbito del acuerdo sobre los objetivos deberá extenderse a los parámetros o estándares de rendimiento, así como a sus sistemas de medida, extremos que como vimos suelen plantear las principales dificultades de orden técnico.

4. Los recursos disponibles: La dialéctica objetivos-recursos preside la negociación referida, lo que obliga a establecer un vínculo con el proceso de elaboración del presupuesto; volveremos sobre este tema en el último apartado.

5. Los sistemas de información de gestión: Su diseño —que como veíamos antes es una de las funciones retenidas por la sede central en la estructura divisional— debe tener en cuenta las necesidades de información de la dirección divisional y configurarse como un instrumento útil, ante todo a este nivel, sin perjuicio de las necesidades de *reporting* del centro. Como ha destacado Vilahur (1990:12), “la no consideración del usuario en la fase de diseño suele producir el funcionamiento en paralelo de distintos subsistemas, y el rechazo más o menos encubierto de los mismos por parte de los directivos de las divisiones”.

La contractualización que afecta esta materia debe comprender tanto los contenidos y formas de la información como su secuencia de emisión.

6. Los márgenes de gestión autónoma de los que se dota a la división: Estos márgenes están integrados, en su aspecto positivo, por aquellas atribuciones y facultades que implican capacidad decisoria y se transfieren a la dirección divisional, y en su aspecto negativo, por aquellos constreñimientos y controles propios del régimen común que se remueven y eliminan, de los cuales los más importantes afectan, desde luego, la gestión económico-presupuestaria y a la de recursos humanos.

En definitiva, la contractualización de las relaciones centro-periferia que caracteriza los procesos de aplicación del modelo divisional, en especial en el entorno público, implica por una parte la búsqueda de la conciliación de intereses entre las perspectivas global y sectorial presentes en la organización, y por otra entre aquellas que son propias de las esferas de responsabilidad política y de gestión antes aludidas. Metcalfe (1993:361) relaciona esta conciliación de perspectivas con las nociones de management estratégico y operacional, cuya delimitación de campos se produciría en la negociación del acuerdo-marco entre la agencia y el departamento¹¹.

¹¹ Frecuentemente en estructuras de carácter gubernamental, la conceptualización opera a tres bandas, afectando a la división, centro o agencia, de un lado, al ministerio al que se halla adscrita, de otro, y a los departamentos horizontales del gobierno, de otro más. Así ocurre en el Reino Unido, donde las tres partes suscriben el documento marco, y en Francia, donde los instrumentos de formalización son diferentes. Para mayores precisiones sobre las experiencias británica y francesa, véase Echebarría (1993b:177–193).

En este esfuerzo de armonización, las partes obtienen una ganancia recíproca: los directivos divisionales ven atendidas sus demandas de autonomía y ensanchado su poder decisorio; el centro (en la acepción amplia que venimos usando) obtiene un compromiso explícito de resultados y los instrumentos adecuados para seguir y evaluar la gestión.

Es altamente recomendable que el contrato no sólo se formalice en el papel, lo que es práctica ordinaria, sino que al menos en los aspectos esenciales de su contenido sea hecho público. La publicidad permite la exteriorización del nuevo marco de responsabilidad construido por los cambios, y que se creen las condiciones para la evaluación externa (medios de comunicación, usuarios) de la gestión divisional.

Procesos descentralizadores que deben distinguirse del modelo divisional

La divisionalización es, como se ha visto, un proceso descentralizador mediante el cual organizaciones que presentaban una apariencia exterior unitaria pasan a ser visualizables como corporaciones integradas por organizaciones más pequeñas y dotadas de amplios márgenes de autonomía. En este proceso, una porción significativa del poder de decisión pasa del centro (vértice estratégico y tecnoestructura central) a los directivos divisionales.

Pero el modelo divisional no se agota en la descentralización del poder. Como hemos visto, hay un conjunto de rasgos esenciales, unas reglas de juego básicas que sitúan los diversos parámetros de diseño estructural propios de este tipo de configuración en términos de coherencia. Y es el modelo global así descrito el que parece sintetizar las respuestas que, desde el diseño organizativo, se están ofreciendo a las necesidades de innovación en la gestión pública.

Por ello parece necesario deslindar tanto el modelo en sí como las aplicaciones del mismo a las que se ha hecho referencia, de otras realidades organizativas que si bien comparten con la forma divisional elementos de descentralización del poder, se alejan considerablemente de aquélla en aspectos consustanciales a la lógica de diseño que les es propia. Dos de estas realidades son detectables en el entorno público más próximo a nosotros: la departamentalización y la creación de entes institucionales.

La departamentalización

Por departamentalización se entiende un proceso organizativo propio del entorno público mediante el cual se opera una transferencia de poder de decisión desde la dirección estratégica y los órganos centrales de carácter horizontal de una institu-

ción, a los órganos de dirección política sectorial, a los que llamaremos genéricamente departamentos¹².

Se trata de un proceso coherente con el fenómeno de expansión de la actividad gubernamental que ha producido aparatos administrativos grandes y complejos con una fuerte tendencia hacia la diversificación. El desarrollo y especialización de las políticas sectoriales y el crecimiento de la maquinaria administrativa puesta al servicio de las mismas han incrementado las demandas de autonomía en este nivel. La respuesta organizativa ha sido desigual, pero en general puede hablarse de una tendencia significativa al ensanchamiento de los márgenes de funcionamiento autónomo de ministerios, departamentos, municipios, etc., en áreas de decisión tradicionalmente reservadas a los departamentos horizontales centrales (Presidencia, Hacienda, Función Pública), a través de procesos cuya dinámica y amplitud oscila en función del peso político de los titulares departamentales, entre otras variables.

En ocasiones no se trata simplemente de tendencias espontáneas sino de supuestos de cambio planificado que responden a estrategias de innovación de la gestión pública. ¿Nos hallamos ante procesos de aplicación del modelo divisional en el entorno público? Creo que no, pero la respuesta ha de ser lógicamente argumentada. El Cuadro 8.1 pretende resumir los principales rasgos diferenciales entre ambos tipos de diseño, que paso a comentar brevemente.

Una primera diferencia suele radicar en el tipo de *output*. Como se dijo antes, la identificabilidad y homogeneidad del producto caracterizan el criterio de agrupación de unidades propio de la forma divisional, constituyendo la base para la creación de sistemas de planificación y control orientados hacia resultados. Las cosas suelen ser diferentes en el formato departamental. Ciertamente, la extrema variedad potencial de estructuras que caben en lo que hemos llamado genéricamente *departamentos* (concepto que incluye desde el Ministerio de Obras Públicas y Transporte hasta el Departamento de Agricultura de un gobierno provincial o la unidad de salud pública de un ayuntamiento o municipalidad) impiden formular afirmaciones de validez general. La tendencia, no obstante, parece apuntar a la existencia de dificultades para identificar los *outputs* con la precisión requerida, y sobre todo a la existencia de una amplia diversificación del producto.

Los departamentos suelen ser estructuras multifuncionales y heterogéneas, en proporción directa a su estatus político y tamaño. Pero incluso donde estas variables permitieran una arquitectura organizativa basada en el producto, otros elementos nos seguirían apartando del modelo divisional, como veremos enseguida.

¹² El término *departamentalización* ha sido a veces utilizado en la teoría de la organización con un significado diferente al que aquí se le atribuye. Tal es el caso, por ejemplo, de Koontz y Weihrich (1988), quienes usan el término para describir la variable de diseño que en la obra de Mintzberg es llamada "agrupación de unidades".

Cuadro 8.1. Rasgos diferenciales en los diseños divisional y departamental

	Estructura divisional	Formato departamental
Producto	Identificable y homogéneo	Tiende a la ambigüedad y diversificación
Permanencia de la unidad	Tiende a la estabilidad	Tiende a la inestabilidad (políticamente contingente)
Relación política-gestión	Esferas delimitadas	Esferas confundidas
Liderazgo interno	Gerencial	Político
Perfil directivo	Profesional	Ambiguo (técnico-político)
Papel de la tecnoestructura Central	Planificación y control de resultados	Filtro-válvula de seguridad
Papel de la tecnoestructura Periférica	Apoyo a la dirección ejecutiva	Controla/consigue recursos
Relación centro-periferia	Contractual	Normativa
Grado de cohesión	Alto, bajo ciertas condiciones	Tiende a la feudalización del poder

Fuente: Elaboración propia.

Una división configurada en torno a un *output* preciso propende a la estabilidad. Habrá quien cuestione, con mayor o menor grado de ironía, la existencia de organizaciones administrativas inestables, pero lo cierto es que los departamentos lo son en algún sentido: su configuración no responde (o no lo hace únicamente, si se prefiere) a criterios de gestión, sino a una lógica diferente que tiene que ver con la distribución del poder político. (Naturalmente la inestabilidad se acentúa en ciertos entornos. Tal sería el caso de los gobiernos de coalición, o en general de los gobiernos locales en muchos países). En cualquier caso, lo que antes llamábamos el circuito de las agrupaciones y reagrupaciones de origen político es el hábitat propio de los departamentos.

En el entorno público, el modelo divisional facilita la separación de política y gestión. En el formato departamental, ambas esferas se hallan confundidas o por lo menos no es fácil delimitarlas. Suele ser habitual una concentración de poder formal en la cúspide departamental, en la que la definición de orientaciones estratégicas aparece al lado de la autorización de gastos. Incluso bajo el supuesto de

que se haya delegado capacidad decisoria, la delimitación de responsabilidades políticas y gerenciales es complicada. Y cuando ello ocurre, son ordinariamente los criterios de gestión los que tienden a difuminarse, como veíamos.

En las divisiones creadas por los procesos de modernización administrativa, el liderazgo interno es claramente gerencial. El *chief executive* de las agencias británicas, por poner un ejemplo, asume la dirección efectiva de la agencia; las amplias facultades de que se le dota le permiten ejercer un liderazgo real. En el formato departamental, este liderazgo corresponde a una figura de naturaleza política (ministro, consejero, concejal).

Como consecuencia de ello, el perfil del directivo divisional (profesional de la dirección, manager público) no se corresponde con el del directivo en el formato departamental (entendiendo por tal a quien ocupa el nivel jerárquico inmediatamente subordinado a la dirección política). La pluralidad de perfiles existentes impide una caracterización de validez general, pero parece evidente que las consideraciones de confianza política o lealtad personal coexisten con frecuencia con las exigencias profesionales, difuminando a éstas últimas no pocas veces.

Si en el modelo divisional la orientación hacia resultados de los sistemas de planificación y control era una clave de la arquitectura organizativa, tal orientación parece descartada en el formato departamental. Aquí la indefinición y heterogeneidad del *output*, la confusión de política y gestión, la inexistencia de un liderazgo vertebrador, lo dificultan extraordinariamente. En tal contexto, la tecnoestructura central (presupuesto, intervención, personal, patrimonio, etc.) deja escapar a regañadientes una parte de su poder formal, sin cambiar en lo sustancial su papel organizativo.

Al no producirse un cambio de fondo en la tipología de los controles, los órganos horizontales centrales tienden a cumplir una función de resistencia opuesta a la cesión de autonomía a la periferia. Si no es posible el control por resultados, se imponen los filtros de regularidad y el control sobre los recursos. En un contexto tal, la organización tiende a ver en la tecnoestructura central —especialmente en épocas de crisis y restricciones— una válvula de seguridad del sistema. De hecho, en ocasiones la retórica departamental esconde flujos de centralización de poder de decisión, especialmente en materia presupuestaria.

A su vez, en el plano interno del sistema de planificación y control de resultados, la tecnoestructura periférica —que en el modelo divisional juega un importante papel de apoyo a la dirección ejecutiva de la unidad garantizando el funcionamiento— desempeña funciones más ambiguas y complejas en los diferentes tipos de formato departamental. Tampoco aquí es posible reorientar la heterogeneidad real hacia una única fotografía. La dificultad se agudiza porque en ocasiones las funciones básicamente tecnoestructurales (control sobre el presupuesto y el personal, sobre todo) coexisten con atribuciones de autoridad formal sobre los servicios, y con denominaciones de carácter ejecutivo (director, subdirector, ge-

rente, etc.), en puestos cuyo poder decisorio se halla generalmente muy limitado por el carácter político de la dirección departamental. Con frecuencia el papel de esta tecnoestructura es una combinación de control primario (burocrático) en el plano interno, y de interlocución con la tecnoestructura central, focalizada en la obtención de recursos para el departamento y en la agilización de procedimientos de trámite centralizado.

Como se ha visto, en las experiencias de divisionalización del entorno público las relaciones centro-periferia son objeto de contractualización. El elemento contractual no existe en el formato departamental. De hecho, la inexistencia de un sistema de definición de objetivos y evaluación de resultados deja dichas relaciones sin sustancia contractual. Los instrumentos de normalización de la actividad organizativa responden al modelo burocrático, en el que el centro ejerce un papel regulador y donde los supuestos de fijación de pautas de funcionamiento auténticamente convencional se reducen a su mínima expresión.

Por último, y en lo que respecta al grado de cohesión de la organización, la forma divisional la fundamenta tanto en la coordinación producida entre las diferentes partes mediante el repetido sistema de planificación y control (los elementos contractuales aludidos no harían sino fortalecer tal coordinación), como en la política de los directivos orientada a la preparación y socialización de los mismos, dado el papel crucial que juegan en tal configuración estructural. Estos elementos de cohesión no existen en el formato departamental, proclive por ello a la consolidación de reductos de poder en estructuras parceladas.

Como se dijo, la departamentalización es una consecuencia lógica del crecimiento y diversificación de la actividad gubernamental. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con algunos procesos de aplicación del modelo divisional, no cambia por sí misma la lógica burocrática de la gestión pública. En la mayor parte de los casos esto conlleva un peligro real de disgregación (*departamentalismo*), que aparece con frecuencia contrarrestado por un neocentralismo burocrático con énfasis en la limitación de los recursos disponibles¹³, especialmente en entornos de crisis presupuestaria.

La creación de organismos, sociedades y entes autónomos

La creación de organismos y entidades con personalidad jurídica propia es otra de las manifestaciones conocidas del proceso de crecimiento y diversificación de la actividad gubernamental. Como se ha señalado, la creación de este tipo de entes

¹³ En un artículo de tono altamente crítico sobre la experiencia británica, Campbell (1994:26) se pregunta "por qué el Tesoro no pudo, operando a través de los departamentos, ampliar sus facultades sin separar unidades del tronco del servicio civil", ironizando al respecto: "Por razones políticas, el Tesoro necesitaba animales que caminaran como palmípedos, graznaran y se adaptaran al agua, pero no podía llamarles patos". Como he intentado argumentar, creo que entre ambos enfoques hay algo más que diferencias nominales.

ha respondido ordinariamente a la búsqueda de marcos más flexibles que el régimen administrativo común. En otras palabras, se ha tratado de fenómenos de huida individual de dicho régimen, y no de procesos de rediseño organizativo global del sistema público.

¿Cuál es la relación de estas entidades con el modelo divisional descrito? ¿Hasta qué punto están marcando el camino hacia estrategias de aplicación y desarrollo del modelo divisional en las administraciones?

Sin duda, estamos también aquí ante procesos descentralizadores, esto es, ante transferencias de poder (ensanchamiento de la esfera de decisión del lado positivo, y remoción de controles del lado negativo) a unidades que adquieren una autonomía significativa. En buena parte de los casos se han utilizado criterios de agrupación por *output*, lo que permite la concurrencia de los elementos de identificabilidad y homogeneidad del producto que caracterizaban, como veíamos, a las divisiones. En mi opinión, sin embargo, hasta aquí llegan las semejanzas.

De hecho, el resto de los parámetros básicos de la configuración divisional no se encuentran en estos procesos. Y esto ocurre fundamentalmente porque no hay un cambio de naturaleza de los sistemas de planificación y control capaz de producir un nuevo marco de relaciones entre el centro (departamento de adscripción y departamentos horizontales) y cada organismo o entidad. Las pautas burocráticas subsisten, y por lo tanto la tipología de controles permanece inalterada. Las relaciones centro-periferia vendrán marcadas por el punto de alejamiento alcanzado en el proceso de huida: si la huida tuvo éxito, la entidad será poco controlable; en caso contrario, subsistirá una buena parte de los constreñimientos y controles burocráticos anteriores. Creo conocer supuestos de ambos tipos.

En la mayor parte de los casos, la proliferación de entidades de esta naturaleza ha tendido a la disgregación. Sin la construcción alternativa de nuevos sistemas de articulación, la eliminación de controles burocráticos ha cortado con frecuencia el cordón umbilical de la entidad con el departamento —y desde luego con el gobierno—, produciendo conocidos ejemplos de tensión institucional. La autodefinición de objetivos y estrategias, y la consiguiente falta de coordinación de las políticas gubernamentales, son consecuencias muchas veces constatables¹⁴.

En el diseño de estas entidades —cualquiera que sea su denominación o sector funcional— encontramos sin excepción un instrumento destinado en principio a garantizar elementos básicos de integración, coordinación y control de cada ente institucional. Me refiero al consejo de administración, en teoría llamado a jugar un papel de mecanismo de enlace entre la entidad, el departamento de

¹⁴ Para Nieto (1984:185), esta proliferación de entidades personalizadas supone la consagración definitiva de la feudalización de la administración pública. Tales organismos llegaron a convertirse en "feudos tan patrimonializados que, a decir verdad, la influencia del ministro se medía no tanto por el peso de su ministerio —dependiente, en definitiva, del Ministerio de Hacienda— como por la importancia de su cohorte personal de vasallos institucionizados".

adscripción, otros departamentos sectoriales relacionados o afectados por su actuación, y los órganos horizontales del gobierno. Quienes hayan conocido de cerca el funcionamiento de estos consejos convendrán conmigo en que se trata de instrumentos de escasa utilidad en relación con los fines apuntados, y en que raramente debaten estrategias o evalúan la gestión de la entidad. De hecho, en muchas ocasiones estos consejos son utilizados como mecanismo de distribución de prebendas entre los altos cargos.

Pero no se trata sólo de que tales consejos estén mal diseñados, ni de que hayan cometido errores de funcionamiento que les impidan desempeñar adecuadamente su papel institucional. En lo fundamental, la falta de cohesión apuntada no se origina aquí, sino en la carencia de un eje vertebrador, de una nervadura constitutiva de la entidad que interrelacione sus prioridades, objetivos y resultados con las estrategias gubernamentales, y que permita la evaluación de esta consistencia básica sostenida en el tiempo. Se ha apuntado anteriormente que en la perspectiva divisional, esta interrelación se modula en forma contractual, y se ha descrito el ámbito propio de dicho marco convencional. Este marco suele estar ausente de los procesos descentralizadores a los que estamos aludiendo, lo que marca aún más la diferencia esencial de los mismos con la configuración divisional, núcleo de estas reflexiones.

Finalmente, es necesario añadir que estas diferencias no derivan de la personificación jurídica de las entidades que estamos considerando. Dicha personificación (de derecho público, privado o mixta) puede ser condición necesaria para el funcionamiento de una división en un entorno determinado. Lo que se niega es que sea condición suficiente para que se pueda hablar de divisionalización. Esta apunta, como se ha insistido, a un diseño organizativo global y alternativo a la centralización burocrática que trasciende las estrictas consideraciones del régimen jurídico aplicable. Como afirma Nieto (1984:183), “el problema no consiste en arbitrar nuevas fórmulas jurídicas, sino en liberarse de criterios organizativos y políticos que taran lo ya existente”.

Puntos claves para el desarrollo exitoso de un modelo divisional en los sistemas públicos

Las características del entorno administrativo tienden a situar en determinadas áreas de intervención las claves del éxito o fracaso de los procesos de rediseño organizativo con orientación divisional. A ellas aludiremos en la última parte de este trabajo.

Rediseñar los órganos centrales

Las estrategias de modernización administrativa de orientación divisional suelen invertir mayor esfuerzo en el desarrollo de capacidades organizativas dentro de las

divisiones que en el centro de la organización. Hasta cierto punto es lógico: las divisiones son la visualización del cambio y su personal encarna la reorientación gerencial que éste representa. Pero se trata de un error que puede afectar a aspectos cruciales del funcionamiento del modelo.

La experiencia en la aplicación de sistemas de control de naturaleza burocrática no garantiza el funcionamiento de un modelo orientado hacia el control de resultados. Por el contrario, se trata de orientaciones divergentes, lo que hace que el cambio de papel no se agote en un mero proceso de aprendizaje, sino que requiera además la interiorización de nuevas pautas de funcionamiento organizativo. En palabras de los responsables por la formulación de políticas italianas, "si en el pasado la periferia estaba en función del centro, en el futuro la relación deberá invertirse: los órganos centrales operarán en función de la periferia" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993:10). El desarrollo de estas nuevas capacidades en el centro de la organización aparece en un momento como una de las dificultades más significativas, pero también como una de las claves de éxito del cambio.

El rediseño de los órganos centrales conducirá frecuentemente a la necesidad de renovar sus estructuras y perfiles. De un lado, el diseño de los puestos y su agrupación en unidades requerirá modulaciones derivadas del nuevo papel organizativo. De otro lado, los perfiles profesionales habrán de ajustarse al desempeño de funciones tecnoestructurales *hands off*, lo que conduce a un juego de equilibrios difíciles: combinar papeles a veces contradictorios (apoyo a la gestión, y control), y conseguir el adecuado balance entre la intromisión y la abstención que caracteriza el correcto desempeño de estas funciones en el modelo divisional.

Transformar los procesos de asignación de recursos y de gestión presupuestaria

La dialéctica objetivos-recursos tiene un peso débil en los sistemas tradicionales de elaboración y gestión de los presupuestos públicos. Ni las técnicas incrementales propias de la fase expansiva del gasto público (pretendidamente racionalizadas por la aplicación del presupuesto por programas (PPBS) que hoy se vive como un fracaso desde dentro y desde fuera del sistema público), ni los métodos primarios de reducción del gasto masivamente utilizados en nuestro entorno (recorte horizontal y bloqueo de fondos), sintonizan obviamente con la orientación de los sistemas de planificación y control que han sido descritos, y con la propia lógica subyacente al modelo divisional.

La aplicación de este modelo exige cambios significativos tanto en los mecanismos de elaboración y discusión del presupuesto como en los de gestión presupuestaria. En los primeros esto se puede lograr estableciendo un enlace entre las asignaciones presupuestarias y el cuadro de objetivos de la administración —cuya orientación básica (Zapico, 1989:57) es "facilitar la gestión directiva a todos los

niveles de la organización”— y evolucionando hacia un modelo más participativo que garantice la interlocución de los directivos divisionales en el proceso. En los segundos esto se puede hacer ajustando las reglamentaciones; adaptando los sistemas de control a las medidas de objetivos/resultados preestablecidas; utilizando controles sobre magnitudes más agregadas; y facilitando la reasignación interna de créditos, la obtención de ingresos y la utilización, en ciertos casos, de los ahorros generados¹⁵.

Como ha subrayado Zapico (1993:75) refiriéndose a las más recientes reformas presupuestarias europeas, “el principal método para controlar el proceso y los efectos de la descentralización del gasto ha sido considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos por autonomía y compromiso de eficiencia”. Nos hallamos de nuevo en la lógica de la contractualización, repetidamente destacada a lo largo de estas reflexiones y aplicada aquí al proceso presupuestario, ámbito en el que, como destaca el mismo autor, está ya funcionando bajo distintas fórmulas y alcance en países como el Reino Unido, Suecia, Dinamarca o los Países Bajos.

No se puede desconocer la dificultad de estas reformas, especialmente en entornos restrictivos, pero en mi opinión estos ámbitos constituyen al mismo tiempo una razón para acometerlas. La obtención de mejoras de eficiencia que trasciendan la lógica de los recortes primarios exige reformas organizativas profundas que adapten la asignación, la gestión y el control de los recursos a un modelo descentralizado de funcionamiento orientado a resultados.

Desarrollar instrumentos de evaluación

El control de resultados es la médula de la arquitectura divisional, como se ha insistido. Este hecho dota de singular relevancia a la disponibilidad de un instrumental adecuado para la medición de aquéllos, esto es, de un sistema de control de gestión del que son parte importante los sistemas de información y el repertorio de indicadores de gestión a disposición del directivo divisional y del centro de la organización. Como ha señalado Mendoza (1993:49), “los indicadores... proporcionan a los gestores el *feedback* imprescindible para poder llevar a cabo su tarea con efectividad, al permitir el seguimiento y el autocontrol... pero también son esenciales para los responsables políticos que, como contrapartida al mayor grado de autonomía otorgado a los directivos operacionales, exigirán estar infor-

¹⁵ Para la Comisión Winter, responsable del diseño de las reformas en los niveles estatal y local en los Estados Unidos, la eliminación de los sistemas presupuestarios *spend-it-or-lose-it* ocupa un lugar central para lo que formula cuatro recomendaciones principales: reducir drásticamente la vinculación de créditos a conceptos preestablecidos de gasto; permitir las transferencias de fondos entre ejercicios; habilitar fórmulas para la amortización de inversiones; y vincular las asignaciones de gasto a los resultados (National Commission on the State and Local Reform, 1993:35–38).

mados periódicamente y de forma precisa sobre el cumplimiento de los objetivos y planes establecidos previamente”.

La mensurabilidad de los resultados de la acción pública ha sido repetidamente cuestionada. La innegable dificultad que en muchos casos plantea la medición de los mismos ha llevado incluso a poner en duda (véase la nota 8) la misma aplicabilidad del modelo divisional a las instituciones públicas; pero como también subrayábamos, las experiencias de divisionalización han supuesto un impulso importantísimo a la elaboración de instrumentos de medición del logro en el ámbito administrativo que hoy ya se extiende a campos de indudable dificultad técnica del empeño. En el Reino Unido, solamente en el período 1986–1989, el número de indicadores de gestión incluidos en el Libro Blanco del Gasto Público pasó de alrededor de 500 a 2.302 (Carter y Greer, 1993:408).

La elaboración de sistemas de medición de resultados en el entorno público constituye en cualquier caso una tarea técnicamente complicada que obliga a las instituciones involucradas en procesos de cambio de esta naturaleza a invertir recursos significativos. Pero como afirma Mendoza (1993:46), “a pesar de la innegable dificultad conceptual y técnica que representa en muchas ocasiones la elaboración de indicadores, la dimensión verdaderamente crucial es la organizativa”. En efecto, es en la implantación donde se juega el éxito o el fracaso de estos sistemas, por lo que la elaboración de una adecuada estrategia de aplicación es condición de éxito del proceso.

Con todo y dificultad técnica y organizativa, se trata pues de una inversión necesaria y mi juicio rentable para las organizaciones públicas involucradas en procesos de innovación de orientación divisional. La debilidad del instrumental de medición puede hacer que el modelo no sea viable o, lo que es quizá más frecuente, puede llevarlo a la deriva hacia orientaciones meramente eficientistas retroalimentadas de evaluaciones puramente cuantitativas (técnicamente mucho más accesibles); esto representa uno de los peligros típicos de esta configuración estructural (Mintzberg, 1984:471), y una de las críticas más repetidas a algunas de las experiencias de aplicación del modelo en el entorno público.

Garantizar la idoneidad de los directivos divisionales

En páginas anteriores se resaltaba el carácter axial que posee la preparación y cohesión de los directivos en el modelo divisional, así como las razones de esta trascendencia. Ahora me propongo insistir en ello. El entorno público suele plantear especiales dificultades a la hora de hacer operativo este parámetro central de diseño, presentando en general marcos normativos y organizativos cuya rigidez relativa es notoria en relación con el ámbito privado.

Estas dificultades se hacen bastante evidentes si examinamos los aspectos que definen la configuración del nivel directivo en nuestro mundo administrativo:

ni la preparación, ni los sistemas de acceso, ni el diseño de carrera, ni la remoción, ni la estructura retributiva, favorecen la aparición y evolución de una esfera directiva capaz de gerenciar organizaciones fuertemente descentralizadas, con arreglo al modelo dibujado.

Ello no hace sino poner de manifiesto el carácter de clave de éxito que la definición y puesta en práctica de una política de directivos posee, como elemento inseparable de estas estrategias de cambio. En particular, creo necesario hacer hincapié en la necesidad de un estatuto de personal para estos directivos públicos que tenga en cuenta:

- mecanismos de acceso flexibles pero profesionales y nunca arbitrarios ni basados en consideraciones de mera confianza;
- procesos de selección fuertemente tecnificados y transparentes;
- apertura, en determinados casos, hacia profesionales externos al sector público; y
- sistemas de recompensa, desarrollo y remoción adecuados a un marco de responsabilidad por resultados¹⁶.

Flexibilizar la gestión de recursos humanos

Dejando de lado las dificultades que se acaban de señalar, supongamos que se consigue disponer de directivos profesionales, capaces y motivados al frente de divisiones configuradas con arreglo al modelo que venimos describiendo. Pues bien, de poco serviría todo ello en lo que hace a introducir mejoras efectivas de gestión si no dotamos a tales directivos de una nueva normativa de recursos como marco para gestionar los recursos humanos adscritos a la unidad. La flexibilización del mismo es, como veíamos anteriormente, una necesidad ampliamente sentida, casi un clamor entre los directivos públicos de nuestro país. En lo que aquí nos ocupa, es una condición de éxito de las estrategias de divisionalización. Sin ella, los márgenes de gestión autónoma de las unidades se verían sensiblemente reducidos, y el ejercicio real del liderazgo interno dificultado hasta el extremo.

Las necesidades de flexibilidad alcanzan a la totalidad de los subsistemas que configuran la gestión de recursos humanos, concebida como un sistema integrado: del diseño de puestos al de carreras, de la selección a la rescisión del empleo, de la retribución a las relaciones laborales. No es lugar, desde luego, para detenernos en todo ello; baste pues con enfatizar su relevancia.

¹⁶ En el marco de las reformas neocelandesas, éste fue uno de los ejes prioritarios y se tradujo en la creación de un Senior Executive Service (SES), cuya configuración responde a las orientaciones apuntadas. Ello se combinó con la supresión del estatuto funcional como régimen diferenciado del laboral común, en el contexto de una profunda transformación del marco de la gestión de recursos humanos en el sector público (Sherwood, 1992:22-23).

Configurar una tipología plural de divisiones

La realidad administrativa es heterogénea y plural. En ella encontramos actividad reguladora, prestadora y promotora; servicios que operan dentro y fuera del mercado; unidades que venden servicios y se autofinancian e incluso obtienen excedentes, y otras que se nutren sólo del déficit; órganos que realizan actividades repetitivas en medios estables, y otros que se ven obligados a innovar en entornos de extrema fluidez; actividades consolidadas y permanentes, y programas incipientes o temporales; unidades autosuficientes y servicios que requieren complejas interacciones de diferentes organismos. Es imposible reducir todo ello a una unidad mediante un diseño organizativo válido para todos los supuestos.

Esta heterogeneidad debe ser tenida en cuenta por las estrategias de divisionalización, que deberán evitar las pautas excesivamente uniformadoras. Las divisiones no pueden responder a un formato único. Por ello, las experiencias de este carácter han creado, en general, una tipología plural de unidades. Es el caso, en el Reino Unido, de los regímenes de gestión financiera (Echebarría, 1993a:271), en virtud de los cuales las agencias aparecen divididas en tres tipos, en función del grado de autonomía presupuestaria de que han sido dotadas. De otro orden es la tipología de Fraser, citado por el mismo autor y por Metcalfe (1993:364), quien clasifica las agencias en cuatro tipos, básicamente en función de la naturaleza de sus relaciones con el departamento de adscripción.

Es obvio que no es posible fijar criterios a priori para la elaboración de una tipología de divisiones, cuyo diseño habrá de tener en cuenta una multiplicidad de factores concurrentes en el entorno específico en que se produzca la experiencia. Parece, en todo caso, que aspectos como la actuación en ámbitos de mercado, la capacidad para generar ingresos o la propia claridad de los instrumentos de evaluación de la gestión, se hallarían entre las circunstancias a tener en cuenta a la hora de diferenciar pautas de diseño entre las divisiones.

Configurar el cambio como un proceso

La aplicación del modelo divisional no se halla entre las reformas susceptibles de implantarse por decreto. De querer introducir cambios con esta orientación, será necesario diseñar estrategias de implantación gradual, alimentando el proceso de cuantos conocimientos y experiencia en gestión de cambios complejos sea posible, y dotándolo de un liderazgo político sólido.

Es de esperar que estas estrategias graduales de cambio incorporen con frecuencia ensayos experimentales y pruebas piloto que permitan contrastar el funcionamiento práctico de los diseños propuestos y puedan apuntalar la credibilidad de las reformas dentro de la organización.

Pero este carácter gradual de los cambios no debe impedir la clarificación previa del modelo global. Ciertamente, un proceso de cambio de esta naturaleza no permite disponer en los inicios de una fotografía nítida del punto de llegada. Se tratará de un paisaje de perfiles borrosos, de un horizonte tentativo, de una aproximación. Por otra parte, un modelo tal ha de interactuar con la experiencia a lo largo del proceso de implantación de los cambios, recibiendo del mismo una retroalimentación que sin duda va a modificar aspectos del diseño inicial, con la posibilidad de que algunos de los rasgos del mismo vayan quedando irreconocibles.

Aun así, este modelo-horizonte debe ser construido, porque a mi juicio constituye un elemento esencial de la coherencia del proceso. Para ello, la organización habrá de invertir el tiempo y los recursos necesarios. Sin tal clarificación previa, existe el riesgo de que se genere una serie de *procesos de huida* —en el sentido que dábamos a la expresión al hablar de los organismos y entes institucionales— que encontrarían en la coartada divisional el argumento para construirse un marco propio. De ser así no estaríamos, desde luego, ante un cambio institucionalizado de modelo organizativo, sea cual sea el ámbito en que todo ello se produzca.

Conclusiones

El declive de la burocracia ha llegado al mundo administrativo. Durante la última década, significativos procesos de reforma estructural de los sistemas públicos se abrieron paso en diversos países del mundo desarrollado. Tales reformas, que se han extendido y profundizado en los años noventa, han respondido al peso combinado de dos fuerzas: de un lado la crisis financiera del Estado benefactor, generadora de importantes exigencias de que se combata el déficit público; del otro, la expansión de las demandas sociales de mejora de los servicios públicos, que ha inducido una reacción orientada hacia el incremento de la calidad y la receptividad de la acción pública. Tanto la orientación eficientista como la de servicio público han obligado al cuestionamiento de las pautas burocráticas, centrando los diseños alternativos en la construcción de un nuevo marco de responsabilidad en la gestión pública.

Buena parte de estas respuestas postburocráticas se han producido en términos de diseño organizativo alternativo de las estructuras gubernamentales y han coincidido en una orientación hacia el modelo divisional, caracterizado por la transferencia de poder decisorio a las unidades de línea agrupadas por criterios de *output*, y dotadas de márgenes ampliados de autonomía de gestión. La relación de estas divisiones con el centro departamental y la tecnoestructura central del gobierno se materializa a través de sistemas de coordinación basados en la estandarización y evaluación de resultados, y se formaliza mediante marcos de

carácter contractual fundados en la relación *principal-agente*. La calidad y cohesión de los responsables ejecutivos de las divisiones son asimismo variables decisivas del modelo.

La perspectiva divisional no debe ser tomada sin embargo como la respuesta única y definitiva a la crisis del modelo burocrático en los sistemas públicos, pues se trata de un tipo de configuración estructural que presenta limitaciones y riesgos que deben ser tomados en consideración:

- Desde el punto de vista de la escala de diseño, la forma divisional se adapta bien a estructuras gubernamentales de gran magnitud, pero no facilita las respuestas adecuadas ni al diseño de las relaciones interorganizativas (*networking*), de singular y creciente importancia en los sistemas públicos del mundo contemporáneo¹⁷, ni al tratamiento de las estructuras públicas de dimensión reducida o de los problemas organizativos de nivel micro.

- Las dificultades de aplicación de modelo divisional se acrecientan en entornos extremadamente complejos y dinámicos donde los *outputs* (criterios de rendimiento) son imprecisos y por ello de difícil normalización y medida.

- Las características del entorno público genera en ocasiones especiales dificultades, tanto técnicas como organizativas, para el desarrollo de instrumentos de evaluación de resultados.

- Las dificultades técnicas de medición de los objetivos no económicos conducen a veces a que el control de resultados se centre fundamentalmente en aspectos cuantitativos, lo que puede derivar en un sesgo puramente eficientista de los criterios de gestión que resulte contradictorio con las finalidades sociales de las instituciones públicas.

A pesar de estos inconvenientes, la configuración divisional ofrece respuestas que se ajustan a algunas de las principales necesidades que los procesos de reacción antiburocrática en el entorno público han puesto de manifiesto, y sintetiza en forma coherente las orientaciones de diseño organizativo que dichos procesos están incorporando mayoritariamente. Asimismo, la adopción del modelo divisional puede constituir una base o punto de partida para reformas cuya aplicación requiere de marcos organizativos más flexibles y descentralizados (como las que afectan a la gestión de recursos humanos, por ejemplo), así como un estímulo al desarrollo de instrumentos de gestión, en especial de los relacionados con la evaluación de los resultados de la acción pública.

La aplicación del modelo divisional en los sistemas públicos exige mantener la coherencia básica de la configuración. En los diseños institucionales específicos,

¹⁷ Un lúcido análisis de los desafíos que este tipo de diseño plantea en nuestros días al *management* público puede encontrarse en Metcalfe (1993:364–369).

esto requiere la concurrencia de los principales parámetros que caracterizan tal configuración, sin los que su lógica de funcionamiento entra en crisis. Las características especiales del entorno público hacen asimismo necesario que los procesos de aplicación atiendan especialmente a aquellos aspectos claves que se erigen como determinantes del éxito o fracaso de las reformas.

El crecimiento de los aparatos administrativos y la tendencia a la diversificación que han caracterizado la evolución de los sistemas públicos durante décadas han producido fenómenos de descentralización y transferencias de poder decisorio que no deben ser confundidos con el modelo divisional. En particular, es necesario deslindarlo conceptualmente de la departamentalización o ampliación de la esfera de poder autónomo de las instancias de dirección política sectorial, por un lado, y de la creación de organismos autónomos y sociedades públicas, por el otro. Ambos fenómenos presentan frecuentemente, en sus aplicaciones concretas, rasgos de disgregación que ponen en peligro la cohesión gubernamental, y que suscitan en ocasiones reacciones centralizadoras de carácter pendular. En lo fundamental, ni uno ni otro cambian sustancialmente las pautas burocráticas de funcionamiento de las instituciones.

En el entorno público español se destacan algunas tendencias adversas al desarrollo de estrategias de divisionalización. De un lado, la presión del déficit público estimula determinados reflejos conservadores de carácter centralizador en los órganos horizontales responsables de las políticas presupuestarias. De otro lado, la sensibilidad social y política ante los fenómenos de corrupción ha comenzado a producir reacciones opuestas al ensanchamiento de los márgenes de discrecionalidad de los directivos públicos, acompañadas de la reaparición de controles de naturaleza burocrática. El desarrollo de experiencias de aplicación del modelo divisional en España irá ligado a la superación de estos reflejos en el marco de estrategias de reforma dirigidas a la construcción de un modelo postburocrático de gestión pública eficiente, transparente y responsable en las instituciones.

REFERENCIAS

- Campbell, C. 1994. "Reinventing Reinvention: Lessons from the Failure of Managerialism in Britain". Comunicación en la convención de IASIA, Hong Kong, 11–15 de julio de 1994.
- Carter, N. y Greer, P. 1993. Evaluating Agencies: Next Steps and Performance Indicators. *Public Administration*. Vol. 71. Fall 1993. Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- Echebarría, K. 1993a. "La administración pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa". Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad de Deusto.
- Echebarría, K. 1993b. La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas, *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. Nº 26. Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Echebarría, K. y Losada, C. 1993. *Institucions i Mètodes per Millorar el Funcionament de l'Administració Pública*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Comitè assessor per a l'estudi de l'organització de l'administració.
- Executive Office of the President. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. Vice President Al Gore. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Gibert, P. y Thoenig, J.C. 1992. La gestion publique: entre l'apprentissage et l'amnésie. Comunicación presentada al coloquio internacional de la revista *Politiques et Management Public*. Paris, 26 de marzo de 1992.
- Koontz, H. y Weihrich, H. 1988. La Departamentalización. Capítulo de *Administración*. México: Mc Graw-Hill. En C. Ramió i X. Ballart. *Lecturas de teoría de la organización*. Vol. I. Madrid: MAP; 1993.
- Longo, F. 1991. Una experiencia de cambio organizativo: los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona. En Ministerio para las Administraciones Públicas, editor. *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas*. Cuenca, julio de 1990. Madrid: MAP.
- Mendoza, X. 1993. Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. Nº 26. Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Metcalfe, L. 1993. Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution. *International Political Science Review*. Vol. 14.
- Metcalfe, L. y Richards, S. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: MAP.
- Mintzberg, H. 1982. La necesidad de coherencia en el diseño de la organización. *Harvard-Deusto Business Review*. 3er. trimestre.
- Mintzberg, H. 1984. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

- Moe, R.C. 1994. The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*. Vol. 54, Nº 2. Marzo/abril de 1994.
- National Commission on the State and Local Public Service. 1993. *Hard Truths/Tough Choices: An Agenda for State and Local Reform*. Albany-New York: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Nieto, A. 1984. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1988. *La administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1994. *La reinversión del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Prats, J. 1992. La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias. *Papers ESADE*. Nº 82.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per la funzione pubblica. 1993. *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Rainey, H.G. 1991. *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass Inc.
- Schwartz, H.M. 1994. Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s. *Administration & Society*. Vol. 26, Nº 1. Mayo de 1994. Londres, Sage Publications, Inc.
- Sherwood, F.P. 1992. Comprehensive Government Reform in New Zealand. *The Public Manager*. Nº 21:22-24. Potomac. Spring 1992.
- Subirats, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.
- Vilahur, F. 1990. La mentalidad divisional: un enfoque de alta dirección. *Papers ESADE*. Nº 45/11/90.
- Zapico, E. 1989. *La modernización simbólica del presupuesto público*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Zapico, E. 1993. Del presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. Nº 26. Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

V **RECURSOS HUMANOS**

Página en blanco a propósito

V. RECURSOS HUMANOS

NOTA INTRODUCTORIA

Carlos Losada y Suzanne Dove

La gestión de los recursos humanos constituye uno de los subsistemas fundamentales de la gestión pública y es una de las claves del éxito de la reforma del Estado en el largo plazo. En definitiva, son las personas las que marcan la diferencia; el éxito o el fracaso de todo proceso de cambio depende en gran medida de cómo se gestionan los recursos humanos. La realidad del comportamiento humano es bastante compleja y una prueba de ello es precisamente la delicada tarea de gestionar y motivar a los recursos humanos dentro de cualquier organización. Por ello, además de su importancia, es necesario resaltar que suele ser una de las áreas más problemáticas para los directivos de los organismos.

Durante la segunda mitad de este siglo, los gobiernos de América Latina crecieron de manera extraordinaria, tanto en sus campos de acción como en la cantidad de personas contratadas para realizar un número cada vez mayor de tareas. Con las crisis económicas de los años ochenta, muchos gobiernos tuvieron que recortar su personal, racionalizar la asignación y reorientar las calificaciones de los empleados públicos. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer: las personas empleadas en las agencias afectadas tienen que tener las capacidades y la motivación necesarias para mejorar la actuación de las instituciones públicas, y eso no se consigue a través de las medidas cuantitativas que conllevan las políticas de ajuste.

Los dos artículos que siguen presentan enfoques complementarios sobre la faceta humana de las organizaciones públicas. En el primero de ellos se sientan las bases para la reflexión sobre la gestión de recursos humanos en el sector público, mientras que en el segundo se proponen políticas y técnicas para tal gestión.

En su trabajo sobre los fundamentos del sistema de mérito, Joan Prats hace dos distinciones importantes. La primera es la que existe entre la función pública como *organización* ("recursos humanos ordenados por el poder político para la realización de sus fines") y la función pública como *institución* ("la garantía constitucional de un orden abstracto y necesario...una creación...de la sociedad civil en su proceso de aprendizaje y de construcción de consenso constitucional"). El autor subraya el hecho de que la existencia de una función pública sometida al sistema de mérito es una característica común en todas las economías de mercado exitosas y en todos los países con índices de desarrollo económico y humano elevado.

La segunda distinción que hace Prats es entre los cargos que pertenecen a la *función pública*—los encargados del ejercicio de las funciones de autoridad del Estado o el *núcleo estratégico* del Estado—y los puestos que se consideran *empleos públicos* y cuyos ocupantes están principalmente encargados de la producción y prestación de servicios públicos. Para Prats, el acceso a todo tipo de empleo público debería ser por mérito; pero solamente la función pública, y no el resto de los empleos públicos, tiene que estar sometida a un régimen jurídico estatutario que garantice la estabilidad y cree un marco de protección excepcional para el funcionario.

Esto es así debido a que los requisitos y maneras de evaluar el desempeño para uno y otro tipo de posiciones son de naturaleza muy diferente. En el primer caso, resulta casi imposible establecer criterios de evaluación dada la esencia de los bienes públicos y porque el resultado de las intervenciones administrativas casi siempre depende de la acción conjunta de múltiples actores. Por lo tanto, para que la función pública opere correctamente no se requiere un control de resultados, sino el cumplimiento de reglas claras y rígidas. El sometimiento al Derecho y la previsibilidad de la acción gubernamental son valores claves que se deben proteger. En el segundo caso, el empleo público se encarga de garantizar la provisión de servicios públicos con eficiencia y eficacia. Aquí se puede exigir rendición de cuentas según criterios medibles. Es principalmente en la segunda clase de empleo donde se pueden aplicar técnicas empresariales para mejorar el rendimiento y la motivación de los empleados públicos.

En el segundo artículo, Xavier Sisternas presenta varias sugerencias para mejorar la gestión de personal, haciendo hincapié en la urgencia del problema de los recursos humanos y animando a los directivos públicos a incluir la gestión de los empleados en su agenda. Sisternas propone una serie de técnicas para motivar al personal a trabajar con eficiencia y eficacia.

Si bien el autor resalta la experiencia de las administraciones públicas de los países de la OCDE, muchos de los desafíos allí presentes se comprenderán fácilmente desde América Latina: la descentralización de responsabilidades de gestión de recursos humanos; la internalización de los costos de personal debido a la descentralización de gestión financiera; las necesidades de formación en nuevas tecnologías y habilidades para abordar nuevas demandas por parte de los ciudadanos, entre otras. Las técnicas que propone Sisternas son aplicables a realidades muy diversas, aunque en diferente medida. El autor aporta reflexiones valiosas sobre el uso de las evaluaciones como herramienta de valoración y de desarrollo profesional, especialmente en países donde todavía no existe una cultura de la evaluación.

A pesar de la gran utilidad de muchas técnicas gerenciales para mejorar el elemento humano de las organizaciones públicas, es preciso recordar el contexto en el cual se las aplica, esto es, donde existe un servicio civil consolidado, donde

las personas acceden al empleo público por un genuino sistema de mérito y están cualificadas para realizar las tareas exigidas por los puestos que ocupan, y donde se puede avanzar significativamente a través de la cuidadosa utilización de programas de formación, evaluaciones y desarrollo profesional. Donde no existen tales condiciones previas y los nombramientos en todos los niveles organizativos se hacen con un grado de arbitrariedad elevado, la tarea más urgente continuará siendo la creación de un servicio civil fundamentado en el mérito.

Página en blanco a propósito

CAPITULO 9

SERVICIO CIVIL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA: FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE MERITO Y REGIMENES JURIDICOS Y GERENCIALES REQUERIDOS PARA SU EFICIENCIA

Joan Prats i Català¹

Función pública como institución y función pública como organización

Gobernabilidad es un término cuya equivocidad supera su popularidad². Como comparto la convicción de Bacon cuando afirmaba que la verdad brota primero del error que de la confusión, procedo a exponer rápidamente mi entendimiento del término.

La gobernabilidad es un atributo de las sociedades y no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo dado. Gobernabilidad no es, pues, estabilidad política³, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada momento.

¹ Joan Prats i Català es doctor en derecho y catedrático de la Universidad Ramón Llull. Actualmente es coordinador del proyecto de PNUD sobre gobernabilidad y desarrollo institucional en América Latina y director del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Es consultor de diversos gobiernos y agencias internacionales de cooperación. Es uno de los expertos más reconocidos en temas de servicio civil y reforma institucional en América Latina, sobre los cuales ha publicado diversos trabajos.

² La gobernabilidad parece estar convirtiéndose en uno de los temas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki (1975) presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre "la gobernabilidad de las democracias" que produjo no poca polémica. Su tesis era que los Estados Unidos, Europa y Japón enfrentaban serios problemas de gobernabilidad por la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y capacidades requeridas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de la gobernabilidad proponían diferentes líneas de cambio institucional, de velocidades de gobernación, de modelos mentales en relación con lo colectivo y de actitudes individuales. En lo que se refiere a la República Federal Alemana, Renate Mayntz (1987 y 1993) ha sistematizado la literatura producida desde 1975 sobre el diagnóstico y las soluciones propuestas a los "fallos de gobernación". Para hacerlo elabora un marco conceptual que, a partir de ciertos referentes angloamericanos, distingue entre *governing*, *governance* y *governability*, de tipo muy cercano al que se adopta en este trabajo. En el mundo hispanico, la gobernabilidad se ha convertido en un tema importante tanto en el nivel político como en el teórico. La reciente Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y Valparaíso (noviembre de 1996) se centró en la problemática de la gobernabilidad democrática. Quizás el principal impul-

La gobernabilidad no depende, pues, sólo de la capacidad de los gobiernos y de los gobernantes. Al ser una cualidad de la sociedad también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalentes en la sociedad civil, esto es, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran. Por consiguiente, un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará el concepto mismo de ciudadanía. En este sentido, se ha señalado con razón que el enfoque *gobernabilidad* va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la propia sociedad civil⁴.

Las afirmaciones precedentes sirven ya para comprender que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, la función pública es a la vez una cuestión del gobierno y de la sociedad. No cabe una función pública moderna en una sociedad que no lo sea. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consecuente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública, será muy difícil que ésta se “reinvente” sobre la base de pedir a los funcionarios que se superen tirándose de los cabellos.

sor político e intelectual haya sido el Presidente Julio María Sanguinetti (1994), con numerosos trabajos en uno y otro lado del Atlántico (Giner y Arbós, 1990; Prats, 1995 a y b; Fernández Feingold, 1996; Tomasini, 1993 y 1996; Sagasti, 1995; Bresser Pereira, 1996; Correa, 1996). La gobernabilidad se está convirtiendo también en un concepto clave para los estudios y la práctica del desarrollo, especialmente en los años noventa. Una ordenada presentación y reseña de la literatura hasta hoy producida por los organismos multilaterales de cooperación puede hallarse en Prats (1995b) y en Sobhan (1996).

³ La estabilidad política puede darse sobre la base de la represión, la censura, el engaño y el bloqueo del progreso. Existe una monarquía aliada de Occidente, que ha proclamado el Corán como su Constitución, atribuido al Rey la condición de descendiente directo del Profeta y la autoridad última interpretadora de la Ley. Esta monarquía se asienta sobre una coalición articulada en torno a la distribución de la renta petrolera, en una suerte de autoritarismo tribal, populista y teocrático. No sé si puede decirse que es estable políticamente; pero no daría muy alto en un hipotético *ranking* de gobernabilidad, como no da muy alto en el *ranking* de desarrollo humano.

⁴ La metáfora de la “reinención” ha sido popularizada por Osborne y Gaebler (1992), cuya obra sirvió de base al lanzamiento de la *National Performance Review* del Vicepresidente Al Gore. Los autores antes citados han propuesto un giro importante al enfoque de la modernización administrativa al afirmar que el objetivo de la misma no debe ser procurar un mejor gobierno sino mejor *governance* (Osborne y Gaebler, 1992). Más recientemente, Mark Moore insiste en la misma idea desde la Kennedy School of Government en Harvard, al señalar que el valor creado por los gobiernos no es sólo la utilidad individual procurada por sus servicios, sino la arquitectura social en la que los individuos y los grupos buscarán su utilidad (Moore, 1995). En Europa, estas ideas vienen siendo defendidas por Metcalfe en su reiterada crítica del eficientismo de los programas de modernización administrativa, al señalar que un *management* público sólo tiene sentido si se pone al servicio del mejoramiento de la *governance* (Metcalfe, 1993). La mejor formalización conceptual que conocemos se debe también a una producción europea (Kooiman, 1993; Kooiman y Van Vliet, 1994). Una espléndida cooperación transatlántica, de base ya claramente neoinstitucional, es la debida a March y Olsen (1995).

La gobernabilidad puede postularse como de la sociedad en general o de un sector en particular. Se habla así de gobernabilidad educativa, sanitaria, ambiental y urbana, entre otras. En todo caso, una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad exige el surgimiento de liderazgos capaces de articular una visión, traducible en una agenda, apoyada por una coalición suficientemente amplia, fuerte y duradera como para que pueda articular y resolver la suma de tensiones que se originarán al producir la reforma estructural necesaria para responder a los desafíos y a las oportunidades⁵.

El nivel de gobernabilidad de una sociedad o de un sector social depende fundamentalmente de dos factores íntimamente relacionados: a) la calidad del sistema institucional existente, es decir, de las reglas del juego o sistema de incentivos y constricciones determinantes en gran parte del número de actores y de sus comportamientos, y b) las capacidades de gobernación de los actores sociales. Algunas aclaraciones adicionales se hacen necesarias.

La primera se refiere a la necesaria distinción conceptual entre instituciones y organizaciones⁶, sin la cual es imposible captar la idea misma y las exigencias de actuación de la gobernabilidad democrática. En toda sociedad existen instituciones y organizaciones. Ambas sirven para ordenar la acción individual y colectiva; pero lo hacen de manera diferente. Las instituciones son fundamentales para nuestra vida (familia, lenguaje, mercado, propiedad, seguridad jurídica, seguridad social y función pública, entre otras), pero su existencia es de orden abstracto: no son cosas tangibles y concretas. Las instituciones existen principalmente en nuestras mentes, forman el capital social o cultura cívica, y no tienen objetivos específicos, aunque cumplen importantes funciones sociales y facilitan el marco para que los individuos y las organizaciones persigan sus propios fines. Las instituciones son sistemas de normas o reglas del juego que pautan las expectativas y comportamientos de los individuos y de las organizaciones. Las instituciones son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción

⁵ La conexión entre cambio institucional y liderazgo es uno de los grandes temas de la literatura tanto política como organizativa actual (Argyris y Schon, 1978; Burns, 1979; Bennis, 1993; Heifetz, 1994).

⁶ En el Derecho público español, una lectura inapropiada del *Ordenamiento Jurídico* de Santi Romano llevó a la confusión conceptual entre institución y organización, confusión de la que se han derivado no sólo extravíos doctrinales importantes sino principalmente la imposibilidad de obtener las potencialidades analíticas derivadas del institucionalismo (Martín Retortillo, 1963). Al confundirse institución y organización, se trató de referir el derecho a todo lo organizativo, llegándose así a un desbordamiento absurdo de la legalidad administrativa. Por este camino se llegó a la pretensión de configurar la administración fundamentalmente como ejecución de la ley, contra el criterio constitucional y de sentido común de la administración al servicio de los intereses generales con sujeción a la ley y al Derecho. Al final, tras esta absurda pretensión de imperialismo disciplinar, el Rey se encontraba desnudo, y los operadores político-administrativos comenzaron, no desinteresadamente, a alegar una incompatibilidad entre seguridad jurídica y eficiencia, entre derecho y management, cuyo único fundamento se encuentra en la captación inadecuada del conjunto de valores y principios institucionales de la administración pública y del aporte que cada disciplina puede realizar a los mismos (Prats, 1973 y 1993).

individual y organizativa, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas. Una sociedad con instituciones sanas procura seguridad, facilita los intercambios económicos y de todo tipo, disminuye los costos de transacción, incentiva la economía productiva y fomenta la participación política y la integración social⁷.

Las instituciones no se crean ni se cambian por decreto, plan o diseño. Podemos influir en su desarrollo, pero a condición de reconocer su naturaleza de productos del proceso de evolución social y no de ninguna configuración mental previa. Aquí radica otra diferencia fundamental entre las instituciones y las organizaciones. Estas últimas son también *órdenes*, pero órdenes dirigidos al comportamiento de individuos específicos, creados para la consecución de fines u objetivos específicos, y susceptibles de ser prediseñados y alterados por medio de la planificación. Es fácil comprender la distinción existente entre la institución familiar y la organización de cada familia. También es posible comprender la distinción entre la función pública como institución y la función pública como organización.

Para ello conviene dar un paso más y establecer la relación entre las instituciones y otros conceptos que hemos venido utilizando tales como los de cultura cívica y capital social. Las instituciones no son sólo las instituciones jurídicas, el Derecho vigente. Las instituciones son formales e informales. Siempre hay un grado de informalidad inevitable, que sirve tanto para completar y adaptar la institucionalidad formal como para dar expresión a actores y problemas que no tienen cabida en la formalidad y practican o propugnan institucionalidades alternativas⁸. Es la consideración de las instituciones informales la que nos permite captar la conexión íntima, o mejor, la inclusión en el concepto de institución de los conceptos de la cultura cívica o el capital social⁹.

⁷ En la obra de Hayek, la distinción entre instituciones y organizaciones (en su lenguaje *cosmos* y *taxís*, órdenes espontáneos y órdenes organizativos) es fundamental, especialmente para captar la relevancia mutua de la economía y del Derecho. De particular interés resulta su distinción entre las normas de las instituciones y las normas de las organizaciones, así como de los métodos intelectuales (racionalismo evolutivo o crítico y constructivismo racionalista) que resultan adecuados para plantear el cambio de cada clase de norma (Hayek, 1979 y 1982: volumen I). La distinción entre instituciones y organizaciones se ha tomado crítica en el pensamiento social moderno, tanto en el ámbito político como en el económico, el organizativo y el jurídico. Una exposición amplia y muy cuidada de la evolución del institucionalismo en estos ámbitos puede verse en Scott (1995).

⁸ Sobre la importancia de los aspectos informales de la institucionalidad, tanto para analizar los órdenes institucionales vigentes y especialmente para comprender la forma en que se produce el cambio institucional y los límites en las pretensiones de cambio radical y planificado, nos parece fundamental la obra del premio Nobel de economía D.C. North; ésta contiene, a mi modo de ver, la teoría del cambio institucional más fundada económica e históricamente (North, 1990).

⁹ Las instituciones así entendidas se corresponden con el concepto expresado por el uso moderno de la palabra *governance* en el ámbito angloamericano. La correspondencia entre los conceptos actuales de instituciones informales, capital social y cultura cívica se debe a que todos estos han sido formulados con el mismo objetivo: explicar por qué unas sociedades se desarrollan más que otras en términos de eficiencia económica o de equidad social y por qué resulta tan complicado trasladar los modelos de acción colectiva de unas sociedades a otras. Durante mucho tiempo tendió a creerse que el desarrollo era el precipitado necesario de la agregación de capital físico, humano, financiero y de tecnología, todo ello debidamente ordenado por la planificación y gerenciado por

Podemos ahora proceder a distinguir entre la función pública como institución y la función pública como organización. Como institución, la función pública es el conjunto de valores, principios y normas —formales e informales— que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes. La función pública es, desde luego, una institución jurídica; pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico formal. Existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de lo que constituye el comportamiento adaptativo en la función pública. Estas reglas informales del juego son fundamentales para captar propiamente una institución. Seguir desconociéndolas, por agotar lo institucional en lo jurídico, es cerrarse a la evidencia y, sobre todo, incapacitarse para entender las dificultades de aplicación efectiva de tantos esquemas jurídico-formales¹⁰.

el management privado y público. Diversos economistas modelizaron estas creencias y hasta ganaron premios Nobel. Elinor Ostrom recuerda que fue el gran éxito representado por el Plan Marshall en Europa lo que produjo la ilusión de “los países en vías de desarrollo”. Había sucedido en Europa y, aplicando el mismo paradigma, también para estos el superar la brecha sería sólo cuestión de años, en absoluto de generaciones. Sobre estas bases se construyeron las grandes agencias de cooperación tanto en el Este como en el Oeste. La gran frustración que resultó ha llevado a descubrir que las bases institucionales de una sociedad importaban sobremanera. Se afinó entonces la distinción entre instituciones formales e informales y se estableció la equivalencia entre estas últimas y el capital social o cultura cívica (Ostrom *et al.*, 1993).

El concepto de capital social ha sido utilizado recientemente por Robert D. Putnam (1993) para explicar por qué el Norte y el Sur de Italia, a pesar de poseer la misma institucionalidad formal, han registrado grados de desarrollo tan diferentes. Para Putnam, el concepto de capital social se refiere al fondo de confianza, de normas, de redes de cooperación y de mecanismos de sanción que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad ayudando a superar los dilemas de la acción colectiva al facilitar la coordinación de acciones. Así, este autor considera que el capital social es un bien público que surge como subproducto de otras actividades sociales y se basa en las redes horizontales de relación social fundadas en la transitividad de la confianza. Es, además, un bien público especial, en la medida en que no se consume sino que se incrementa con su uso. Pero no todo tipo de relación o tejido social puede considerarse capital social. Una estructura basada en redes verticales, jerárquicas, incentivadoras del clientelismo o de la sumisión en vez de la cooperación y la colaboración, no fomentará la confianza y conducirá a la producción de un equilibrio subóptimo no cooperativo. En cambio una sociedad con una estructura compleja de relaciones sociales horizontales, diferentes e interrelacionadas como lo son las asociaciones vecinales, de comerciantes, de profesionales, sociedades o clubs deportivos, entidades culturales y benéficas, sociedades cooperativas, partidos políticos y sindicatos con militantes y afiliados activos, entre otros, será una sociedad con un buen nivel de capital social, es decir, de confianza mutua y de compromiso cívico (Putnam, 1993).

¹⁰ No se trata de que los juristas investiguen la institucionalidad informal que es más bien tarea de sociólogos y politólogos. Se trata sencillamente de incentivar esta investigación sociológica y politológica, porque sin ella los proyectos de reforma legislativa carecen de base sustantiva y son altamente arriesgados. Quienes tenemos experiencia en administración pública sabemos que existe toda una gramática parda sin la que casi nada es posible, comenzando por el mínimo entendimiento de la realidad vivida como funcionario. Esta institucionalidad informal es fruto de la elaboración que de muchas experiencias ha venido realizando el funcionariado en sus relaciones internas, con los políticos y con la ciudadanía. Se transmite en gran parte por tradición oral en forma de relatos, anécdotas, chistes, advertencias y hasta sutiles mecanismos de sanción, así como de la marginación de los comportamientos desviados. La institucionalidad informal de la función pública no debería confundirse con el concepto de cultura organizativa, que sólo tiene sentido en relación con una organización administrativa específica.

La función pública como organización es un concepto completamente diferente: se refiere a la suma de recursos humanos concretos puestos al servicio de una de las organizaciones público-administrativas o del conjunto. Esta suma de personas concretas opera dentro del marco institucional de la función pública, pero se encuentra ordenado para obtener los resultados específicos de su organización. En realidad, los funcionarios y empleados públicos están sometidos a dos órdenes normativos. Por un lado están sometidos al orden jurídico-institucional, verdadero *ius cogens* determinante, junto al orden institucional informal del sistema de constricciones e incentivos. Por el otro lado están sujetos al orden organizacional determinado por los mandatos organizativos procedentes de la autoridad responsable de la eficacia y la eficiencia de la organización, e investida de la potestad autoorganizativa, así como por la cultura administrativa específica de cada organización.

En realidad, las normas institucionales y las normas organizativas de la función pública tienen una naturaleza enteramente diferente. Las primeras no sólo son indisponibles, sino que gozan de una estabilidad y hasta rigidez importante. Sólo el Poder Legislativo puede proceder a su cambio y en el marco siempre de los parámetros constitucionales. Por lo demás, el margen de cambio del legislador se limita a los aspectos formales; sobre los aspectos institucionales informales se puede influir, pero en absoluto prever el resultado ni la velocidad del cambio, dada la complejidad inmanipulable de los factores de la que éste depende.

En cambio las normas organizativas de la función pública son de naturaleza instrumental; son disposiciones orientadas a la consecución más eficaz y eficiente de los objetivos de la organización administrativa correspondiente. Mientras la normas institucionales de la función pública garantizan valores y principios de convivencia social a veces incluidos en la propia Constitución, las normas organizativas son normas de disposición y gestión instrumental de recursos (humanos) para la consecución de los fines de la organización. El bien jurídico protegido por unas y otras es completamente diferente. La autoridad que puede producirlas también. El procedimiento para su producción y modificación también. Las consecuencias de su infracción también. Igualmente es diferente el tipo de conocimiento necesario para articular razonablemente estas normas: el Derecho, la ciencia política y la economía son relevantes para las normas institucionales; el management es la racionalidad central de las normas organizativas¹¹.

¹¹ El tema de la juridicidad de las normas de organización es una *vexata quaestio* que se ha querido resolver de modo rápido y simplón: "la doctrina de Santi Romano...determina igualmente la intrínseca y radical juridicidad de aquellas normas no directamente justiciables, juridicidad que se establece con base en su inserción en el ordenamiento general, independientemente de que esas mismas normas puedan servir o no de apoyo a una pretensión concreta y singular" (Martín Retortillo, 1963:76). Esta posición fundamentaba la pretensión de regulación por el Derecho de *todo* el orden normativo de una organización. De este modo, nada de lo organizativo escapaba potencialmente a lo jurídico y se reforzaba la idea de la organización como simple criatura legal, y de

El propósito de este trabajo no permite profundizar la distinción apuntada, pero sí requiere resaltar las exigencias planteadas por el cambio institucional de la función pública. Este, como todo cambio institucional, implica no sólo cambios legislativos sino también en el capital social o cultura cívica referidos a este sector. Nada aquí puede hacerse por mero cambio planificado, por decreto¹².

Por el contrario, el cambio institucional sólo podrá venir del cálculo racional de los actores (partidos políticos, gobiernos, sindicatos, grupos de funcionarios, opinión experta y opinión pública) que conduzca a un consenso suficiente para producir una alteración de las reglas del juego y de los modelos mentales y valorativos que las subyacen. Sabemos ya lo suficiente sobre cómo se produce el cambio institucional para reconocer la necesidad e insuficiencia tanto de la voluntad política, como de la disposición de modelos institucionales alternativos y objetivamente superiores¹³.

la gestión como mera aplicación de normas jurídicas. Una extensa crítica de esta posición, así como su fundamentación en el estudio de la doctrina alemana, italiana, y de una parte de la doctrina española (García Trevijano, Garrido Falla y Villar Palasí) puede verse en Prats (1973, tomo 3:661 y ss. y 794 y ss).

¹² Éste ha sido uno de los grandes temas de Crozier, quien a lo largo de su dilatada y fecunda carrera intelectual ha venido insistiendo en la necesidad de superar el modelo mental desde el que las élites político-administrativas francesas han venido planteando el cambio social. Sus supuestos intelectuales son perfectamente asimilables desde una aproximación neoinstitucionalista. Su punto de partida es que la ventaja comparativa de los Estados Unidos en relación con Europa y especialmente con Francia procede no de su superioridad económica sino de la superioridad de su sistema institucional y de los correspondientes modelos mentales que lo sostienen. En un mundo de complejidad, diversidad, dinamismo, pluralismo y autonomía de actores sociales, el método de planificación, deductivo e instrumental, resulta inapropiado e ineficiente. Crozier ha insistido en que se le sustituya por otro que haga hincapié en la experimentación, el diálogo, el aprendizaje y el cambio incremental. Para ello los actores (organizaciones) y sus dirigentes deberán tomar en cuenta el sistema en el que actúan (el marco institucional) y las exigencias de su cambio, que no puede ser sino incremental, fruto de transacciones entre el conjunto de actores y que debe conducirse mediante la acción y el razonamiento estratégicos, claramente opuestos a las ilusiones sinópticas de la planificación (Crozier, 1977; 1981; 1995).

¹³ "Las fuentes de donde procede la demanda de cambio institucional son complejas. Básicamente son los cambios en los precios relativos y en las preferencias sociales. Como resultado de un cambio significativo en alguno de estos factores, los actores sociales que se sientan amenazados por el cambio tratarán de imponer una lectura del mismo compatible con el mantenimiento de status quo, dramatizarán los costos y minimizarán los beneficios que se puedan esperar del cambio institucional. Una exigencia efectiva de cambio institucional sólo se articulará si un número suficiente de actores sociales comparten la percepción no sólo de que pueden perder considerables beneficios potenciales, sino sobre todo de que van a ver seriamente deteriorados sus beneficios actuales (o seriamente disminuidos sus costos), de permanecer en el status quo. Con todo, el cambio no se producirá si los actores perciben la situación como de equilibrio institucional, es decir, si a la vista de la fuerza de cada actor social relevante y de los arreglos institucionales existentes, acaban concluyendo que nadie va a obtener ventajas claras de una inversión (siempre costosa) en aras del cambio institucional. "Por el contrario, el cambio institucional ocurrirá cuando una variación en los precios relativos o en las ideas conduzca a una o a ambas partes de un intercambio a percibir que pueden capturar mayores beneficios cambiando los términos del contrato. Se intentará entonces renegociarlo; pero como el contrato está inserto en una jerarquía de reglas, la renegociación no será posible sin renegociar a la vez estas reglas (o violando alguna norma de comportamiento). En tal caso, la parte que espera mejorar su posición de negociación, para conseguirlo tendrá que invertir recursos en el cambio del marco institucional de sus contratos. En estas circunstancias, el cambio en los precios o en las percepciones acabará produciendo la erosión de las reglas o instituciones vigentes y su posterior sustitución por otras" (North, 1990:97 y ss.).

Aquí se pretende indagar algunas ideas-fuerza sobre cómo podemos avanzar en la gobernabilidad democrática a través del fortalecimiento institucional de la función pública. Para ello, el primer paso consiste en investigar qué problemas de gobernabilidad ha venido resolviendo la función pública institucionalizada en lo que en Occidente se conoce cada vez más como *sistema de mérito*. Hoy día, el sistema de mérito, en su forma tradicional de función pública burocrática se encuentra sometido a una seria y en parte fundada contestación doctrinal y política. Pero si no sabemos con precisión qué problemas de convivencia social resolvía el sistema burocrático de mérito, corremos el riesgo de introducir reformas intencionadamente modernizadoras pero que acaben deteriorando efectivamente nuestra gobernabilidad y tejido institucional. Algo de esto ha venido sucediendo. Lo primero, pues, será estudiar los fundamentos o bienes públicos y jurídicos encarnados en el sistema de mérito¹⁴. Una vez realizada esta tarea, podremos pasar a inventariar los desafíos que hoy se plantean a la función pública burocrática tradicional y las respuestas o soluciones que se han ido avanzando por parte del nuevo movimiento internacional de modernización administrativa, el cual se inició a partir de la crisis observable en todas las democracias avanzadas desde mediados de los años setenta.

¹⁴ La exposición que sigue está fundamentalmente inspirada en el trabajo de Johnson y Libecap (1994) y de Horn (1995), quienes adoptan una aproximación de elección pública (o *public choice*) para explicar el fundamento de los rasgos institucionales del sistema de mérito, observable prácticamente en todos los países desarrollados, en ninguno de los no desarrollados y considerado hoy una condición institucional del desarrollo sobre todo a partir la experiencia de los "tigres asiáticos" (Horn, 1995; Banco Mundial, 1993a). En especial, la obra de Horn, aunque basada en datos y literatura fundamentalmente angloamericanos, pretende tener validez explicativa respecto del conjunto de países en los que se da efectivamente el sistema de mérito. Sirve también para orientar las transformaciones de la función pública en países en vías de desarrollo, en los cuales la construcción del sistema de mérito debería tener prioridad sobre las políticas de modernización instrumental sin sistema de mérito (que son las que hoy se están ofreciendo principalmente desde la cooperación y la consultoría internacional). Esta actitud es tanto más agradecer en cuanto que Horn es Ministro de Hacienda de Nueva Zelanda, un pequeño país que se está haciendo famoso en el mundo por sus exportaciones de kiwis y de reformas instrumentales. Por lo demás, es compartida por los estudiosos más reconocidos del movimiento actual de modernización administrativa: "Para los países en desarrollo y en transición a economías de mercado, las medidas de modernización registradas en los países industrializados son problemáticas. En los Estados Unidos y Europa, las burocracias están buscando formas de resultar más emprendedoras, más flexibles y menos constreñidas, sin perder nada de los valores tradicionales del servicio civil. Pero los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan desafíos diferentes. El problema para muchos de estos gobiernos es cómo crear las burocracias weberianas reguladas normativamente, las cuales están siendo sustituidas o reformadas en los países avanzados... [En particular] la inconsistencia y redundancia producidas por la aplicación del modelo de mercado a la gestión pública, que ya es bastante deteriorante en los países avanzados, puede resultar particularmente indeseable en los países en desarrollo, a los que tratan de exportarlo como última moda los consultores y los organismos internacionales" (Peters, 1996:8 y 42).

Fundamentos institucionales del sistema de patronazgo en el empleo público

Siempre ha existido personal o recursos humanos ordenados por el poder político para la realización de sus fines, esto es, función pública como organización. Pero la función pública como institución, o mejor, la garantía constitucional de un orden abstracto y necesario que se impone a la acción organizadora de los recursos humanos es una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado. La función pública como institución es una creación del constituyente, es decir, de la sociedad civil en su proceso de aprendizaje y de construcción del consenso constitucional¹⁵.

La institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras¹⁶. El

¹⁵ La garantía constitucional de la función pública como institución, aunque expresada en términos diferentes (en razón de la mayor o menor precisión de los principios constitucionales o de la función constitucionalmente asignada a la Ley o al reglamento en la conformación del régimen estatutario), es común a todos los países de la Unión Europea. En ninguno de ellos la condición de funcionario cubre la totalidad del universo del empleo público. En todos ellos, los funcionarios están excluidos del mercado de trabajo y sometidos a un régimen estatutario (Ziller, 1988:15 y ss).

¹⁶ El Banco Mundial ha explorado los fundamentos del desarrollo económico sostenido en el Este asiático. Uno de ellos ha sido claramente el desarrollo de un servicio civil basado en el sistema de mérito. En la versión española de un informe mundialmente famoso sobre el tema (Banco Mundial, 1993a: 17-18) puede leerse: "Para abordar los problemas de coordinación, las autoridades necesitaban instituciones y mecanismos que permitieran asegurar a los grupos de interés que cada uno se beneficiaría del crecimiento. El primer paso consistió en contratar tecnócratas idóneos y relativamente honrados y aislarlos de los afanes políticos cotidianos. El grado de poder de estas tecnocracias ha variado considerablemente. En Corea, Singapur, Japón y Taiwan las burocracias bien organizadas ejercen un poder considerable... ¿Cómo lograron fomentar burocracias eficaces los países del nordeste asiático? Además de aprovechar el prestigio que tradicionalmente tienen los empleados públicos, estos gobiernos han utilizado numerosos mecanismos para aumentar el interés en seguir una carrera en la administración pública, elevando así el nivel de competencia y mejorando el acervo de candidatos. Los principios generales son: (1) la remuneración —que incluye los sueldos, los beneficios y el prestigio— debe ser competitiva con el sector privado; (2) la contratación y los ascensos deben basarse en los méritos y ser sumamente competitivos, y (3) los que llegan al escalafón máximo deben ser generosamente remunerados...

"En muchos de estos ocho países el funcionario público puede esperar una pensión de jubilación, que es un beneficio del que normalmente no goza el sector privado, salvo en las grandes empresas. En el Japón y en otros de estos países, la jubilación tiene lugar temprano y las recompensas para un burócrata que ha tenido éxito son considerables, y se extienden más allá del sueldo, los beneficios y el prestigio para incluir un empleo lucrativo en una empresa pública o privada, o a veces la elección a un cargo político. Lo que deben hacer los gobiernos es encontrar una combinación que atraiga personas idóneas a la administración pública.

"Las burocracias eficaces permitieron a las autoridades de los ocho países asiáticos de gran crecimiento económico establecer estructuras jurídicas y reglamentarias generalmente propicias para la inversión privada. Además de eso, los ocho países han mejorado las comunicaciones entre el sector empresarial y el gobierno... Corea, Japón, Malasia y Singapur han establecido foros, que denominamos consejos de deliberación, para fomentar la colaboración entre el gobierno y el sector empresarial. A diferencia de los grupos de presión, que

sistema de mérito se presenta como una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica¹⁷. Preguntarnos por el fundamento de la función pública institucionalizada en el sistema de mérito equivale a indagar cuáles son las funciones sociales (desde la perspectiva sociológica), los bienes jurídicos (desde la perspectiva jurídica) o los bienes económicos (desde la perspectiva económica) procurados por esta particular institución. El conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado no por su belleza intrínseca sino porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar.

El sistema de mérito no es una institucionalidad cristalizada. Como toda institución, es una entidad viviente, hija de un proceso histórico de aprendizaje social incesante que va produciendo su adaptación permanente, tanto por vías formales como informales. Obviamente, cada país ha seguido su propio curso histórico y ha construido su función pública específica. Pero es legítimo abstraer unas características comunes a todas las funciones públicas de las democracias avanzadas, las cuales integran un modelo o tipo ideal de sistema de mérito. Disponemos de diversas descripciones de estos modelos, suficientemente coincidentes como para resultar operativas¹⁸.

actúan bajo normas poco claras y para obtener ventajas secretas sobre los demás, los consejos de deliberación sentaron con más claridad las reglas del juego para todos los participantes...

"Debido a que el sector privado participaba en la redacción de los reglamentos y a que el proceso era transparente para todos los participantes, los grupos del sector privado se mostraron más dispuestos a tomar parte en los planes de desarrollo del gobierno. Un efecto secundario fue la tendencia a reducir los recursos privados asignados a actividades antieconómicas —cuyo objetivo era la captación de rentas— en lugar de destinarse a actividades productivas. Los consejos de deliberación han facilitado también el intercambio de información y la creación de confianza entre el sector privado y el gobierno, entre las empresas y entre la administración y los trabajadores. En esa forma, los consejos complementaron la función de transmisión de información cumplida por el mercado, permitiendo a los ocho países reaccionar con más rapidez que otros a los cambios ocurridos en el mercado".

¹⁷ El razonamiento de la seguridad jurídica como precondition del desarrollo económico sostenido en un contexto de mercado puede encontrarse en North (1990: capítulos 4 a 8 *in totum*) desde la lógica de los costos de transacción; también en los espléndidos trabajos de Mancur Olson (1991 y 1995) sobre la correspondencia entre crecimiento económico y democracia liberal. Desde la perspectiva de la economía y el Derecho también ha sido desarrollado por Posner (1992:256 y ss.). Desde un punto de vista estrictamente empírico la misma conclusión ha sido remachada por Barro (1995:23) al subrayar que si Occidente quiere ayudar al desarrollo debería hacerlo más mediante la exportación de su sistema de seguridad jurídica que de su sistema político-democrático.

¹⁸ Las condiciones de empleo de los burócratas han variado en el tiempo y no son idénticas en todos los países. Enfocaremos la descripción de las implicaciones de las condiciones creadas por los sistemas modernos de servicio civil, establecidos por la legislación que introdujo los exámenes competitivos o el *mérito* como base para la selección. Estos fueron reemplazando gradualmente al patronazgo e introduciendo muchos de los rasgos que Weber (1922/1962) describió como definidores de la posición del funcionario en las burocracias modernas. El sistema de mérito se caracteriza por nombramientos con base en exámenes competitivos, por la imposición de restricciones a la movilidad arbitraria y por la garantía y la exigencia de neutralidad política, todo ello asegurado por un cuerpo regulatorio independiente (la Comisión del Servicio Civil o equivalente). Los sistemas modernos de servicio civil comparten otras características en mayor o menor grado: "las posiciones son establecidas centralmente y clasificadas por grados; el salario y la pensión pagados a los burócratas vienen determinados por su

Vivimos tiempos en los que es frecuente oír que los esquemas institucionales característicos del sistema de mérito socavan los incentivos de la eficiencia, la responsabilidad y la receptividad administrativa. Pero si es así, ¿por qué se encuentran tan extendidos y perviven con tanta fuerza? ¿Sólo por los intereses creados? Es difícil creer que una institución tan común y persistente en los países avanzados como inexistente o deficiente en los que no lo son represente un modo ineficiente de resolver problemas. ¿No será que los problemas que el constituyente y el legislador han pretendido que resolviera la institución están mal identificados? (Horn, 1995:95). Lo que nos hace falta saber es para qué ha de ser eficiente la función pública y ante quién debe ser responsable y receptiva. Si en lugar de considerar que el sistema de mérito se justifica por sí mismo indagamos más bien la función social que realmente lo justifica, quizás podamos deshacer algunos equívocos y encontrar el criterio material de separación entre función pública y empleo público¹⁹.

grado o rango más que por el trabajo que efectivamente realizan, y la entrada lateral al servicio desde el exterior en los escalones superiores está sujeta por lo general a varios impedimentos. Tiende a haber pocos "puertos de entrada"; la mayoría de los funcionarios entran en los grados más bajos y prosiguen su carrera dentro del servicio; prácticamente casi todas las posiciones superiores son provistas por promoción..." (Horn, 1995:97). La descripción es perfectamente englobable en el entendimiento corriente de los principios tradicionales de la función pública de la Ley Fundamental de Bonn (Montoro, 1986:39 y ss.). Para una excelente y sintética exposición de los principios básicos del sistema de mérito con sus variantes en los diversos países occidentales, véase Guy Peters (1996:4 y ss.).

¹⁹ Un caso particularmente grave de equívoco y confusión ha sido la extensión en España del régimen de incompatibilidades no sólo a los funcionarios sino a todos los empleados públicos (Leyes 20/1982 del 9 de junio, primero, y 53/1984 de 26 de diciembre, después). Nuestro Tribunal Constitucional (Sentencia 178/1989 del 2 de noviembre) validó la Ley 53/1984 declarando que, aunque las incompatibilidades eran un régimen constitucionalmente previsto sólo para los funcionarios, ello no es óbice para que el legislador pueda extender este régimen también a los contratados laborales de la administración, porque "la fundamentación constitucional del régimen legal de incompatibilidades aplicables a los mismos... no está en el artículo 103.3 de la Carta fundamental, sino en el artículo 103.1 del mismo texto, que al referirse a los principios que deben presidir la actividad —y la organización establecida para llevarla a cabo—, entre los que se halla el de eficacia, alude sólo a la Administración Pública y no al régimen jurídico que rige las relaciones de quienes están a su servicio". De este modo, para nuestro Tribunal Constitucional, el régimen de incompatibilidades no sólo protege el bien jurídico de la imparcialidad de los funcionarios, sino que "puede" proteger también el bien jurídico de la eficacia de la administración, el cual alcanza por igual a funcionarios y demás empleados públicos. Lo que equivale a decir que nuestro Derecho laboral (a través de sus mecanismos típicos de prohibición de concurrencia desleal y pacto de dedicación) no dispone de resortes para garantizar la eficacia de las organizaciones productivas. Para que nuestra jurisprudencia constitucional no hubiera desvirtuado el sentido de las instituciones, tendría que haber preguntado cuál de las exigencias de eficacia en la administración pública que no haya en las empresas privadas autoriza en las primeras a aplicar un régimen —las incompatibilidades— que no sólo no parece necesario en las segundas, sino que constituye una clara restricción de la libertad de trabajo (Godino, 1996:289 y ss.).

Necesitamos saber cuál es el fundamento preciso del sistema burocrático de mérito, entre otras razones para salir al paso de la confusión inquietante entre función pública o sistema de mérito y empleo público. Si llegamos a acordar cuál es el bien o bienes jurídicos que el sistema de mérito procura, obtendremos criterios para saber si el régimen estatutario funcional debe cubrir la totalidad o sólo una parte —y qué parte— del universo del empleo público. Esto no significa que el empleo público no funcional o burocrático quede remitido sin más al Derecho del Trabajo, y con él al temido *spoils system*. Habrá que explorar qué bienes jurídicos están en juego en el empleo no funcional y deducir de ello las consecuencias de régimen jurídico que sean coherentes.

La fundamentación tópica del sistema de mérito comprende los siguientes presupuestos:

- Todos los ciudadanos son formalmente iguales en lo que hace al acceso a los cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquéllos²⁰.
- La igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito: el sistema de patronazgo, instaurado de modo general al inicio del Estado constitucional, se entendió como compatible con el principio de igualdad.
- Aunque la clase política tiende naturalmente al sistema de patronazgo, y como éste propende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito (aunque tal instauración se produzca de manera incremental, es decir, mediante un tiempo largo de convivencia desigual de ambos sistemas)²¹.

En síntesis, el sistema de mérito habría nacido como consecuencia de una sostenida presión intelectual y social para remediar los excesos de los partidos

De este modo quizás avancemos en la superación de otra expresión equívoca de nuestra doctrina y jurisprudencia constitucional, a saber "la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos" (STC 99/1987, de 11 de junio). Nuestra Constitución se ha limitado a garantizar institucionalmente el régimen estatutario, y para censurar la inconstitucionalidad de una deslegalización que autorizaba a un ministerio a decidir qué puestos de trabajo se reservaban a funcionarios, no era necesario hacer un pronunciamiento como el entrecorrido. En cambio se hubiera ayudado mucho más al legislador si se hubiera expresado algún criterio preciso sobre el que lleva a cabo la delimitación de las posiciones funcionariales y laborales. Atribuir a los constituyentes una "opción genérica" sin exponer el fundamento material de dicha opción equivale a atribuirles una decisión arbitrar, lo cual es inadmisibles desde el punto de vista de la interpretación lógico-jurídica.

²⁰ El principio de igualdad, aunque hoy se interpreta como indisoluble del de mérito, conceptual e históricamente es distinto de éste. Su primera proclamación se hizo en las declaraciones de derechos de las Constituciones de Pensilvania y de Virginia, de las que pasó al artículo 6 de la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, y de ella a la generalidad del constitucionalismo europeo (Ziller, 1988:34-36).

²¹ Para Ziller, el fundamento de la introducción del concurso de méritos como forma general de selección de funcionarios se halla en la búsqueda de la eficacia de la administración y en la superación de las plagas de nepotismo, incompetencia e ineficacia característicos del sistema de patronazgo (que este autor identifica con el "sistema de despojos"). Este fundamento explicaría por qué, según Ziller, el sistema de mérito puede darse tanto en regímenes democráticos como autocráticos (Ziller, 1988:66). En general los autores tienden a ver en el patronazgo "un tributo al Estado de Partidos", un sistema cuyo fundamento no es otro que la producción de colaboradores fieles que aceptarán lo que un funcionario independiente rechazaría: la fidelidad a la persona o al partido suplanta la fidelidad a la institución (Jiménez Asensio, 1989:157 y ss; García Pelayo, 1986:121; Informe Prada, 1993:338; Mény y Della Porta, 1995:24). Obsérvese cómo este tipo de argumentación abona la actitud tecnocrática que consiste en considerar a los políticos (independientemente de que sean o no legítimamente representativos) como "facciosos" y potencialmente corruptos, siendo necesario compensar estas desviaciones "naturales" mediante la creación de una meritocracia que encarnaría el verdadero servicio al Estado y a los intereses generales.

políticos. Es la tendencia que se atribuye a estos a administrar los cargos y empleos públicos como un botín electoral lo que produce pérdida de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre el servicio a los intereses general y, a la postre, corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo. Es como si una coalición informal y sostenida compuesta, por un lado, por los funcionarios de mérito (supuestamente profesionales, competentes, imparciales, receptivos al interés general y responsables) y por sus intelectuales orgánicos (normalmente profesores-funcionarios, supuestamente sólo al servicio de la ciencia y del interés general), y por el otro por la opinión pública con su presión electoral, tuviera que vencer la permanente resistencia de los "políticos" (por más méritos democráticos que acumulen) al faccionalismo y a convertir la administración en botín personal y de partido. Esta distribución de los roles de héroes y villanos no ayuda en absoluto a comprender las cosas ni tampoco a superarlas. Por lo demás, no se corresponde ni con la investigación histórica ni con el análisis económico y político más reciente y fundado del sistema de mérito.

En primer lugar, conviene revisar la concepción del sistema del patronazgo o confianza política, separarlo debidamente de su patología o sistema de despojos, y adentrarnos no sólo en las verdaderas razones por las que fue progresivamente sustituido por el sistema de mérito, sino también en el descubrimiento de los actores que produjeron este cambio institucional. Este ejercicio debería permitirnos comprender: (a) que tanto el sistema de mérito o función pública moderna, como el patronazgo o sistema de confianza política, son instituciones que resuelven problemas importantes de la acción colectiva y que poseen por ello garantía constitucional, tal como Morell (1994) se ha encargado de resaltar entre nosotros; (b) que entre la zona política pura representada por los políticos electos (y el personal eventual que no es un recurso profesional de la administración sino de las personas a las que están afectos) y la zona de mérito pura representada por los profesionales de la administración debe existir la zona que Simon Nora llamaba de interfase entre política y administración, representada por altos cargos y directivos públicos en los que confianza política y mérito deben entremezclarse en proporciones diferentes en función a su mayor o menor participación en la formulación o implantación estratégica de las políticas públicas, en la línea también señalada entre nosotros por Jiménez Asensio; (c) que el sistema de mérito para ser eficiente, responsable y receptivo no debe traducirse en un modelo uniforme, construido a partir de su modelo más clásico que es del tipo-ideal weberiano, sino en una diversidad de regímenes (el weberiano entre ellos), en función del contenido sustantivo de la tarea administrativa que se trate de desarrollar en cada caso²².

²² En la exposición que sigue tomaremos como referencia el desarrollo histórico del sistema de mérito, principalmente en los Estados Unidos. No sólo porque es el mejor estudiado y accesible, sino porque su estudio ha sido elaborado desde y para la validación de teorías del cambio institucional. En especial los estudios de Johnson y

Para empezar, el patronazgo o sistema de confianza política no fue una institución tan perversa como sus detractores se empeñan en denunciar²³. Funcionó razonablemente bien y con apoyo popular considerable a lo largo de casi todo el siglo XIX, al final del cual el cambio en las condiciones al que después nos referiremos lo hicieron degenerar en sistema de despojos y provocaron su sustitución por el sistema de mérito. El patronazgo fue una primera respuesta al problema de organización colectiva brillantemente formulado en los *Papeles de El Federalista*: “el propósito de toda constitución política es, o debería ser, primero conseguir que gobiernen los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y, en segundo lugar, tomar las precauciones más efectivas para que se mantengan virtuosos mientras detenten la confianza pública en ellos depositada”.

La primera solución dada a este problema institucional en los Estados Unidos consistió en confiar los cargos públicos a las personas preparadas, que eran pocas y procedentes de la clase terrateniente y de la alta burguesía comercial del Este. Pero el sistema no funcionó en una sociedad de crecimiento y dinamismo trepidante con ciudades y fronteras en permanente expansión, bajo la presión de los emigrantes que constituían el 50 por ciento de la población de modo estable. El gobierno y la burocracia competente de los *gentlemen* no respondían a las expectativas y demandas sociales. Los partidos políticos nacientes rechazaron el sistema y pugnaron por su sustitución por el de patronazgo. El establecimiento del patronazgo suele fijarse en 1828 con la victoria del Presidente Andrew Jackson, cuya campaña giró sobre la necesidad de dar representatividad al gobierno y hacer accesibles los empleos públicos al *commonman*.

Libecap (1994) y de Horn (1995) en los que principalmente nos basamos, por partir de esta inquietud teórica, trascienden el mero relato de los hechos para construir teorías positivas de los esquemas institucionales sucesivos representados por los sistemas de patronazgo y de mérito.

²³ “Hasta la primera parte del siglo XX, la mayoría de los empleados federales eran nombrados en régimen de patronazgo. Mediante el contrato de patronazgo los empleados estaban obligados al activismo político en favor de sus mentores, lo que sucedía mediante su compromiso en las campañas electorales y otras actividades partidistas, así como mediante la entrega al partido local de una parte de su retribución. Los empleados no tenían derecho al cargo y eran rutinariamente cesados cuando sus benefactores políticos eran electoralmente derrotados. El patronazgo era una institución política popular que generaba votos para los políticos federales. También democratizó el servicio del gobierno al sustituir los *gentlemen* del modelo británico (competentes pero perezosos, sin compromiso con las demandas populares y en muchos casos corruptos) por los *commonmen* (menos letrados, pero activos, comprometidos, receptivos, responsables ante sus patronos políticos y por lo general honestos hasta el desbordamiento del sistema tras la guerra civil) que constituían la base de la democracia americana. Tras cada elección, miles de individuos solicitaban los empleos federales vacantes. El Presidente agrupaba los empleos por lotes y los distribuía para que fueran asignados por los miembros del Congreso, poder que manejaba para obtener el apoyo del Legislativo a las políticas presidenciales. El Presidente, los miembros del Congreso y las maquinarias políticas locales distribuían los empleos como premios a los servicios prestados al partido triunfador. Bajo el patronazgo quedaba garantizada la lealtad y la responsabilidad de los empleados públicos frente a los políticos, titulares únicos de la legitimidad democrática” (Johnson y Libecap, 1994:4). Para una apreciación cuidadosa del patronazgo como institución política puede verse Ingraham, 1995; Mosher, 1968; Horn, 1995; Van Riper, 1958; Klingner y Nalbadian, 1986; Berkley, 1984; Huddleston y Boyer, 1996).

Si el patronazgo fue una institución con fuerte apoyo popular y que ayudó al desarrollo económico y social hasta la Guerra Civil se debe a que, aunque rebajó los niveles de competencia profesional, objetividad y seguridad jurídica, estos no eran los valores económicos y sociales fundamentales de la época (el sistema económico estadounidense no era todavía un mercado integrado, las externalidades económicas eran limitadas, la intervención regulatoria escasa y las inversiones privadas en capital fijo no eran cuantiosas). En cambio sí procuró compromiso, dedicación, receptividad y responsabilidad. Sólo los que se habían destacado por su entrega, entusiasmo y acierto al servicio del partido calificaban para ser designados como empleados públicos. La calificación se instrumentaba a través de un complejo sistema de comités y asambleas territoriales de cada partido político. Una vez en el empleo, el patrocinado debía observar la misma entrega al servicio de sus ciudadanos-clientes con la finalidad de obtener su voto para el partido. El patronazgo reforzó las maquinarias locales de los partidos y las integró con la política federal, ayudó a orientar a los inmigrantes mediante el cuidado y atención personal de los mismos prestado en horarios incansables, integró en los partidos y en la vida colectiva del país a los representantes de los inmigrantes, ayudó a la convivencia multicultural y permitió que el Presidente pudiera realizar con el Congreso acuerdos necesarios para el impulso de sus políticas (Klingner y Nalbandian, 1985:31).

La crisis del patronazgo y la función social del sistema de mérito

Pero si la institución del patronazgo no fue una perversión histórica o una especie de paréntesis de la razón que llevaba dentro la semilla de su propia destrucción, debemos preguntarnos por qué fracasó y qué fue lo que lo condujo a degradarse en el sistema de despojos, es decir, en la ineficiencia, irresponsabilidad y corrupción justamente denunciadas (Ingraham, 1995:43). Hay acuerdo en que el patronazgo funcionó relativamente bien hasta la Guerra Civil. A partir de entonces explotaron dos hechos que derribaron el andamiaje institucional del patronazgo: una fortísima expansión económica y una no menos vigorosa expansión de los servicios y de los empleos públicos²⁴. Ambos datos se corresponden con el inicio

²⁴ En general, los historiadores del servicio civil norteamericano distinguen entre el patronazgo como forma institucional del empleo público, y el sistema de despojos que se corresponde con la degradación del primero, especialmente tras la Guerra Civil. El número de empleos federales mantuvo un crecimiento limitado durante el tiempo de instauración y consolidación del patronazgo (4.837 empleados en 1816; 18.038 en 1841; 36.672 en 1861; y 51.020 en 1871); pero creció a un ritmo intenso a partir de la Guerra Civil (100.020 en 1881; 157.442 en 1891; 239.476 en 1901; y 395.905 en 1911), época en la que comienza la sustitución del patronazgo por la nueva institucionalidad representada por el sistema de mérito (Johnson y Libecap, 1994:17).

A partir de la Guerra Civil, la economía norteamericana, hasta entonces de base predominantemente rural y fragmentada, devino crecientemente urbana, industrial e integrada por efecto de una importante disminución de los costos del transporte y de la información que permitieron una mejor vinculación de los mercados de

de un proceso importantísimo de modificación de la naturaleza de los partidos políticos²⁵. Todo ello constituye lo que en el lenguaje de North (1990:72) se denominan “factores del cambio institucional”. Pero estos factores por sí mismos no determinan los cambios; es necesario que una coalición suficiente de actores lleve a la conclusión de que la inversión en cambio institucional va a quedar ampliamente compensada por los beneficios derivados de los nuevos arreglos institucionales (en nuestro caso, el sistema de mérito). ¿Cómo llegaron los políticos y los grupos de interés a tal conclusión?

Cualquier diseño institucional del empleo público debe resolver adecuadamente, entre otros, el problema derivado de la relación o contrato de agencia (en sentido económico y no estrictamente jurídico) entre el principal (los políticos elegidos) y el agente (los empleados públicos). Un buen diseño ha de conseguir que los agentes desarrollen leal y eficientemente las políticas y la legislación procedente del principal (legisladores y poder ejecutivo). Pero la institución del patronazgo resolvió bien el problema de agencia mientras el número de empleos públicos fue limitado. Hasta entonces los costos de selección y supervisión que los legisladores y el Presidente debían soportar eran asumibles y sobradamente compensados con la dedicación, compromiso y responsabilidad de los empleados. Pero a medida que se fue agrandando el empleo público, los costos de negocia-

capital, productos y trabajo. La renta per cápita creció velozmente. La innovación tecnológica y la victoria de la unión abrieron extraordinariamente los mercados. Fue el tiempo de las grandes fortunas y empresas, del crecimiento desorbitado, de la creación de grupos de interés interestatales, y de la solicitud de mejora de los servicios federales tradicionales (hacienda, postal, aduanas, infraestructuras) y de la creación de otros nuevos especialmente en forma de intervenciones regulatorias (autoridad monetaria, antimonopolio, de comercio interestatal, de sanidad animal, etc.).

²⁵ A medida que se transformaba la economía cambiaba la naturaleza de los partidos. Estos cedían en su rol tradicional de distribuidores locales de beneficios federales para convertirse crecientemente en reivindicadores de políticas y servicios nacionales. La tensión entre los dirigentes políticos nacionales y locales de los partidos se incrementó y se polarizó en torno al mantenimiento o sustitución del patronazgo. Aunque apoyado por las maquinarias locales, éste fue rechazado cada vez más por los miembros del Congreso y los Presidentes y candidatos a la Presidencia. Para estos perdía su atractivo como fuente de votos. A medida que se ampliaba el número de empleados públicos y se hacían más complejas las tareas administrativas, crecía la dificultad del control político de los nombrados, quienes desarrollaban con gran libertad sus propias agendas cada vez menos coincidentes con los intereses electorales de los legisladores y candidatos presidenciales; el corolario eran la corrupción y el desprestigio. A esto debía añadirse que el costo de las campañas electorales se iba incrementando tanto que el patronazgo ya no era una fuente suficiente de financiamiento. De este modo, la demanda social creciente de una prestación de servicios mejor y más previsible coincidía con el deseo de los Presidentes y de los miembros del Congreso por fortalecer la organización nacional y debilitar la maquinaria local de los Partidos. En los Estados Unidos, la creación del sistema de mérito federal fue vista como un medio clave para romper el apoderamiento que de las instituciones políticas tenían los jefes políticos. Tal como señaló en su tiempo (1887) George Curtis, uno de los líderes de la Liga para la Reforma del Servicio Civil, “el objetivo de la reforma del servicio civil no es sólo conseguir un sistema de exámenes para los nombramientos administrativos sino la restauración de los partidos políticos a su verdadera función que es el mantenimiento y fortalecimiento de las políticas nacionales” (citado en Skowronek, 1982:54).

ción, “tamizado” y supervisión de los empleos de patronazgo se incrementaron drásticamente²⁶.

De hecho, la mayoría de los empleos públicos quedaron por fuera de la posibilidad de una supervisión efectiva. Presidente y legisladores comenzaron a delegar en otros la responsabilidad de administrar el sistema de patronazgo; pero esto sólo agravó los problemas de agencia: cada vez se hacía mayor el margen para que los empleados persiguieran sus propios intereses y agendas (o los de su partido local), a veces en contradicción con un contrato de agencia cada vez más impreciso y peor monitoreado. En estas condiciones, el potencial de comportamiento oportunista se agrandaba y el compromiso y dedicación de los empleados públicos lo eran cada vez más a sus fines personales. La corrupción, la ineficiencia y la falta de receptividad surgieron inevitablemente; los empleados de patronazgo comenzaron a percibirse socialmente como una nueva élite partitocrática incompetente y nada receptiva, tan distante del *commonman* como la élite de *gentlemen* a la que había reemplazado décadas antes. Presidente y legisladores comenzaron a percibir el arreglo institucional del patronazgo como creador más de perjuicios que de beneficios electorales²⁷. Nada más lógico, pues, que los propios políticos, ante la imposibilidad de la supervisión personal, tendieran a sustituir progresivamente las normas contractuales de la relación de agencia por normas institucionales y organizativas determinantes de los derechos, deberes y responsabilidades de los empleados.

Pero el que falle la relación o contrato de agencia no explica por sí sólo la aparición del sistema de mérito. Existen numerosos países —la mayoría de los latinoamericanos, entre ellos— en los que ya hace muchos años que funciona mal la supervisión, y sin embargo no se decide a nacer el sistema de mérito. Es otra la razón que explica la crisis del patronazgo y su sustitución por el sistema de mérito. Tal razón se encuentra en los grandes cambios económicos producidos a partir de

²⁶ El proceso de designación era muy personalizado y meticuloso dada la necesidad de articular los intereses y criterios de la organización política local con los de los legisladores y del Presidente. Estos tenían muchas veces que proceder a indagaciones, entrevistas y diversos criterios de evaluación de sus méritos profesionales y políticos (cosa que en algún momento llegó a incluir la realización de exámenes). La administración del patronazgo se hacía una carga muy pesada. James Garfield clamaba que “una tercera parte al menos del tiempo de un legislador debía consumirse atendiendo a las demandas de los aspirantes”. Al final, legisladores y Presidente actuaban como meros *brokers* en procesos que quedaban fuera de su control. A James Garfield el sistema le resultó especialmente costoso. El 2 de julio de 1881, poco después de su nominación como Presidente, fue asesinado por un aspirante frustrado a uno de los empleos de patronazgo (Johnson y Libecap, 1994:18).

²⁷ La correlación entre el tamaño de la organización y los problemas de control de los empleados ha sido puesto de relieve por diversos estudiosos de la burocracia como Gordon Tullock (1965:42–195), quien ha razonado por qué la autoridad se deteriora en los medios burocráticos cuando aumenta el tamaño de la agencia. En el mismo sentido se ha expresado Anthony Downs (1967:143) al señalar que cuanto más amplia es la organización burocrática más débil ha de ser el control jerárquico, por lo que mayor será el potencial de distorsión deliberada por parte de los empleados.

la Guerra Civil norteamericana. Con anterioridad a la misma, los gobiernos apenas habían intervenido en la economía. Las reglas del juego de los intercambios económicos eran reglas meramente entre particulares, y por ende la demanda de seguridad jurídica se daba casi exclusivamente frente a otros sujetos privados y muy escasamente frente a los gobiernos. Pero con la revolución tecnológica e industrial de finales de siglo todo cambió: potentes grupos empresariales se van a lanzar a fuertes inversiones en capital fijo y de largo plazo; estas inversiones (el caso del ferrocarril es el más conocido) van a incentivar el desarrollo de muchas pequeñas y medianas empresas altamente dependientes de los grandes inversionistas; pero mientras estos últimos podían soportar el costo de participación en el proceso político, no sucedía así con las pequeñas y medianas empresas; de este modo se fue formando una gran coalición articulada en torno a los pequeños negocios en expansión que propendía a la vez a la superación del patronazgo y a la fijación de marcos regulatorios aceptables y de aplicación previsible y no arbitraria (Knott y Miller, 1987:123 y ss). En otras palabras, surgió una demanda de seguridad jurídica frente a la acción del poder ejecutivo que no podía satisfacerse sólo con la posibilidad de revisión judicial²⁸.

Así pues, la institución del patronazgo no sólo se enfrentaba a un insalvable problema de supervisión, sino también a otro de credibilidad social de los compromisos legislativos. El análisis económico de la política legislativa ha puesto de relieve cómo los políticos, en sus transacciones con los diversos grupos de interés, se ven forzados a resolver el problema de durabilidad y credibilidad de los acuerdos legislativos alcanzados (McCubbins y Page, 1987:409–425). Uno de los factores de los que dependen esta durabilidad y credibilidad es el comportamiento del aparato administrativo ejecutor de la legislación. El sistema de patronazgo favorece la manipulación político-administrativa de la legislación, por lo que resulta contrario a los intereses tanto de los políticos que negociaron la legislación como de los grupos de interés que realizan cálculos económicos con base en la

²⁸ La consideración de la función pública como una institución procuradora de la seguridad jurídica no es hoy usual. Ello se debe, en primer lugar, a una visión excesivamente judicialista de la seguridad jurídica, olvidando frecuentemente que la revisión judicial sólo puede ser efectiva en la medida en que los actores político-administrativos, empresariales y sociales adapten sus comportamientos a la legalidad vigente. Ello depende tanto de la cultura cívica imperante como del sistema institucional o de incentivos. En este sentido, la institución del sistema de mérito es un marco de constricciones e incentivos para que los funcionarios públicos estén, por un lado, protegidos frente a la presión de los políticos y de los grupos de interés y, por otro, interesados corporativamente en el cumplimiento de la legalidad. Pero la falta de correlación usual entre función pública y seguridad jurídica se debe, en segundo lugar, a la extensión del régimen estatutario funcional más allá de sus fundamentos constitucionales razonables. La universalización del régimen funcional a la casi totalidad del empleo público —la mayoría del cual está afecto a funciones privatizables o contratables, es decir, a funciones públicas contingentes— está determinando la consideración de la función pública desde los valores gerenciales de la eficacia y la eficiencia hoy preponderantes. Esta preponderancia está desestructurando el orden institucional de lo que Yehezkel Dror viene reiteradamente llamando “las funciones de orden superior” del Estado (Dror, 1995:222).

misma siempre que les resulte costoso o desventajoso manipular su distorsión administrativa.

En síntesis, ante el problema insalvable planteado por la supervisión, ante el cambio del sistema de partidos políticos, ante las nuevas condiciones socio-económicas productoras de coaliciones que demandaban seguridad jurídica, la mayoría de los políticos impulsó el nuevo esquema institucional que debía sustituir progresivamente al sistema de patronazgo: el sistema de mérito. La función social que éste tenía que cumplir era clara: procurar seguridad jurídica a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de estos con base en el mérito y a los criterios de la carrera burocrática. El sistema de mérito no se impuso, pues, contra la voluntad de los políticos sino también por interés de la mayoría de ellos. En las condiciones de una economía de mercado dinámica, abierta y políticamente pluralista, los políticos querían un empleo público menos vulnerable a la manipulación política y al oportunismo legislativo. Mediante los exámenes de acceso, la protección frente a la remoción, la promoción por antigüedad y mérito, y un sistema de retribuciones no manipulable políticamente, se incrementaba la "durabilidad de los acuerdos legislativos" (Horn, 1995:123). Es obvio también que el sistema de mérito ha contribuido al desarrollo en todas las economías de mercado avanzadas de la "confianza" o capital social, esto es, la institucionalidad informal que permite obtener todas las ventajas económicas del intercambio abstracto y del avance tecnológico (Fukuyama, 1995).

El sistema de mérito no nació, pues, para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a "clientes" individualizables (que es el supuesto desde el que hoy se le critica impropriamente), sino para procurar seguridad jurídica y confianza y, con ello, para promover la eficiencia en el mercado. Posner (1992:608) ha distinguido entre la eficiencia interna de las administraciones, la cual consiste en minimizar los costos de sus resultados (que es el tema que más atención recibe actualmente), y la eficiencia asignativa de las administraciones, la cual consiste en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante). La institución del sistema de mérito responde al segundo tipo de eficiencia. Por consiguiente, cada una de sus encarnaciones organizativas concretas debería evaluarse en función de su verdadero fundamento. Hoy, sin embargo, la prevalencia de las legítimas consideraciones de eficacia y de eficiencia, unida al desconocimiento del verdadero fundamento institucional de la función pública, está provocando tal confusión que ninguno de los valores involucrados podrá salir bien parado.

Obsérvese que el logro de la competencia profesional de las personas por sí sólo no justificaría el sistema de mérito. En primer lugar, las empresas privadas no necesitan acudir a las complicaciones del estatuto funcional para procurarse competencia profesional. En segundo lugar, existe la evidencia histórica represen-

tada por el intento de combinar el sistema de patronazgo con el acceso al servicio civil de sólo aquellos que mediante exámenes hubieran acreditado su “idoneidad técnica” para los puestos. Pero este sistema, aunque garantizaba la competencia profesional de los nombrados, no era capaz ni de resolver el problema de monitoreo (Johnson y Libecap, 1994:27) ni de satisfacer las nuevas necesidades sistémicas de seguridad jurídica, confianza o “durabilidad legislativa” (Horn, 1995:126)²⁹.

Las argumentaciones anteriores puede ayudarnos también a comprender por qué el sistema de mérito no ha conseguido desarrollarse ni arraigar en los países latinoamericanos (exceptuado Chile y reconociendo los intentos en curso en diversos países para sectores administrativos específicos). Nos puede permitir también formular hipótesis válidas sobre las condiciones necesarias para el cambio del sistema institucional de patronazgo aún hoy dominante, y para el enraizamiento del sistema de mérito hoy sólo emergente en la gran mayoría de los países de América Latina³⁰.

²⁹ El sistema de mérito como institución no se basa exclusiva ni fundamentalmente en la exigencia de mérito en el acceso. Es más, la experiencia internacional y no sólo la española está llena de ejemplos de acceso irregular a una situación estatutaria organizada por el principio de mérito. Cada vez que se ha producido una gran expansión del número de los empleos públicos (como en España en los años sesenta o en los ochenta, o como en los Estados Unidos del New Deal de Roosevelt), los sistemas regulares de selección han quedado desbordados y se ha procedido al nombramiento masivo de funcionarios (por lo demás sin gran escándalo por parte de ningún actor relevante), con base principalmente en criterios de confianza (ya sea política o de los funcionarios preexistentes que merecen la confianza de los políticos, razón por la cual es posible que los funcionarios de acceso regular no hayan criticado frontalmente el sistema). Al cabo de un tiempo se procederá casi indefectiblemente a regularizar o funcionarizar esta masa de nuevos empleados, práctica ésta conocida tradicionalmente en los Estados Unidos como *blanketing in*. Lo que el sistema institucional de mérito protege no es tanto la competencia de la persona que accede (a pesar de la importancia que este punto obviamente tiene) como la posición de imparcialidad y sujeción al Derecho del funcionario en el ejercicio de sus funciones (Horn, 1995:104). De ahí el discutible fundamento de la jurisprudencia constitucional española que ha considerado que las exigencias del mérito y de la capacidad se dan fundamentalmente en el acceso y sólo de manera más debilitada, conforme a la configuración del legislador, en la carrera y la promoción administrativas (STC. 192/1991, 200/1991, 293/1993 y 365/1993), jurisprudencia ésta que ha merecido justamente la crítica de los autores Martínez López-Muñiz (1988:983 y ss) y Jiménez Asensio (1996:58 y ss.). Tan es así que podría invertirse el razonamiento jurisprudencial y afirmar rotundamente que un sistema de mérito limitado al acceso que no garantiza a posteriori la imparcialidad del funcionario ni consistentemente la objetividad de la acción administrativa no es un sistema capaz de satisfacer la funcionalidad social o fundamento institucional del sistema de mérito y por lo tanto no puede ser calificado propiamente como tal.

³⁰ América Latina es la región del mundo que vivió más intensamente el movimiento de reforma administrativa desde mediados de los años cincuenta hasta prácticamente la crisis de la deuda (Caiden, 1991:187). En ningún otro lugar del mundo se han creado más facultades y escuelas de administración pública que entre el Río Grande y la Tierra de Fuego. En una etapa de desarrollo basado en la sustitución de importaciones con el Estado productor como protagonista central y con la economía dominada por grandes grupos de interés públicos y privados normalmente en posiciones monopolísticas y sin capacidad de competir internacionalmente, con un número escaso de pequeñas y medianas empresas formales carentes de libertad económica y de voz política, con sectores inmensos de la población en la informalidad y la exclusión, es obvio que faltarán las condiciones para que pudiera surgir una demanda de cambio institucional hacia el sistema de mérito. Este en realidad no pasó nunca de ser un puro planteamiento académico. Sin una verdadera economía de mercado, el patronazgo era el

El ámbito material de la función pública como institución

La confusión entre función pública y empleo público y sus consecuencias

Una de las tesis claves de este trabajo es que la función pública como institución no comprende la totalidad del empleo público. Esto, entiéndase bien, no quiere decir que el acceso al empleo público no cubierto por el Estatuto de la Función Pública no deba hacerse por los criterios de mérito y de capacidad. No sólo el acceso sino los demás aspectos de la relación de empleo público deben quedar cubiertos por estos principios constitucionales (Ferez, 1993).

Si se admite, como aquí se hace, que la función pública está garantizada institucionalmente por el constituyente — de la misma manera en que se admite que el constituyente sabía lo que garantizaba—, deberemos investigar el criterio sustantivo (en nuestro lenguaje la “funcionalidad social”) que fundamenta a la institución constitucionalmente garantizada. Lo que no se puede es aceptar que existe garantía constitucional de la institución y presumir seguidamente que dicha garantía cubre todo el universo del empleo público o la generalidad del mismo³¹. Tampoco se puede considerar que la Constitución ha dado un mandato en blanco al legislador para que configure libremente las relaciones de empleo público como funcionariales o como laborales³².

sistema que permitía el control sociopolítico tanto en dictadura como en democracia (Wiarda, 1992:315 y ss). Las cosas han cambiado radicalmente con el agotamiento del modelo de desarrollo que representó la sustitución de importaciones. Cuando el protagonismo fundamental del desarrollo deja de corresponderle al Estado y pasa a un sector privado que debe competir abiertamente, se redescubre en América Latina la sociedad civil y la economía de mercado. Así pasa a primer plano el tema de la eficiencia asignativa y con él, entre otras, la necesidad de ir construyendo progresivamente el sistema de mérito, tarea ésta que se enfrenta con muy notables dificultades (Banco Mundial, 1993b).

³¹ Es la conocida posición de Parada (1986:320 y ss.) para quien, al no referirse la Constitución a la posibilidad de que los empleados de las administraciones públicas estén sujetos al Derecho Laboral, “no parece lícito que el legislador ordinario pueda establecer esa dualidad de regímenes”, que califica gráficamente de esquizofrenia organizativa (por lo demás curiosamente registrable en administraciones públicas tan “desgarradas” como la británica y la alemana). Según este autor, la admisión de personal laboral al servicio de la administración atenta contra el principio de igualdad (principalmente por la diversidad de derechos sindicales de unos y de otros), es contraria al principio de jerarquía proclamado en el artículo 103.1 de la Constitución —“que se asegura a través de la ordenación en grados de los funcionarios”— y, en fin, no garantiza en la misma medida el principio de eficacia —“garantizado en mayor medida con un régimen de derecho administrativo creado e interpretado... en función de asegurar la prioridad y superioridad de los intereses y necesidades del servicio”. Esta es una posición similar a la de Cámara del Portillo (1988), que junto con la del maestro Parada han sido severamente criticadas por López Gómez (1995). La tesis de la opción general del constituyente por el régimen funcional procede del *obiter dicta* de la conocida STC 99/1987 del 11 de junio.

³² Ante la pretensión de universalizar el régimen funcional a la totalidad del empleo público, diversos autores han defendido la neutralidad relativa de la Constitución en esta materia (Baena, 1988:251 y ss.; Prats, 1987:126 y ss.; López Gómez, 1995:127 y ss.). La relatividad se refiere a que tales autores no prejuzgan si la Constitución contiene o no un criterio material de delimitación del régimen funcional respecto del laboral. Su objetivo es

En este sentido vale la pena destacar la actitud de los autores que, aun aceptando acríticamente la doctrina jurisprudencial de la opción del constituyente en favor de la generalización del régimen estatutario, se ven obligados a buscar la justificación de esta generalización en la necesidad de asegurar un funcionamiento estable y regular de los servicios públicos. Esta finalidad sólo puede conseguirse, a su juicio, mediante la técnica de determinación unilateral de las condiciones de trabajo por parte de la administración, ya que sólo ella garantiza la existencia de una regulación uniforme difícilmente conciliable con la fragmentación típica de la regulación colectiva propia del Derecho del Trabajo, al tiempo que permite ajustar la regulación de las condiciones de trabajo a las exigencias de la técnica presupuestaria, incompatible con la determinación bilateral de las retribuciones (Palomar, 1996). Pero estas razones no son nada convincentes y han sido académicamente rebatidas de modo harto suficiente (Godino, 1996:62–63)³³.

Ante la dificultad de encontrar un criterio substantivo satisfactorio o ante la fuerza de la presión de los sindicatos funcionariales³⁴ o de cierto corporativismo profesoral, no nos parece admisible la pretensión académica o política de apostar por la universalización del régimen funcionarial, borrando de un plumazo uno de los problemas que más tensionan con razón la reestructuración de las administraciones públicas actuales (tal como ya tuvo ocasión de evidenciar el informe dirigido por Treu (1987)). Tal actitud no sólo contrasta con la observable en el Derecho y el mundo académico de nuestro entorno, sino que podría agudizar aún más los problemas de nuestra función y empleo público³⁵.

razonar que la Constitución admite ambos. Nada tiene que ver con dichas posiciones la remisión contenida en el artículo 15.1 de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública —justamente declarado inconstitucional—, el cual, aunque partía de la existencia de puestos funcionariales y laborales “por naturaleza” remitía la determinación de los correspondientes criterios sustantivos de diferenciación al Ministerio de la Presidencia, generando con ello un riesgo de arbitrariedad ejecutiva jurídicamente inadmisibles. Lo cierto es que tras la Sentencia 99/1987 del 11 de julio, seguimos sin saber si es el legislador quien debe fijar los criterios de división o si dichos criterios deben deducirse directamente de la garantía constitucional de la institución de la función pública, que es la tesis que ahora defendemos y que tratamos de fundamentar y desarrollar.

³³ En particular esta opinión desconoce la enorme diversidad de tareas asignadas a las administraciones públicas, que mal se compadece con la uniformidad de su régimen jurídico (y no sólo en los aspectos referentes al personal). Aunque sigue siendo obligado concebir la pluralidad de las administraciones públicas dentro de la unidad político-constitucional del Estado, esto no obsta para reconocer que dentro de cada administración pública existe una creciente e inevitable diversificación de tareas, tecnología y entornos. Este dato obliga a situar la racionalidad de los regímenes jurídicos y de las técnicas de gestión de manera contingente, es decir, adaptada a la especificidad limitada de cada caso (Parejo, 1991; Prats, 1993) y choca frontalmente con la pretendida racionalidad de la aplicación del solo régimen funcionarial al conjunto de las tareas administrativas.

³⁴ Nuestros sindicatos de funcionarios y empleados públicos siempre han vivido en la contradicción que representa el reivindicar en los congresos en un nivel retórico general el régimen laboral y el luchar en un nivel real y concreto a través de la acción de sus secciones sindicales por la ampliación del régimen funcionarial, si es posible acompañada por el disfrute —aunque fuere a nivel informal— de los mismos derechos sindicales correspondientes a la relación laboral de empleo. Sobre este particular puede verse el documentadísimo trabajo de Joan Mauri.

³⁵ La actitud a que nos referimos llega a su extremo lógico en los “cruzados de la funcionarización” que, tras señalar —contra toda la evidencia de la administración y del Derecho comparado de las democracias de mercado

En la administración y en el Derecho comparados, función pública y empleo público se hallan frecuentemente separados (como es el caso del Reino Unido o de Alemania) y cuando no lo están (como sucede en el caso francés o, por distintas razones, en el de los Estados Unidos), los estatutos o regímenes especiales se encargan de modular o intensificar en forma distinta los valores y principios de la función pública, según las exigencias específicas de cada sector de actividad o de cada colectivo de funcionarios³⁶. Por su parte, un sector importantísimo de la doctrina comparada —incluida la administrativista— viene insistiendo en la necesidad de racionalizar la gestión del grueso del empleo público tanto mediante la distinción sustantiva entre funcionarios y empleados como mediante el reconocimiento de la existencia en la relación laboral de empleo público de aspectos sometidos al Derecho y a la jurisdicción contencioso-administrativa³⁷.

Con todo, lo más preocupante es que la confusión entre la función pública y el empleo público —subsumiendo la totalidad de éste en aquélla— va a acabar

más avanzados y con funcionarios y empleados por lo menos tan imparciales como los nuestros— que “las vinculaciones contractuales no son técnicas jurídicas adecuadas a la constitución del grueso del personal de las administraciones públicas, en tanto que no garantizan la imparcialidad del funcionamiento de la administración” (Martínez de Pisón, 1995:539). Para este joven autor todos los funcionarios, por el hecho de serlo formalmente e independientemente de que realicen o no funciones de autoridad, tienen “derecho al cargo”, lo que implica, según él, una inamovilidad geográfica y funcional tal que dudosamente podría adaptarse a ella ninguna organización administrativa moderna. De tener éxito y ver reflejadas sus tesis en textos legales, este joven autor será elevado al santoral del sindicalismo funcionarial: todos o casi todos funcionarios —es su tesis— y todos o casi todos con derecho a cargo —deducido esto nada menos que del orden constitucional del mérito—, algo que ni los sindicatos más audaces se hubieran atrevido a soñar. Quizás veamos un día al Sr. Nicolás Redondo imponiendo la orden del mérito sindical a este autor.

³⁶ Es conocida la distinción que se establece en el Reino Unido entre servidores civiles y empleados públicos. Los primeros, tras las reformas de la Sra. Thatcher, apenas llegan a 500.000 y tiene a su cargo el grueso de las funciones de autoridad del Estado. Los segundos, que superan ampliamente los 3.000.000, están principalmente asignados a funciones de producción y prestación de servicios públicos. En Alemania la distinción tradicional se da entre funcionarios, empleados y trabajadores, siendo éstas dos últimas categorías las más numerosas y quedando sometidas ambas a un régimen contractual. Ha sido el artículo 33.4 de la Ley Fundamental de Bonn el que ha establecido una reserva para el régimen funcionarial del ejercicio de las funciones de soberanía del Estado, expresión ésta que ha dado lugar a no pocos debates doctrinales. Obsérvese que este criterio de las funciones de soberanía es muy próximo sino coincidente con el utilizado por las instituciones comunitarias para delimitar el círculo del empleo público exento de la libre circulación de trabajadores, al cual nos referiremos más adelante.

³⁷ Entre los administrativistas italianos son bien conocidas las posiciones de Giannini (1980) y de Cassese (1993 y 1994), así como también lo es la importante reforma operada primero por la Ley del 29 de marzo de 1983 que tuvo como finalidad esencial racionalizar la negociación colectiva en el sector público mediante la incorporación e imitación del modelo del sector privado, y después por el Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993. Este da cumplimiento a la delegación contenida en el artículo 2 de la Ley de 23 de octubre de 1992, el cual ha supuesto un cambio radical de enfoque al caminar no hacia la separación sino hacia la integración de los regímenes funcionarial y laboral, aunque situando el centro de gravedad en este último (Martínez Bargueño, 1995; Godino, 1996:65).

agravando considerablemente el estado de nuestras administraciones públicas. El régimen estatutario o funcionarial, debidamente articulado con base en un sistema de mérito garantizador de la imparcialidad profesional del funcionario, supone una inevitable rigidez gerencial, debidamente justificada por los valores y funciones sociales que lo justifican. Pero si este régimen funcionarial se extiende a la casi totalidad del empleo público, una de dos: o se va a hacer imposible la gestión pública eficaz y eficiente de todas aquellas funciones públicas en las que la imparcialidad no es el valor fundamental (de hecho todas aquellas cuyo ejercicio puede hacerse en forma de empresa pública, por contratación o susceptibles de privatización, es decir, la inmensa mayoría) o, para evitar lo anterior, se va a flexibilizar de tal modo el estatuto funcionarial que puede producirse un fuerte deterioro del valor de la imparcialidad allí donde este valor es decisivo. Tampoco debería excluirse la peor de las combinaciones: que una coalición político-sindical suficiente impusiera la rigidificación del empleo en la provisión de servicios y la flexibilización en las funciones de autoridad y soberanía.

Exploración de los criterios sustantivos que delimitan el régimen estatutario

La tesis que hemos venido avanzando y que vamos a acabar de fundamentar sostiene lo siguiente:

- la Constitución ha garantizado la función pública como institución;
- se debe suponer que los constituyentes establecieron esta garantía para asegurar ciertos valores y funciones sociales;
- estos valores y funciones son comunes a todas las economías de mercado avanzadas y se orientan fundamentalmente a disminuir los costos de transacción mediante la producción de condiciones generales para la eficiencia económica del mercado;
- estos valores son, principalmente, la sujeción al derecho, la imparcialidad y el mérito profesional;
- tales valores se traducen en la exigencia de un régimen jurídico estatutario que los garantice;
- tal régimen jurídico no debe cubrir sino aquellos empleos públicos de los que depende la realización de la función social de la función pública como institución;
- el sistema de mérito es postulable tanto para la función pública como para el empleo público laboral;
- el mérito en la función pública se orienta y se mide principalmente por la creación de condiciones generales de eficiencia, lo que exige garantizar la imparcialidad y la seguridad jurídica, y

- el mérito en el empleo público se orienta y se mide por el criterio de la eficacia y la eficiencia internas.

Los argumentos que sirven para fundamentar y perfilar las afirmaciones precedentes se pueden desarrollar desde diversas aproximaciones al tema. En primer lugar, debería reconsiderarse la jurisprudencia constitucional sentada en la STC 99/1987 del 11 de junio, conforme a la cual “habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario con carácter general para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública”. Esta sentencia, en efecto, no sólo se ha limitado a declarar la inconstitucionalidad del viejo art. 15.1 de la Ley 30/1984, lo que era obligado pues éste constituía una deslegalización impropia, sino que además se sintió obligada a razonar algo que no se hallaba estrictamente en el *petitum* de la demanda y hasta a imponerle al legislador la forma en que tenía que proceder en el futuro. La Sentencia no se sintió obligada a razonar su afirmación, probablemente porque incurrió en el vicio de leer la Constitución desde el dato normativo positivo y no al revés, que es lo jurídicamente correcto (Borrajó Iniesta, 1993:235). Con esta jurisprudencia se ha ido en realidad mucho más lejos de lo que algunos administrativistas habían considerado el ámbito de la reserva del régimen estatutario (construido en torno al concepto de funciones de soberanía) al aceptar la compatibilidad con nuestra Constitución de soluciones como la alemana (Garrido, 1980:1043; Entrena, 1991:2067).

Por otra parte, no se trata de delimitar el ámbito constitucionalmente reservado a la función pública como institución para seguidamente aceptar que la ley puede desbordar dicho ámbito y llevarlo a cuantos otros del empleo público considere conveniente. Los criterios sustantivos a explorar deben poder descubrirnos el ámbito administrativo, que sólo puede ser sometido al régimen funcional, y el ámbito administrativo, que sólo puede ser sometido al régimen laboral (con todas las especificidades derivadas de la vigencia también en el mismo del sistema de mérito). Esto no obsta al reconocimiento de una franja funcional lícitamente debatible, tal como sucede en el caso alemán.

Conocido es el debate producido en Alemania sobre el alcance que debía darse al concepto *funciones de soberanía* como delimitador de la reserva del régimen funcional. La discusión ha girado en torno a si tales funciones comprenden exclusivamente las de intervención administrativa o deben extenderse también a las de tipo prestacional. Sin perjuicio de reconocer el carácter dinámico de las soluciones, la posición mayoritaria se inclina hoy por incluir en tal concepto la administración de intervención³⁸ en la que el Estado se enfrenta al particular en

³⁸ La limitación de la reserva de funciones de soberanía al ámbito de la administración de intervención ha sido el criterio de la mayoría de los autores. El régimen de la función pública procede en realidad de la necesidad de que

una posición de poder, cosa que sólo excepcionalmente sucede en la administración prestacional.

Similar criterio proponía Giannini en su ya lejano Informe de 1979, al indicar que “las relaciones de servicio son las mismas en la función pública y en el empleo privado” y que la diferencia está en que “algunos funcionarios públicos añaden a la relación de servicio una relación funcional cuando se convierten en titulares de un organismo del Estado y, en calidad de tales, realizan actos de autoridad, de poder público” (Giannini, 1980:207). En la misma línea, en Francia, donde la doctrina y la práctica dominantes han sido la cobertura del empleo público por el régimen estatutario (del que sólo quedarían excluidos los trabajadores de los establecimientos comerciales e industriales), la obstinada persistencia de los “no titulares” y el debate en torno a los procesos de “titularización” está llevando a diversos autores a reconocer la racionalidad de estas realidades y a proponer soluciones próximas a las alemanas (Hamon, 1989:821). No deja de ser significativa la coincidencia básica con estas posiciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo sobre el ámbito de empleo público exento del derecho de los trabajadores a la libre circulación³⁹.

La vieja tesis de las actividades de autoridad, poder público o soberanía como ámbito material de la función pública como institución puede verse hoy nuevamente fundada, fortalecida y precisada como consecuencia de nuevas contribuciones académicas pluridisciplinarias. En tal sentido, señalaremos en primer lugar el aporte realizado por el profesor Dror desde el mundo de las políticas públicas:

la actuación administrativa se someta a la ley y esta necesidad es insoslayable en el ámbito de la administración de intervención. En realidad, ésta también cubre aquellos aspectos de la administración prestacional en que las administraciones ejercen poder sobre los ciudadanos dictando actos o preceptos que inciden en su derecho a las prestaciones. Este ámbito de la administración prestacional, y no el de la producción material de las prestaciones, está incluido también en el concepto constitucional de funciones de soberanía (Montoro, 1986:29 y ss).

³⁹El artículo 48.4 del Tratado de Roma exceptúa los empleos en las Administraciones Públicas del derecho de los trabajadores comunitarios a la libre circulación por el territorio de la Comunidad. Como se sabe, el Tribunal de Justicia ha producido una jurisprudencia muy estricta circunscribiendo la excepción a sólo aquellos empleos públicos que “comportan una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de otras colectividades públicas”, siendo indiferente a estos efectos la calificación que de los empleos haya realizado el Derecho nacional. Aunque no sería legítimo deducir de la jurisprudencia europea ningún criterio material de delimitación del régimen estatutario (cuestión ésta obviamente perteneciente a los Derechos nacionales), tampoco sería aceptable ignorarla en nuestro tema, ya que proporciona como mínimo una pista para detectar el *núcleo estratégico* del Estado. En tal sentido la Comisión, en su Comunicación 88 (C/72/02 sobre la aplicación del art. 48.4) considera que entre los empleos que pueden reservarse a los nacionales se encuentran los de las Fuerzas Armadas, policía, magistratura, administración tributaria y diplomacia, además de todos aquellos que comprendan la elaboración de los actos jurídicos y su ejecución, el control de su aplicación y la tutela de los organismos dependientes, y ello en cualquier nivel de administración territorial o funcional, trátase de funcionarios u otros agentes. En cambio la Comisión entiende que debe potenciarse la libertad de circulación en los servicios públicos de carácter comercial (transportes, gas y electricidad, correos y telecomunicaciones, radiotelevisión), en los servicios sanitarios, en los de enseñanza y en los de investigación civil (Sánchez Morón, 1996:117).

"Es necesario establecer una distinción esencial entre las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos y sus funciones de orden superior. Las segundas son cuantitativamente muchas menos que las primeras, pero tienen una importancia crucial, ya que están relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas hacia el futuro... Cabe mencionar, como ejemplos, las decisiones sobre los regímenes políticos y constitucionales; los proyectos físicos e infraestructurales en gran escala; las políticas globales que quieren producir cambios en gran escala en las esferas de la educación, la pobreza, las relaciones exteriores, la ciencia y la tecnología, etc., y las decisiones sobre la división del trabajo entre el gobierno y los mercados, incluida la reglamentación de estos últimos..." (Dror, 1995:8)⁴⁰.

Obviamente la responsabilidad por las funciones de orden superior es de naturaleza netamente política. Pero si los Estados quieren dotarse de una capacidad técnica profesional que apoye la tarea de los políticos, también es obvio que dicha capacidad ha de quedar en el ámbito de la función pública (sin perjuicio de la necesidad y pertinencia de acudir a la contratación de capacidad experta externa situada en el mercado, en las universidades o en organizaciones no gubernamentales de tipo *think tank*).

Burocracia y gerencia: el redescubrimiento de la racionalidad burocrática y sus límites

Otra contribución valiosísima a la reformulación del concepto de administración de intervención como delimitador tradicional del ámbito institucional de la función pública procede de una nueva politología que aplica el análisis económico al

⁴⁰ "Es interesante especular sobre por qué el debate acerca de 'reinventar o desinventar el gobierno' y las medidas propuestas para tal fin se relacionan casi exclusivamente con sus funciones de servicio, ejecución y gestión... Ello es inquietante... La atracción por los mercados puede agravar la tendencia a concentrarse en las funciones gubernamentales que podrían transferirse a los mercados y hacer caso omiso, por más importantes que sean, de las funciones que claramente sólo pueden ser desempeñadas por los gobiernos. Una sensación general de incompetencia en el desempeño de las funciones de orden superior puede llevar también a los dirigentes políticos a restar importancia a esas funciones y transferir la responsabilidad de los problemas que no saben cómo resolver a los mercados y a otros procesos impulsados por la "mano invisible"... No se puede permitir que este descuido persista. Desde el punto de vista del futuro de la sociedad y el mundo, esas tareas del gobierno son precisamente las más importantes. Por consiguiente, uno de los principales objetivos de las grandes reformas administrativas y de gestión pública debería ser un gobierno más compacto que concentrara sus esfuerzos en el desempeño adecuado de las funciones básicas de orden superior y dejara que otras estructuras emprendieran y administraran la mayoría de las tareas de servicio, ejecución y gestión. Entre las funciones básicas de orden superior de los gobiernos que es necesario fortalecer significativamente, las más importantes son la formulación y selección de políticas y la supervisión de su ejecución... Para lograr estos objetivos es necesario trascender las nociones convencionales de "eficiencia" y "eficacia" y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir en el futuro en la dirección deseada..." (Dror, 1995:8-9).

campo político-administrativo y, en especial, al de la actividad regulatoria. En tal sentido, existe suficiente consenso entre los autores sobre el supuesto de que, si se quiere que una regulación mejore la eficiencia del mercado, la autoridad regulatoria: (a) debe tener información suficiente sobre el ámbito económico o social a regular y, en especial, sobre los costos que enfrentan las empresas; (b) debe tener la capacidad legal para fijar los precios o para subsidiar a las empresas o agentes con fondos procedentes de impuestos (de forma tal que se asegure la recuperación de la inversión y se incentive el comportamiento eficiente de los agentes), y (c) todo lo anterior debe producirse en un marco institucional que garantice el cumplimiento y la durabilidad de las regulaciones, lo que nos remite de nuevo a la centralidad de la seguridad jurídica (Laffont y Tirole, 1994, cap. 16; Baron, 1995:10–62; Spiller, 1995:63–79).

Sin que se den las condiciones anteriormente expuestas, no hay garantía de que la actividad regulatoria o de intervención mejore los resultados del mercado. En otras palabras, los fallos del mercado —por más reales que sean— aunque legitiman la intervención regulatoria, si ésta se diera sin las condiciones expuestas, podrían conducir a fallos del Estado que claramente excedan los del mercado y acaben empeorando las cosas⁴¹. Las tres condiciones antes expuestas son necesarias, pero en absoluto suficientes, pues aun si cada una de ellas se diera de modo razonable, nada garantiza que la intervención administrativa se realizará efectivamente por y para el interés público. El que esto suceda depende de los esquemas institucionales internos de la administración, uno de cuyos aspectos principales es el régimen de los funcionarios públicos (Przeworski, 1996).

En un Estado democrático, la autoridad para regular e intervenir procede de las elecciones y de la Constitución. Pero como dicha autoridad ha de ser delegada en buena parte necesariamente, la inevitabilidad de la delegación (Kiewiet y McCubbins, 1991:3) genera los problemas típicos de la relación principal-agente: dado que los organismos o agencias administrativas van a disponer de una discrecionalidad inevitable y que los funcionarios pueden tener intereses diferentes a los de los políticos y los ciudadanos (Niskanen, 1971), el problema de agencia (es decir, evitar las potenciales consecuencias de corrupción, clientelismo, inhibición, agrandamiento interesado de presupuestos, maximización de la seguridad en el empleo, etc.) se hace insoslayable. Es aquí cuando surge la pertinencia del régimen institucional de la función pública en relación con las actividades administrativas de regulación e intervención económica y social.

En efecto, el diseño de un sistema de incentivos que asegure la actuación de los funcionarios de autoridad en favor del interés público difícilmente puede inspi-

⁴¹ Una exposición divulgativa y de calidad de la teoría económica de los fallos de la intervención pública desarrollada desde la escuela de la “elección pública” puede encontrarse en Mitchell y Simmons (1994), especialmente en la parte II, capítulo IV, y en los estudios de caso que aparecen en la parte III.

rarse en los esquemas institucionales disponibles en el sector privado (o hasta en el sector público empresarial o en el de producción de servicios públicos divisibles) para resolver estos mismos problemas de agencia. Las razones son las siguientes:

- El resultado de las intervenciones administrativas casi nunca depende sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores (Miller, 1992:128–158).
- En tales condiciones, cada actor tiene un margen para escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que resulta imposible diseñar un esquema institucional que a la vez sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia y asegure el equilibrio presupuestario (Holmstrom, 1982).
- Dada la naturaleza de los bienes públicos puros o indivisibles procurados por la acción reguladora o interventora, resulta muy difícil sino imposible establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que estos (*outcomes*) se confundan impropriamente con los simples productos (*outputs*) de los organismos regulatorios o interventores (Tirole, 1994:4).
- La misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño (Tirole, 1994:22).
- Los organismos regulatorios suelen enfrentarse a la realización de no sólo una valor público sino varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión para efectos de evaluación (Roemer, 1996:24).

Todo lo anterior se traduce en que resulta poco razonable empeñarse en seguir identificando la acción administrativa de autoridad como *gerencia*, *gestión* o *management* públicos e intentando aplicar a la misma los criterios convencionales de eficacia y eficiencia. Ante las dificultades antes expuestas, y para asegurar la defensa de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter la acción administrativa de autoridad, no al régimen contractual propio del empleo privado (todo lo modulado que se quiera por los principios del mérito y de la capacidad), sino a los esquemas institucionales propios de la función pública en sistema de mérito (Przeworski, 1996; McCubbins y Schwartz, 1994). En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas rígidas y precisas lo que ayudará a resolver, si bien de manera imperfecta, el problema de agencia. Así pues, los funcionarios deberán ser evaluados por su comportamiento conforme a las reglas —incluidos los códigos deontológicos— que enmarcan su función. Y si bien éste no es un modo de control muy satisfactorio (el principal soporta el costo de la supervisión y del tiempo empleado por los agentes en reportar) dado que es costoso y no establece ninguna relación directa entre los

incentivos y el desempeño, resulta siendo el sistema más razonable (aunque sea sólo como *third best*), habida cuenta que la supervisión del esfuerzo individual y de sonsacamiento de la información privada de los funcionarios resultaría prohibitivamente costoso (Przeworski, 1996:18).

Por las mismas razones, la pretensión actual de caracterizar toda la actividad administrativa como gestión o management, o la de extender el régimen funcional al universo del empleo público para después intentar aplicar generalizada e indiscriminadamente las técnicas de eficacia y eficiencia de la gestión de recursos humanos al conjunto de la función pública, es un proceder poco informado y reflexivo, del que se pueden esperar más males que bienes públicos⁴². Afortunadamente, la llegada a los Ministerios de Reforma del Estado de personas intelectualmente preparadas y con credibilidad política está ayudando considerablemente a reorientar estos temas. Nos referiremos ahora a los casos de Brasil y Nueva Zelanda.

En Brasil, un académico internacionalmente reconocido, Bresser Pereira, actualmente Ministro para la Reforma del Estado y Presidente del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), está consiguiendo fijar y ver aceptado un marco conceptual suficientemente preciso para orientar la reconstrucción del empleo público y del sistema de mérito latinoamericano. Bresser (1996) propone distinguir cuatro sectores en el Estado moderno: el núcleo estratégico, las actividades exclusivas del Estado, los servicios no exclusivos, y la producción de bienes y servicios para el mercado. El núcleo estratégico del Estado se integra por todos los centros responsables de la producción de la legislación y de las políticas públicas. Las actividades exclusivas del Estado son aquellas que implican ejercicio de poder o autoridad, tanto para garantizar el cumplimiento de las leyes y políticas como la provisión de los bienes públicos puros (uno de los fallos del mercado unánimemente reconocido). Este sector comprende no sólo las actividades tradicionales del Estado (defensa, policía, seguridad jurídica, hacienda) sino también los modernos organismos y agencias regulatorias, incluidas tanto las del ámbito económico como las encargadas del financiamiento, fomento y control de los servicios sociales y de la seguridad social. Los servicios no exclusivos son los que el Estado provee, pero que al no implicar ejercicio de autoridad pueden ser provistos también por las empresas o por las organizaciones no gubernamentales. En tal sector se comprenden la educación, la salud, la cultura y los servicios de investigación. Finalmente, el sector de producción de bienes y servicios para el mercado está formado por las empresas públicas que funcionan en régimen de

⁴² En este sentido pueden verse las serias objeciones críticas de Johnson y Libecap al enfoque de reinversión del gobierno popularizado por Gaebler y Osborne y, particularmente a la falta de fundamento de su propuesta de sustitución del actual servicio civil basado en reglas por una nueva institucionalidad del mismo basada en el control de resultados (Johnson y Libecap, 1994:186).

mercado. Pues bien, aun a riesgo de simplificar el complejo razonamiento de Bresser, su propuesta consiste en revitalizar y actualizar la institucionalidad funcionarial y de mérito para el núcleo estratégico y las actividades exclusivas, si bien el diseño organizativo más apropiado consiste en la centralización para las primeras y en la creación de agencias autónomas para las segundas⁴³.

En la propuesta de Bresser, la reforma y hasta revolución gerencial que él mismo postula tienen su ámbito propio en el sector no exclusivo y en el sector empresarial estatal. En tales sectores también opera el principio de mérito, pero sus consecuencias de régimen jurídico y gestor son completamente diferentes a los anteriores al no estar implicado el ejercicio de autoridad, ni los problemas de eficiencia asignativa, ni los de durabilidad de los compromisos, y al no presentarse los problemas de agencia en los mismos términos.

Finalmente, Murray J. Horn, prestigioso politólogo de la elección pública, protagonista y conocedor de las reformas administrativas neocelandesas y Ministro de Hacienda de este país, no sólo ha hecho una contribución importante y ya expuesta a la nueva fundación institucional de la función pública, sino que además ha avanzado una tesis importante sobre qué tipo de esquemas institucionales son capaces de hacer que el régimen funcionarial resuelva el problema de agencia al que inevitablemente se enfrenta. En otras palabras, los argumentos de Horn nos llevan no sólo a reafirmar la razón de ser de la función de mérito pública, sino a descubrir los arreglos internos que hacen que este sistema institucional no sólo garantice la eficiencia asignativa externa sino la propia eficiencia interna.

En este sentido su tesis principal (Horn, 1995:111 y ss.) es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención⁴⁴, la mejor oportunidad disponible para influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa. Hasta el punto de que, sin un adecuado desarrollo de la carrera administrativa, el régimen funcionarial no le

⁴³ "Una estrategia fundamental en la reforma de los aparatos de Estado consiste en dotar al núcleo estratégico y a las actividades exclusivas con personal altamente competente, bien pagado y permanentemente capacitado, seleccionado y promocionado con base en el mérito, comprometido en una ética y deontología de servicio a los intereses generales, garantizado frente a las presiones políticas y de los grupos de interés, y responsable por el mantenimiento de altos estándares de legalidad, imparcialidad, competencia y dedicación profesional" (Bresser, 1996:81).

⁴⁴ Otro aporte interesante de Horn consiste en elucidar los factores que explican la eficiencia de las dos formas fundamentales de organización administrativa (organismos, agencias o burós, por un lado, y empresas por el otro). La explicación se hace elaborando a partir de una interesante literatura organizativa que aplica el análisis de costos de transacción (con sus problemas intererentes de costos de decisión y de participación, durabilidad de las decisiones y costos de agencia) a la comprensión de las regularidades observables en el Derecho y la administración comparadas, según las cuales determinadas actividades administrativas tienden a tomar la forma de burós y otras la de empresa (Horn, 1995: capítulo 7). El tema es relevante a los efectos de fundar desde el análisis económico y politológico la correlación observable entre formas organizativas y régimen del empleo público.

merecerá a este autor la plena calificación de sistema de mérito al no ser capaz de obtener las potencialidades que pueden esperarse razonablemente de éste.

Su punto de partida es que la coalición que produjo el surgimiento del sistema funcional de mérito para resolver la durabilidad de los compromisos legislativos sólo podía conseguir este objetivo solucionando a la vez el problema de agencia. En efecto, si la protección otorgada a los funcionarios no va acompañada de un sistema que prevea razonablemente que estos no se desviarán hacia la realización de sus intereses personales o corporativos (es decir, si los intereses públicos pueden ser fácilmente capturados por los grupos de funcionarios o si estos pueden ser fácilmente clientelizados por los grupos de interés privado), la durabilidad, eficiencia asignativa, seguridad jurídica y confianza que se le atribuyen al sistema de mérito quedarán en entredicho.

Obviamente la selección por mérito es el primer elemento, pero a condición de que los exámenes abiertos y competitivos se correspondan razonablemente con las exigencias para el buen desempeño profesional y conduzcan a las primeras etapas de una carrera igualmente organizada con base en el mérito, y que sólo acabe compensando el esfuerzo y la inversión en la preparación de los exámenes al cabo de un tiempo importante de permanencia en servicio. Estas condiciones limitan la capacidad de los políticos para realizar nombramientos en los altos niveles de la administración, incentivan la permanencia y motivación de los funcionarios y su propensión al compromiso con la Constitución, el ordenamiento jurídico y los intereses generales (Horn, 1995:118–120).

La promoción por mérito es el elemento decisivo a condición de que se produzca según pautas de carrera bien establecidas y capaces de cubrir toda una vida administrativa. Fundamental resulta la división entre grados y por categorías o escalones dentro de cada grado: la promoción por escalones debe hacerse con base en la antigüedad (presumiendo que la antigüedad implica mejora de capital humano, lo que resulta eficiente incluso cuando no es real, habida cuenta lo costoso que sería la supervisión personalizada) y la promoción entre grados con base en desempeño comparado con el de los pares, según el criterio de una comisión de mérito independiente (Horn, 1995:119–120).

Horn razona incluso la eficiencia del derecho al cargo (*tenure*) en el desarrollo de las funciones de autoridad, eficiencia que incluso había sido cuestionada por Max Weber (1922/1962:203). La crítica realizada en su día por Max Weber es todavía hoy la más corriente y se basa en la apreciación de que la dificultad de despido por incumplimiento elimina el incentivo más claro para la eficiencia. Ahora bien, la eficiencia del despido sólo es real cuando el empleador puede descubrir el incumplimiento o el desempeño deficiente, lo que resulta considerablemente difícil en el caso de los funcionarios de autoridad organizados en burós. En estos no es fácil definir objetivos y hay una considerable incertidumbre en lo que hace a la relación entre las acciones de los subordinados y los resultados, por lo que

tampoco resulta sencillo definir el buen cumplimiento, más allá de ciertos mínimos elementales. En tales situaciones, lo más eficiente es crear incentivos para que los funcionarios libren información de su actividad a los superiores, lo que se consigue mediante la vinculación de la promoción por grados al juicio del superior con base en los informes de los subordinados. De este modo, el derecho al cargo, debidamente instrumentado mediante el sistema de mérito en la selección, la carrera y las retribuciones, no sólo se justifica por procurar seguridad jurídica sino como incentivo de la propia eficiencia funcionarial (Horn, 1995:122).

Hasta aquí la primera parte de este estudio. Con ella no se ha pretendido sino abrir nuevas líneas argumentales de origen multidisciplinario que, a pesar de requerir ser desarrolladas y perfiladas, resultan relevantes para fundamentar mi hipótesis principal: que la función pública como institución o sistema funcionarial del mérito, por la funcionalidad social que cumple, tiene un ámbito fundamental pero limitado dentro del sector público. Dicho ámbito se corresponde con las viejas funciones de soberanía, autoridad o intervención administrativa, dinámicamente interpretadas y coincidentes hoy con lo que otros autores llaman funciones estatales de orden superior, exclusivas del Estado o de núcleo estratégico para la provisión de bienes públicos puros. Dentro de este ámbito, un sistema funcionarial de mérito debidamente articulado garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es, además, el esquema institucional que garantiza la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas.

Mi segunda tesis es que llevar el sistema funcionarial de mérito más allá de sus límites institucionales (como podría suceder por la presión combinada de los sindicatos, los políticos y cierto corporativismo profesoral) va a producir un inevitable deterioro en el conjunto del empleo público. La diversidad actual de las responsabilidades y tareas administrativas obliga a destacar como solución eficiente la diversidad de regímenes jurídicos para su personal. La gran mayoría del empleo público no sólo puede sino que debe vincularse mediante técnicas contractuales. En ellas también opera el principio constitucional del mérito, pero para cubrir funcionalidades sociales diferentes y fundamentalmente relacionadas esta vez con los grandes valores gerenciales de la eficacia y la eficiencia. En este segundo campo casi toda la responsabilidad corresponde al management y a un Derecho laboral adaptado a las organizaciones y empresas administrativas productoras de bienes y servicios no exclusivos o para el mercado. Este parece ser el ámbito de la reinención o revolución gerencial también necesaria en el sector público.

REFERENCIAS

- Argyris, C. y Schon, D.A. 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading M.A: Addison-Wesley.
- Baena del Alcázar, M. 1986. La organización y la función pública. En *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*. Tomo VIII. Madrid: Tecnos.
- Baena del Alcázar, M. 1988. Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios. *Gobierno y Administración en la Constitución*. Madrid.: Civitas.
- Banco Mundial. 1993a. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, en especial capítulo 4, An Institutional Basis for Shared Growth. Existe una versión resumida en español con el título *El milagro de Asia Oriental. El crecimiento económico y las políticas oficiales*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1993b. "Civil Service Reform in Latin America". World Bank, Washington D.C. Documento de trabajo.
- Baron, D.T. 1995. The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches. En J.S. Banks y E.A. Hanushek, editores. *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barro, R. 1995. Democracy and Growth. En *Growth and Political Institutions*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra.
- Bennis, W. 1993. *An Invented Life: Reflections on Leadership and Change*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Berkley, G.E. 1984. *The Craft of Public Administration*. Cuarta edición. Boston: University of Massachusetts.
- Borrajó Iniesta, I. 1993. El intento de huir del Derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Nº 78.
- Bresser Pereira, L.C. 1996. "Da administração pública burocrática à gerencial". Trabajo presentado al seminario A reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Brasília, 16 y 17 mayo.
- Burns, J.M. 1979. *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Caiden, G.E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin-New York: Walter de Gruyter.
- Cámara del Portillo. 1988. La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Nº 57.
- Cassese, S. 1993. Il sifisma de la privatizzazione del pubblico impiego. Contribución presentada al encuentro sobre La privatizzazione del pubblico impiego. Nápoles, 19-20 febrero.
- Cassese, S. 1994. *Las bases del Derecho administrativo*. Madrid: INAP.
- Correa, E. 1996. "Integración, globalización y gobernabilidad". Trabajo presentado a la reunión "Estado, mercado y democracia". BID-PNUD, Montevideo.

- Crozier, M. 1981. *One ne change pas la société par décret*. París: Grasset
- Crozier, M. 1995. *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*. París: InterEditions.
- Crozier, M. y Friedberg, E. 1977. *L'acteur et le système*. París: Editions du Seuil.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press.
- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. New York: Little Brown.
- Dror, Y. 1995. "Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas". Documentado presentado a la 12ª reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas. New York, 31 de julio al 11 de agosto.
- Entrena Cuesta, R. 1991. El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional. En *Estudios sobre la Constitución Española*. Tomo III. Madrid: Civitas.
- Ferez, M. 1993. "La igualdad, el mérito y la capacidad en el acceso a la función pública (los casos de Estados Unidos, Francia y España)". Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis doctoral.
- Fernández Feingold, H. 1996. "Justicia social, Estado y gobernabilidad en tiempos de reforma". Trabajo presentado a la reunión "Los nuevos caminos de América Latina". Círculo de Montevideo, octubre de 1996.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- García Pelayo, M. 1986. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Garrido Falla, F. 1980. La posición constitucional de la administración pública. En *La administración en la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Giannini, M.S. 1980. Informe a las cámaras legislativas italianas. Noviembre 1979. *Documentación Administrativa*. Nº 186.
- Giner, S. y Arbós, X. 1990. *La governabilitat i l'esdevenidor de les societats modernes*. Barcelona: Edicions 62.
- Godino Reyes, M. 1996. *El contrato de trabajo en la administración pública*. Madrid: Civitas.
- Hamon, R. 1989. Les contractuels: de quel droit. *Droit Social*. Nº 12.
- Hayek, F.A. 1979. *Law, Legislation and Liberty*. Londres: Routledge & Kegan Paul. Existe una versión española *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de justicia y de la política económica*. Madrid: Unión Editorial; 1982.
- Heifetz, R.A. 1994. *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Holmstrom, B. 1982. Moral Hazard in Teams. *Bell Journal of Economics*. Nº13:324-330.
- Horn, M.J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huddleston, M. y Boyer, W. 1996. *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Informe Prada. 1993. *Revue Administrative*. Nº 280.

- Ingraham, P. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Jiménez Asensio, R. 1989. *Políticas de selección de la función pública española (1808–1978)*. Madrid: INAP.
- Jiménez Asensio, R. 1996. *Altos cargos y directivos públicos*. Oñate: Ivap.
- Johnson, R.N., y Libecap, G.D. 1994. *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kiewiet, D.R. y McCubbins, M.D. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klingner, D.E., y Nalbandian, J. 1985. *Public Personnel Management: Context and Strategies*. Cuarta edición. New Jersey: Prentice Hall.
- Knott, J.H., y Miller, G.J. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kooiman, J. 1993. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity y Finding, Speculations and Recommendations. Ambos en J. Kooiman, editor. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage Publications.
- Kooiman, J. y Van Vliet, M. 1994. Governance and Public Management. En K. Eliassen & J. Kooiman. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. Londres: Sage Publications.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. 1994. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- López Gómez, J.L. 1995. *El régimen jurídico del personal laboral de las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- March, J.G. y Olsen, J.P. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Martín Retortillo, S. 1963. Estudio de introducción a Santi Romano. *El Ordenamiento Jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Martínez Bargueño, M. 1995. La reforma de la relación de empleo público en Italia. *Gestión y análisis de políticas públicas*. Nº 2.
- Martínez de Pisón, I. 1995. *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*. Madrid: Civitas.
- Martínez López-Muñiz, J.L. 1988. La profesionalización de la administración pública: necesidad de revisión de algunos aspectos de la última reforma de la función pública. En *Gobierno y administración en la Constitución*. Vol. II. Madrid: Civitas.
- Mayntz, R. 1987. Politische steuerung und gesellschaftliche steuerungprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen paradigma. En *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Volumen 1. Baden-Baden: Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*. En J. Kooiman, editor. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage Publications; 1993.

- Mccubbins, M.D. y Schwartz, T. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*. 28: 165–179.
- Mény, Y. y Della Porta, D. 1995. *Démocratie et corruption en Europe*. París: Edition La Découverte.
- Metcalfe, L. 1993. Public Management: From Imitation to Innovation. En J. Kooiman, editor. *Modern Governance*. Londres: Sage Publications.
- Miller, G.J. 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hirarch*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitchell, W.C. y Simmons, R.T. 1994. *Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*. The Independent Institute. Boulder: West View Press.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Montoro, M.J. 1986. *La funció pública en el federalisme alemany*. Barcelona: Escola d'Administració Pública. Generalitat de Catalunya.
- Morell, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la administración pública*. Madrid: Civitas.
- Mosher, F. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. 1993. Dictatorship, Democracy and Development. *American Political Science Review*. Vol. 87, Nº 3, septiembre 1993. Este trabajo ha sido posteriormente refinado en Olson, M. y otros. Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship. En *Growth and Political Institutions*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra; 1995.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley. Existe versión española titulada *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós Ibérica; 1994.
- Ostrom, E., Schroeder, L. y Wynne, S. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructures Policies in Perspective*. San Francisco: Westview Press.
- Palomar, A. 1996. *Derecho de la función pública: Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Tercera edición. Madrid: Dykinson.
- Parada Vázquez, J.R. 1986. *Derecho administrativo. Organización y empleo público*. Quinta edición. Madrid: Marcial Pons.
- Parejo, L. 1991. *Crisis y renovación del Derecho público*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Peters, B.G. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: The University Press of Kansas.
- Posner, R. 1992. *Economic Analysis of Law*. Segunda edición. Boston: Little, Brown and Company.
- Prats, J. 1973. "Teoría jurídica de la organización administrativa. Una revisión de fundamentos". Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis doctoral.

- Prats, J. 1987. *Primeros informes sobre criterios de reordenación de la función pública*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Prats, J. 1993. Derecho y management en las administraciones públicas. *Ekonomiaz, La Nueva Gestión Pública: Factor de Competitividad*. Nº26: 120 y ss.
- Prats, J. 1995a. *El nuevo juego y sus reglas. La construcción de la institucionalidad latinoamericana de los 90*. Barcelona: ESADE/PNUD.
- Prats, J. 1995b. *Strategic Foundations for Improving Management and Governance*. New York: UNDP.
- Prats, J. 1995c. "Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular". Trabajo presentado a la Conferencia sobre Gobernabilidad y reforma del Estado. MARE, PNUD, BID y Banco Mundial. Brasilia.
- Putnam, R.D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Przeworski, A. 1996. "On the Design of the State. A Principal Agent Perspective". Trabajo presentado al seminario sobre la reforma del Estado en América Latina y el Caribe. Brasilia, 16-17 mayo.
- Roemer, J.E. 1996. *Theories of Distributive Justice*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Sagasti, F. 1995. *Democracia y buen gobierno*. Lima: Agenda Peru.
- Sala Franco, T. 1995. *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez Morón, M. 1996. *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- Sanguinetti, J.M. 1994. *Meditaciones del milenio. Los viejos y nuevos caminos de la libertad*. Montevideo: Arca.
- Scott, W.R. 1995. *Institutions and Organizations*. California: Sage, Thousand Oaks.
- Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.
- Sobhan, R. 1996. "Towards a Theory of Governance and Development". Trabajo presentado a la conferencia sobre Governance and Development. PNUD, New York, 1996.
- Spiller, P.T. 1995. Regulatory Commitments and Utilities Privatization: Implications for Future Comparative Research. En J.S. Banks y E.A. Hanushed, editores. *Modern Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Tirole, J. 1994. The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*. Nº 46: 1-29.
- Tomassini, L. 1993. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Tomassini, L. 1996. "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina". Trabajo presentado a la conferencia del BID y PNUD sobre Estado, mercado y equidad. Octubre.
- Treu, G. 1987. *Relaciones de trabajo en la administración pública. Tendencias y perspectivas. Un estudio comparativo de siete países industrializados de economía de mercado*. Ginebra: OIT.
- Tullock, G. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Van Riper, P.P. 1958. *History of the United States Civil Service*. Evanston, Ill.: Row Peterson.

- Weber, M. 1962. Bureaucracy. En *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press. Traducción de H. Gerth y W. Mill de *Wirtschaft und gesellschaft*. 1922. Parte 3, capítulo 6, págs. 650–678.
- Wiarda, H.J. 1992. *Politics and Social Change in Latin America. Still a Distinct Tradition?* Boulder: Westview Press.
- Ziller, J. 1988. *Égalité et mérit*. París: PUF.

CAPITULO 10

LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: UN ENFOQUE DE GESTION

Xavier Sisternas^{1 2}

"Quizá sea mejor mirar la Gestión de Recursos Humanos simplemente como una idea sobre cómo la gente puede ser mejor gestionada en interés de la organización".

Armstrong, 1994

"Un cuerpo heterogéneo de pensamiento y práctica débilmente unificado por una preocupación por integrar la gestión de personal de forma más cercana con las funciones centrales de gestión de las organizaciones".

Goss, 1994

"La gestión de recursos humanos es el enfoque distintivo de la gestión de empleados que persigue la consecución de ventajas competitivas a través del desarrollo estratégico de una fuerza de trabajo muy comprometida y capacitada, utilizando un conjunto integrado de técnicas de personal, organización y cultura".

Storey, 1995

Introducción

En este escrito se afirma la necesidad de afrontar el tema del *personal* de las administraciones públicas en cualquier intento por sacar adelante un proceso de cambio. En el texto se argumenta la urgencia de poner en la *agenda* de acción de los organismos públicos los problemas relacionados con la gestión de los empleados, esto es, colocarlos en la categoría de "asuntos a resolver" y actuar en consecuencia.

¹ Agradeceré a los lectores que envíen sus críticas, comentarios y observaciones a <xsisistemas@mx2.redestb.es>.

² Xavier Sisternas Surís es licenciado en ciencias políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona y diplomado en función gerencial en las administraciones públicas por ESADE. Es técnico superior del Ayuntamiento de Barcelona, donde ha ocupado diversas posiciones, principalmente en la dirección de personal. Ha sido vocal asesor del director del Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP). Actualmente dirige la Fundación *Carles Pi i Sunyer*, dedicada a la investigación en gobierno local y descentralización del Estado. Es profesor asociado del departamento de ciencia política y gestión pública de la Universidad Pompeu Fabra. Posee diversas publicaciones sobre gestión de recursos humanos en el sector público. Ha dictado seminarios y ha realizado misiones de consultoría institucional en América Latina y Europa Central y Oriental.

En la introducción se presenta la cuestión del personal desde una perspectiva de gestión, visión ésta que guiará el análisis y las propuestas a lo largo de todo el texto. A continuación se describen brevemente el entorno y los actores de la gestión de recursos humanos (en adelante GRH) y sus lógicas de interés.

El grueso del texto se dedica a exponer un conjunto de situaciones insatisfactorias en materia de personal y a realizar las propuestas correspondientes. El análisis realizado y las alternativas presentadas se han estructurado en cuatro grandes ejes. En cada uno de ellos se recogen ciertos elementos de un conjunto de reflexiones y propuestas concretas de mejora. Cada uno de los cuatro ejes enuncia, en su propio título, una propuesta en materia de gestión de personal, a saber:

- Descentralizar la GRH y cambiar el papel del departamento de personal.
- Planificar los recursos humanos en función de la estrategia.
- Flexibilizar la GRH para responder a las necesidades de los servicios.
- Desarrollar prácticas de GRH para aumentar la productividad y para fortalecer el compromiso de los empleados. Este último eje recoge reflexiones y propuestas en un amplio conjunto de materias: selección, capacitación, motivación, carrera, evaluación y retribuciones.

No existen soluciones fáciles en materia de personal. En estas páginas se recogen descripciones, análisis y propuestas con los que en ningún momento se pretende transmitir una visión única de los problemas de personal, y menos aún de las soluciones o mejoras a introducir. Su carácter es más expositivo que prescriptivo. El mejoramiento en la gestión de los empleados de cada organismo público sólo podrá venir de un proceso participativo de diagnóstico, así como de la formulación de soluciones de consenso que generen la adhesión de los afectados y del resto de actores organizativos.

El capítulo concluye rebatiendo los argumentos para la inacción y privando de dramatismo a la reforma del marco normativo, que no considero como el obstáculo principal. En ese sentido apuntaré ya desde el inicio dónde se sitúan lo que algunos han denominado “las raíces profundas” de los problemas de la GRH en las administraciones públicas (Longo, 1995):

- *Un diseño organizativo inadecuado representado en una excesiva centralización de la función de personal.* Ello conlleva una desresponsabilización de los gestores, agravada por controles inadecuados que incentivan una relación de confrontación entre directivos de línea y responsables de la GRH. Asimismo, una perniciosa homogeneización de las políticas de personal impide centrarse en los problemas específicos que afectan a cada organismo concreto.
- *La inexistencia de políticas de recursos humanos.* Pocos organismos públicos disponen de estrategias definidas que determinen objetivos relacionados con la

gestión de sus empleados. Esta ausencia de orientación estratégica impide que los departamentos de personal adopten una visión de gestión, condenándolos a la pura administración de personal y a tareas de control primario que no generan valor agregado a la organización.

Los dos factores anteriores son a la vez causa y efecto de la falta de visión y de capacidad institucional para operar como agente catalítico de procesos de cambio. La cultura política, las deficiencias directivas y el clima laboral se alían en el debilitamiento de los organismos públicos, que se revelan incapaces de romper las inercias y avanzar hacia donde dictan la racionalidad y el sentido común más elementales.

El texto hace referencia a los empleados públicos en su conjunto, proponiéndose para su gestión un enfoque claramente gerencial y eficientista que se cree adecuado en la inmensa mayoría de servicios públicos. Ahora bien, debo admitir que algunas de las propuestas que implican una amplia discrecionalidad podrían no ser aconsejables para la gestión de ciertos colectivos de funcionarios que, por ejercer funciones decisorias y de autoridad, podrían requerir garantías excepcionales para preservar su independencia, lo cual es poco compatible con algunos elementos de la administración de personal bajo un enfoque de gestión.

La gestión de recursos humanos (GRH)

En este apartado se trata de definir la gestión de recursos humanos y argumentar la importancia de la cuestión del personal en los resultados de las administraciones públicas, al tiempo que se sugiere el *enfoque GRH* como el más adecuado para una gestión de personal al servicio de la organización y del desarrollo de los empleados. Se presenta la GRH como una filosofía de la gestión de personal y se facilita un marco para entender el papel que cumple en el contexto organizacional.

¿Qué se entiende por GRH?

No hay un acuerdo generalizado sobre el concepto de gestión de recursos humanos. Existen de hecho muchas denominaciones para designar las tareas de gestión de la fuerza de trabajo en una organización. Desde mi perspectiva y siguiendo a Beer *et al.* (1985), la GRH incluye un amplio conjunto de decisiones y acciones que afectan la relación entre una organización y sus empleados, y pretende adecuar la actuación de los empleados a la misión y a las estrategias de la empresa o institución.

Tal y como argumentaré más adelante, la GRH no debe considerarse como una cuestión sectorial que se resuelva desde el departamento de personal, sino como un problema que atañe a la cúpula directiva, y desde ahí a toda la organiza-

ción. Este impulso estratégico que la GRH recibe de la dirección general debe traducirse en las tareas de supervisión que llevan a cabo los directivos y mandos de la organización. Los problemas de personal, en definitiva, deben ser vistos como algo propio por todas y cada una de las personas que ocupan puestos de responsabilidad en cualquier organización.

¿Para qué sirve la GRH?

La gestión de personal debe ser una herramienta al servicio de la eficacia organizativa. Su principal razón de ser es ayudar a la organización a alcanzar sus objetivos. Para ello, la GRH impulsa acciones dirigidas a desarrollar la motivación y el compromiso de los empleados, a fortalecer una cultura común y a mejorar sus competencias profesionales.

Por otro lado, con la GRH se intenta hacer compatibles las expectativas de la organización y las de los empleados, ayudando a todos a satisfacer —en la medida de lo posible— sus intereses legítimos. Las políticas de recursos humanos ayudan a la organización a obtener lo que ésta espera de sus empleados, esto es, que realicen sus tareas de forma adecuada, que cumplan las normas, que tomen la iniciativa y/o que mejoren su capacitación. Por su parte, a través del sistema de GRH los empleados esperan obtener de la organización una retribución adecuada, seguridad en el empleo, unas buenas condiciones de trabajo, un trato justo y también, muchas veces, responsabilidades y desafíos, respeto y estatus profesional.

Así pues, a través de la GRH la organización mejora su productividad y sus resultados, mientras que los empleados se desarrollan personal y profesionalmente y esperan obtener compensaciones que satisfagan sus intereses.

Los temas de personal dentro de la agenda de asuntos por resolver en las administraciones públicas de la región

Es necesario reconocer que los recursos humanos son decisivos para el éxito de cualquier organización. Las capacidades de una organización no son otras que las de las personas que en ella trabajan. Se puede comprar o copiar la mejor tecnología o los sistemas de trabajo más avanzados, pero si no se cambia la forma en que las personas piensan y se comportan no se conseguirán resultados cualitativamente diferentes.

Diversos estudios han puesto de relieve una clara relación entre las políticas de personal y los resultados de las organizaciones, más aún cuando éstas producen servicios y otros intangibles, cuya calidad se basa principalmente en el trabajo humano. El caso extremo en el sector público serían las tareas puras de gobierno y de diseño de políticas, cuya calidad depende exclusivamente de las personas que elaboran y toman las decisiones, sin que otros factores internos tengan un

impacto significativo en los resultados. También parece evidente el limitado peso de la tecnología o de los sistemas de producción, por sí solos, en el resultado final de trabajos realizados por *profesionales* como son los jueces, médicos, asistentes sociales o maestros. El elemento que en definitiva determina el nivel de calidad de un servicio concreto es la competencia profesional, el buen criterio y la motivación con que se asuma la tarea respectiva.

La GRH en la reforma de la administración

La gestión de personal ha sido uno de los principales ejes en los procesos de reforma del sector público iniciados en la mayor parte de los países de la OCDE a finales de los años ochenta. Las reformas llevadas a cabo tienen su detonante principal en la crisis financiera de las administraciones públicas, aunque al mismo tiempo los gobiernos intentan dar respuesta a retos como las demandas crecientes de los ciudadanos, las exigencias de calidad y orientación al usuario, la necesidad de responsabilizar a los gestores públicos, la flexibilización del mercado de trabajo, la necesidad de atraer y retener buenos profesionales o el impacto de la globalización. El Recuadro 10.1 recoge las líneas de reforma más importantes iniciadas en la gestión de los empleados públicos.

El enfoque de GRH

A lo largo de los años ochenta fue ganando fuerza una nueva concepción de la función de personal que se ha venido denominando Gestión de Recursos Humanos (GRH). Este enfoque se inicia en la Harvard Business School y es difundido a través de obras de gran impacto como la de Beer *et al.* (1985). Se podrían señalar como características distintivas del enfoque GRH las siguientes:

- *Una concepción estratégica.* La concepción tradicional de la gestión de personal es operacional, aséptica y lejana; se centra en el día a día y hace énfasis en las técnicas a emplear. La gestión de recursos humanos es más proactiva y parte de una concepción estratégica. Concibe a los empleados como activos potenciales que deben ser activamente gestionados, maximizando su aprovechamiento en favor de la organización.
- *Una visión integrada.* Esta facilita un programa coherente conectando todos los aspectos de la gestión de personal. Aquí la preocupación es global y responde al conjunto de los requerimientos cuantitativos y cualitativos del personal de la organización. Se piensa más en términos de estructura, de cultura organizativa o de competencias que de técnicas e instrumentos de gestión de personal.
- *Una función directiva.* La gestión de personal ha sido vista tradicionalmente como una función horizontal que se le confía a los especialistas. En cambio,

Recuadro 10.1. Principales tendencias de reforma de la GRH en las administraciones centrales de los países de la OCDE (1987–1992)

- Descentralización de responsabilidades de GRH desde los departamentos centrales hacia los ministerios, departamentos y agencias.
- Devolución de las responsabilidades de GRH dentro de los ministerios a los directivos de línea.
- Políticas marco y líneas de acción que hacen hincapié en estándares básicos y buenas prácticas más que en controles detallados.
- Internalización de los costos de personal por parte de los ministerios y agencias, en el marco de la descentralización de la gestión financiera.
- Sistemas más flexibles de retribución, contratación y gestión de personal.
- Programas de capacitación centrados en el desarrollo de capacidades y competencias, y de flexibilidad en la fuerza de trabajo para responder mejor a las necesidades de los servicios y apoyar los procesos de reforma de la administración.
- Medidas para reducir de costos en la forma de contención salarial, reducciones de personal y presiones para incrementar la productividad.

Fuente: OECD, 1996.

la GRH se concibe como una función directiva inseparable de todas las demás; la GRH es vista como una responsabilidad de todos cuantos detentan funciones directivas.

- *La eficacia de la organización como objetivo.* La GRH concentra sus esfuerzos en cerrar la brecha que separa los requerimientos de la organización y las capacidades de los empleados, buscando soluciones que mejoren los aportes de cada uno de ellos a la eficacia de la organización.

- *El potencial humano como base.* La clave del éxito radica en saber atraer, retener y desarrollar las competencias que la organización necesita para cumplir sus funciones. La GRH reconoce que los conocimientos, las habilidades y la creatividad de los empleados constituyen el fundamento de los mejores o peores resultados que cada organización obtenga.

Evaluar la GRH en función de sus consecuencias

En la obra mencionada, Beer y sus colegas (1985) proponen evaluar las políticas de personal de las organizaciones a partir de las consecuencias que éstas generan. Este parece un razonamiento lógico y simple, y sin embargo encierra enormes

potencialidades para generar cambios. Se trata nada más ni nada menos que de evaluar si las políticas de recursos humanos en una organización determinada están consiguiendo sus objetivos; aquí el rendimiento de la organización se entiende en un sentido amplio e incluye la satisfacción de los empleados y el bienestar social.

Para ello los autores proponen analizar el impacto de las políticas de recursos humanos en cuatro ámbitos que denominan *las cuatro C*: compromiso, competencias, congruencia y costos. Las preguntas a formular respecto de las políticas de recursos humanos de la organización serían:

- ¿Están sirviendo para aumentar el *compromiso* de los empleados con su trabajo y con la organización? ¿La GRH está consiguiendo una mayor integración de los trabajadores? ¿Está creciendo la identificación con la organización y con sus objetivos? ¿Se están desarrollando valores culturales en esa dirección? ¿Se debe todavía recurrir a prácticas tradicionales de control directo sobre los trabajadores?
- ¿Están consiguiendo desarrollar las *competencias*, es decir, las capacidades y conocimientos profesionales de los miembros de la organización? ¿Evolucionan las competencias de acuerdo con las necesidades y estrategias de la misma? ¿Se está aumentando el capital humano de la organización? ¿Se conseguirá atraer, retener y desarrollar a profesionales con los conocimientos y habilidades que la organización necesita?
- ¿Son las políticas y prácticas de GRH *congruentes* entre sí? ¿Se refuerzan mutuamente? O más bien ¿incentivan conductas contraproducentes? ¿Generan incoherencias, contradicciones o agravios comparativos?
- ¿Resisten los sistemas de gestión de personal un análisis costo-beneficio? ¿Existirían alternativas más eficientes? ¿Permiten la reducción de *costos*? ¿Cómo se ven los costos de personal de la organización en comparación con los de otras similares?

En las administraciones públicas, cuya gestión de personal está sometida a rígidas normas y procedimientos, también debiera evaluarse cuáles de estas regulaciones contribuyen a una GRH eficaz y austera, y cuáles dificultan el trabajo directivo inhibiendo esfuerzos para mejorar la gestión. Evidentemente, también cabría evaluar la contribución de las normas y de las políticas de gestión de personal al cumplimiento *real* de los principios de mérito y capacidad que suelen estar en la base misma de los sistemas de servicio civil profesional.

El entorno y los actores de la GRH

La GRH no ocurre en el vacío. Las organizaciones —sean públicas o privadas— constituyen cada vez más sistemas abiertos que operan en una sociedad con un

marco de valores y unas pautas de comportamiento colectivo; estos interactúan con otras organizaciones, influyendo y recibiendo influencias. Por otro lado, internamente ninguna organización se mueve en línea recta, al dictado del director de personal, y ni siquiera del director general. Individuos y grupos, con intereses coincidentes o contrapuestos, maniobran a favor o en contra de ciertas decisiones de GRH.

El entorno externo de la GRH

El entorno supone una serie de limitaciones, presiones e influencias que afectan la organización y condicionan las políticas de recursos humanos a aplicar, así como sus posibilidades de éxito. Vivimos en un entorno complejo y cambiante en que son muchos los factores a tomar en consideración. Evidentemente la normativa aplicable —a la que se hará referencia al final del capítulo— representa una limitación o una oportunidad de primera magnitud, pero también lo son la situación del mercado de trabajo y, en muchos países de América Latina, las tendencias a la flexibilización de las relaciones laborales o las dificultades que sufre el sistema de protección social.

Hablando de los empleados, es evidente cómo el mejoramiento de los sistemas educativos en algunos países de América Latina ha ido generando una fuerza de trabajo más formada, integrada por personas con inquietudes y aspiraciones que tienen unas altas expectativas de realización profesional y que exigen ser tenidas en cuenta y tratadas con respeto por su organización. La presencia creciente en las administraciones públicas de profesionales, trabajadores intelectuales y otros empleados bien capacitados, así como de jóvenes y mujeres en puestos de responsabilidad, contribuye a cuestionar los sistemas de gestión y los estilos directivos tradicionales basados en principios de jerarquía y control, además de que impulsa el avance de estructuras más flexibles y participativas.

Por otro lado, en todo el mundo las administraciones públicas se enfrentan a un marco de austeridad presupuestaria de carácter estructural, a la vez que deben responder a mayores exigencias de calidad por parte de los usuarios de los servicios.

Finalmente, el elemento externo más importante es sin duda el entorno político, y específicamente el sistema político y la cultura política del país. Las naciones latinoamericanas se enfrentan con frecuencia a una escasa profesionalización y a un reclutamiento clientelista de los empleados y directivos públicos, lo cual dificulta el buen funcionamiento de la administración. Pero el origen del problema reside en el entorno político y no en las instituciones públicas. Por tanto, la solución sólo podrá provenir de una maduración democrática del sistema político que destierre las prácticas clientelistas de los partidos, y que extienda la idea de que la lealtad profesional no exige necesariamente la lealtad política.

Los actores internos y sus lógicas de interés

En toda organización existen diferentes personas y grupos de personas que tienen intereses específicos en la marcha de la institución, a los que la literatura empresarial denomina *stakeholders* (actores, grupos de interés o partes interesadas). Por ejemplo, los empleados tienen otros derechos e intereses además del salario. Pero también tienen y manifiestan sus intereses quienes ocupan los cargos políticos, así como los sindicatos, los directivos, el director de personal o el responsable de las finanzas (Longo, 1996b). Todos estos actores tienen sus propias prioridades y exigencias, y participan de alguna manera en el tejido de poderes que gobierna la organización.

Si se dejan de lado a los actores externos a la organización como son los ciudadanos o los usuarios de un servicio concreto, y se excluyen también del análisis los intereses de los diferentes grupos de empleados —que pueden ser muy diversos— quedan cuatro actores internos principales: los políticos, los directivos, los sindicatos y el responsable del personal.

A partir del análisis de (Longo 1996b)³ se tratará de ver cuáles podrían ser las expectativas que tiene cada uno de los cuatro actores frente al sistema de GRH, así como sus exigencias:

- Los *políticos* esperan o desean de los empleados participación y esfuerzo en el desarrollo de los programas de acción. En este sentido se suelen lamentar en forma genérica de que “los funcionarios están desmotivados”. Por otro lado, especialmente los más emprendedores (y también los más novatos) suelen exigir flexibilidad para hacer frente a urgencias y problemas imprevistos. Exigen también rapidez y una cierta discrecionalidad en la cobertura de puestos claves y, en general, en la resolución de problemas y conflictos de personal, lo cual les hace chocar con facilidad con los procedimientos establecidos. Por otro lado son muy sensibles a los conflictos laborales abiertos, que con frecuencia intentan evitar o esquivar a toda costa. Finalmente, son cada vez más conscientes de los costos de personal, por lo que presionan por mantenerlos dentro de límites aceptables en términos presupuestarios y de déficit público.

- Los *directivos* le exigen al sistema un aprovisionamiento adecuado de personal en cantidad y calidad. Muchos de ellos exigen también agilidad en la resolución de problemas, y a veces flexibilidad en la utilización del personal. Con mucha frecuencia proclaman la “problemática específica” que afecta a su sector de actividad y piden con base en ella un tratamiento diferenciado, lo cual suele traducirse en mejores salarios y condiciones laborales para sus equipos. Ello a

³ Aunque el análisis de Longo se centra en la situación en las administraciones públicas en España, entiendo que la realidad de los países de América Latina es, en este aspecto, bastante semejante.

veces trae consigo la creación de un organismo o empresa que permita dar respuesta a las demandas. Por otro lado, en aras de satisfacer a su equipo de trabajo o a personas concretas, exigen medidas diversas como aumentos retributivos individualizados, revalorización de los puestos de trabajo, cursos de capacitación o excepciones al horario normalizado. En este sentido, los directivos se convierten frecuentemente en portadores de las reivindicaciones de empleados no sindicalizados. Acostumbran a mostrar una cierta despreocupación por los costos de personal, que suelen no conocer y, menos aún, soportar. Esta situación, sin embargo, está empezando a cambiar en ciertos ámbitos, especialmente en los niveles de alta dirección.

- Por su lado los *sindicatos*, anclados todavía en un modelo de confrontación, están atentos a las oportunidades para obtener mejoras en las condiciones de trabajo y prestos a bloquear o, como mínimo, a discutir cualquier proceso organizativo que no suponga algún beneficio para sus afiliados y en general para los empleados de niveles bajos. Aspiran a ir construyendo un entramado de “derechos” indiscutibles donde puedan ir incluyendo aumentos salariales consolidados, beneficios sociales, reducciones horarias y otras mejoras en las condiciones de empleo. Por otro lado, intentan reglamentar las prácticas de GRH reduciendo al máximo la discrecionalidad de los gestores y condicionando las decisiones a parámetros “objetivos” o a la aceptación voluntaria por parte del trabajador. A veces sus pretensiones chocan con proyectos en materia de organización del trabajo o de contratación externa de servicios. Asimismo intentan limitar el uso de figuras flexibles en materia de contratación o de distribución de los flujos de trabajo. Tienen preferencia por políticas uniformes de las que no puedan sospechar favoritismos ni discriminaciones, oponiéndose por tanto a cualquier intento de individualización de las condiciones laborales, incluso para los puestos de dirección. Finalmente, luchan por participar en la toma de decisiones en materia de GRH y por evitar la falta de transparencia, desgraciadamente muy habitual en las políticas y decisiones en materia de personal.

- El *director de recursos humanos* es el eje a través del cual se transmiten las fuerzas de los distintos actores y a la vez mantiene ciertas posiciones e intereses específicos. Entre ellos sobresale el velar por el cumplimiento, aunque sea formal, de las diferentes normas y prácticas que regulan el sistema. Ello le provocará frecuentes roces con las exigencias de rapidez y discrecionalidad de otros actores por un lado, y con el control sindical sobre la observancia de ciertos mecanismos, por el otro. La preocupación por la equidad, por la cohesión del sistema y por el clima laboral le pueden llevar a ser especialmente sensible respecto a un gran número de decisiones por fuera de su órbita que puedan tener consecuencias negativas en materia de personal. Su postura ante los procesos de mejora y de reducción de costos variará en función de su perfil y de la organización. Algunos directores de recursos humanos asumen el liderazgo de procesos de cambio y de

mejora de la eficiencia, mientras que en otras organizaciones son un freno a las innovaciones que pretenden introducir algunos gestores, y a veces son adversarios del departamento financiero en sus esfuerzos por contener el presupuesto.

Existe pues un conjunto de condicionantes en el entorno externo y unos actores internos con intereses divergentes que configuran un escenario muy complejo en el que cualquier proyecto que pretenda alterar el *statu quo* deberá estar dotado de una estrategia de ejecución bien calculada, así como de un impulsor capacitado para gestionar equilibrios y dispuesto al diálogo y a la negociación.

Descentralizar la GRH y cambiar la función del departamento de personal

Las consecuencias del escenario descrito son especialmente nefastas dado el diseño organizativo habitual en nuestros organismos públicos, que suele mantener una dirección de personal fuertemente centralizada y alejada de los gestores, muchas veces en un departamento horizontal específico. Las relaciones entre los directivos de línea y los órganos de personal tienden a estar marcadas por la incomunicación y la desconfianza mutua, lo cual termina traducándose en dinámicas de confrontación. Ello tiende a inhibir y privar a los gestores de responsabilidad en la medida en que no se les permite asumir una función directiva por excelencia como es la gestión del personal a su cargo.

Parece necesario dar una vuelta radical a este escenario de confrontaciones y oscurantismos, descentralizando progresivamente la GRH y permitiendo que los directivos asuman responsabilidades en esta materia, apoyados por un departamento de personal que transforme su rol de *supercontrolador* a *consultor-facilitador*. Descentralizar la función de personal cambia las reglas de juego entre los actores pues articula sus intereses en forma más productiva, al tiempo que impulsa al departamento de personal a adoptar una perspectiva más estratégica (Longo, 1996b).

Unos directivos “desresponsabilizados”

Los directivos de las administraciones públicas no suelen sentirse responsables de los resultados que obtienen, ni del uso de los recursos que a ello destinan. Esto tiene razones múltiples y complejas entre las cuales figuran los mecanismos de selección, capacitación y carrera, la relación poco articulada entre política y gestión, así como la propia relación funcionarial. Pero la razón fundamental que alimenta este fenómeno es la poca autonomía de gestión de que gozan los directivos, basada en parte en la suposición de que harían un mal uso de ella. Caricaturizando un poco la situación, se podría decir que los departamentos de

personal están convencidos de que “si los directivos tomaran las decisiones de personal nos abocaríamos al caos”. Parten de la creencia, no constatada y con frecuencia errónea, de que “todos los jefes subirían el sueldo a su secretaria” y, basándose en este temor y en una idea primitiva y difusa del principio de equidad, centralizan todas las decisiones sobre los empleados.

Pero el departamento de personal no se da cuenta de que cualquier sistema tiene *grietas* que permiten burlarlo y de que los directivos, a base de *pelearse* y de perder horas que deberían dedicar a tareas más importantes, consiguen finalmente que “le suban el sueldo a la secretaria”, aunque para ello deban crear un puesto artificial de jefe de negociado. Y, lo que es más grave aún, todo ello gratis, porque si bien los gastos de personal están centralizados, subir el sueldo a un subordinado le cuesta a su jefe muchos esfuerzos pero no le genera ningún costo. Aquí se pierde cualquier posibilidad de gestión racional del sistema al no existir incentivos para un uso eficiente de los recursos. Se ha tomado el ejemplo extremo de las retribuciones, pero esta reflexión podría aplicarse a muchas otras decisiones de GRH.

La GRH: una función directiva

Una definición clásica de *management* es “obtener resultados a través de otras personas”. Ello demuestra que dirigir implica siempre gestionar personal. La GRH es una función directiva por excelencia, siendo probablemente una de las tareas más importantes de cualquier directivo. Todos los directivos y mandos de cualquier organización están involucrados no sólo en la gestión de su personal, sino en la GRH en su conjunto. Porque la política de personal no es lo que hace el departamento de recursos humanos, sino la resultante de la actuación hacia los empleados de todos los responsables de la organización.

En este sentido, cada uno de los directivos juega un papel clave. La forma en que dirige a sus subordinados, las expectativas que les transmite, la información que canaliza, la confianza que genera, la participación que promueve, las tareas que delega o la manera en que se preocupa o no por resolver las necesidades de sus colaboradores y de promover su desarrollo profesional son todos elementos fundamentales que tienen más impacto en la relación entre el empleado y la organización que cualquier política de recursos humanos.

Descentralizar para responsabilizar

El primer paso es atribuir a los directivos de línea responsabilidades en materia de GRH, otorgándoles una importante discrecionalidad de acción en el marco de las políticas de personal de la organización. Los controles directos, en forma de autorizaciones previas y supervisión de los procedimientos, deben sustituirse progresi-

vamente por controles indirectos y a posteriori centrados en la evaluación de los resultados de la gestión de personal llevada a cabo por cada directivo.

Ello debe complementarse con un nuevo control indirecto, esto es, una capacitación intensa de los directivos en materia de GRH; una capacitación no tan sólo técnica, sino centrada en transmitir y en comprometer a los directivos con las estrategias de GRH de la organización. En este sentido es sorprendente comparar las actitudes de los altos funcionarios públicos con las que son comunes en el personal directivo de las grandes empresas. Los primeros suelen desconocer y no identificarse con las políticas de personal, o con las posturas de su organización en las negociaciones con los sindicatos. Los segundos acostumbran a conocer en profundidad las políticas de recursos humanos —en cuya discusión suelen haber participado— y defienden con ahínco las posturas de la empresa ante los sindicatos.

Continuando en esta línea de comparación, se podría afirmar que mientras las administraciones públicas se caracterizan por ser organizaciones autoritarias, las empresas tienden a serlo menos pero a tener más autoridad. En este sentido, la descentralización de la GRH es una oportunidad para recuperar la autoridad en el seno de los organismos públicos, rompiendo la actual paradoja de un autoritarismo que ampara la tolerancia y genera una situación de desgobierno. Es necesario ser conscientes de que la única posibilidad de *gobernar* organizaciones de tal pluralidad, complejidad y dimensiones pasa por otorgar competencias a los mandos y conseguir que las ejerzan.

Otro elemento sobre el que se debe actuar para responsabilizar a los directivos es el de los costos. Es muy difícil que alguien se responsabilice de unos costos que no asume y que ni siquiera conoce. El comportamiento históricamente *irresponsable* de los directivos públicos les ha llevado muchas veces a maximizar sus dotaciones de personal o a apoyar incrementos salariales de forma irreflexiva. Entonces, ¿por qué no descentralizar total o parcialmente los gastos de personal e imputar los costos correspondientes a cada programa? Con ello se han sentado las bases para generar conciencia de costos en los directivos y para incentivarlos a que usen los recursos humanos de la organización en forma más eficiente. En la medida en que un directivo conoce y se ve obligado a internalizar los costos en su cuenta de resultados, a no ser que ésta sea ficticia su comportamiento cambia radicalmente⁴. Para apoyar este comportamiento de verdadero gestor, nada mejor que añadir incentivos que permitan a la unidad beneficiarse de los buenos resultados de la GRH, admitiendo que una parte de los ahorros o de las mejoras de productividad sean revertidos hacia la propia unidad y/o sus empleados.

La descentralización no debe ser vista como un mero aumento de las tareas a desarrollar por los departamentos finalistas y por los directivos de línea. El im-

⁴ Ello pone de relieve que la devolución de responsabilidades en materia de gestión financiera es un prerequisite esencial para dar pleno sentido a la descentralización de la GRH.

pacto de la descentralización no debe medirse en cargas de trabajo, sino en la forma de trabajar, es decir, en el comportamiento de los directivos; estos deberán integrarse a una nueva cultura de gestión que les exigirá, eso sí, asumir la gerencia de personal como un componente esencial de su trabajo directivo.

La mayor parte de los países de la OCDE han impulsado y continúan impulsando procesos descentralizadores en materia de gestión de personal. Bajo el concepto de *descentralización* se han traspasado competencias desde los departamentos horizontales hacia las agencias y departamentos finalistas. Paralelamente, aunque con menor intensidad por el momento, se han iniciado procesos de *devolución* de la autoridad sobre los empleados desde los directores de personal hacia los directivos de línea. La evaluación de estos procesos (OECD, 1996) apunta a que éste sea un factor crucial para responsabilizar a los directivos, orientar las organizaciones hacia los resultados y conseguir mayores cotas de eficacia y eficiencia en el marco de un proceso de cambio hacia una cultura de gestión.

Si bien se la ha evaluado muy positivamente, la descentralización también ha dado origen a ciertas preocupaciones en torno a la coordinación en materia de GRH, a un temor por la pérdida de una visión de conjunto, y a la necesidad de asegurar principios fundamentales del servicio público y/o el apoyo a los directivos de línea en la asunción de sus nuevas responsabilidades.

Capacitar a los directivos para la gestión de sus empleados

Para poder descentralizar la GRH con garantías de éxito es necesario conseguir unos directivos capaces de gestionarla. Más allá de una selección correcta que haga énfasis en las capacidades directivas y sitúe en el punto adecuado el conocimiento técnico, será necesario fortalecer a los directivos a través de programas específicos de capacitación y desarrollo. Los mandos deberán acrecentar así sus capacidades directivas y, sobre todo, habrán de desarrollar valores compartidos. La consolidación de valores coherentes con la filosofía y con la estrategia de la organización reduce la necesidad de control y permite descentralizar con todas las garantías, pues se tiene la certeza sobre los principios que orientarán el comportamiento de los directivos. La capacitación técnica, tanto en relaciones interpersonales y dirección de equipos como en el conocimiento del sistema GRH de la organización, les permitirá trabajar con confianza sabiendo *qué* deben hacer y *cómo* deben hacerlo.

Ahora bien, no se debe pretender que los directivos sean expertos en GRH y que conozcan en detalle la extensa gama de técnicas aplicables. Es suficiente con una sensibilización adecuada y con un buen desarrollo de las habilidades interpersonales. A partir de ahí el departamento de personal deberá asesorar y prestar servicios específicos según la demanda de los departamentos finalistas, configurándose claramente como una función *staff*.

Cambiar la función de los departamentos de personal

El impacto real de los departamentos de personal tradicionales en la marcha de su organización es muy pequeño e incluso a veces negativo. Se ha visto cómo estos departamentos actúan en forma reactiva y basan su trabajo en decir “no”. El modelo de confrontación que ello genera es por lo general inoperante. Ante la dificultad de controlarlo todo se paralizan o lentifican los procesos. Ante la imposibilidad de decir que no a todo, se aplica el llamado “criterio decibelio”: de entrada se dice no, y a partir de ahí sólo se hace caso a quien más grita o a quien tiene detrás a un político con mayor poder. El resultado final es un sistema rígido e insensible que no facilita un entorno adecuado ni genera incentivos para mejorar la gestión. Al contrario, el sistema *obliga* con frecuencia a los gestores dinámicos a elegir entre la ineficacia y la irregularidad. El directivo tradicional adopta posiciones más cómodas y tiende a inhibirse y a desresponsabilizarse de todo lo que “suena” a personal.

Para superar esta concepción empobrecida de la GRH y elevarla al rango de función estratégica con un impacto significativo en la mejora de la organización, sería necesario repensar en profundidad el rol del departamento de personal. En un entorno de GRH descentralizada, el protagonismo en la gestión cotidiana de los empleados debe recaer en los directivos de línea. Asimismo deberá irse minimizando el protagonismo de los órganos centrales de personal en las actividades de GRH de los departamentos de línea.

Una guía adecuada en este proceso de *devolución* podría ser el principio de subsidiariedad, según el cual cada función debe ser desarrollada en el nivel más descentralizado posible, pasando tan sólo a un nivel superior si se demuestra que sus mejores resultados lo justifican.

¿Cuáles son entonces las tareas de línea y qué le queda a la función central de personal? Los departamentos finalistas y los directivos de línea son los protagonistas de la aplicación diaria de las políticas de recursos humanos y quienes toman las decisiones que afectan a sus empleados. Por su parte, los órganos centrales de personal abandonan buena parte de sus actividades rutinarias y controles puntuales, concentrándose más bien en apoyar a la alta dirección en el diseño de la estrategia organizativa y de políticas de personal al servicio de su misión y adecuadas a sus planes de acción. Ello se traduce en la sustitución de normas y procedimientos detallados por políticas marco, pautas de actuación y estándares básicos que deben orientar el desempeño de los departamentos y de sus directivos. El órgano central de personal no abdica en absoluto su responsabilidad *central* en materia de GRH. Más bien, ésta pasa de asegurar el cumplimiento formal de los procedimientos a velar por la consecución de resultados.

El sistema descentralizado cambia radicalmente las relaciones entre los actores y sus formas de actuación e influencia. El órgano central de personal habrá perdido autoridad formal en decisiones puntuales, pero deberá ganar influencia

sobre el comportamiento de los departamentos y sus directivos. La GRH se configura como una responsabilidad compartida en la medida en que el éxito del órgano central de personal exige ganar la adhesión de los directivos para con unas políticas de personal que deberán comprender y respecto a las cuales exigirán ser escuchados. La actuación de los directivos responderá al marco de actuación y a las nuevas reglas del juego en que operen. En este sentido puede ser útil un planteamiento similar al de los contratos-programa, los cuales establecen compromisos mutuos en el marco de unos objetivos a cumplir —y de ser posible cuantificables en términos de resultados—, con unos recursos máximos sobre los que el gestor tiene libertad para operar y, muchas veces, con incentivos ligados a los resultados obtenidos.

Los órganos centrales de personal complementan esta tarea clave de fijación de objetivos y evaluación de resultados con labores de apoyo a los gestores para facilitar su éxito. Para ello adoptan un modelo cliente-proveedor, diseñando sus servicios con una óptica de marketing y pensando en las necesidades de sus clientes internos. Al mismo tiempo difunden la innovación y las buenas prácticas para estimular a los directivos.

Personal se configura entonces claramente como una función *staff* que deberá reforzar sus capacidades estratégicas. Todo ello exige cambios radicales en la estructura del departamento y, muchas veces, en los perfiles de los profesionales que lo integran. El departamento central requerirá técnicos cualificados con mentalidad de gestión, y en cambio podrá prescindir de un buen número de empleados dedicados a los controles rutinarios. Para dar servicio a las unidades de línea, los profesionales de personal deberán conocer en profundidad sus problemáticas y sus preocupaciones. La organización interna también deberá rediseñarse, orientándose hacia el servicio al cliente y consiguiendo captar con rapidez los problemas de la organización y transmitir orientaciones y mensajes a los directivos de línea.

Planificar los recursos humanos en función de la estrategia

Estrategia y planificación son conceptos y actividades lamentablemente ausentes de la práctica habitual de los departamentos de personal en las administraciones públicas. Con el fin de que la GRH pueda actuar como instrumento para mejorar el funcionamiento de las organizaciones, es necesario integrarla a su estrategia y dotarla de mecanismos de planificación que le permitan evaluar sus puntos fuertes y débiles y programar las acciones correspondientes.

Integrar la GRH a la estrategia de la organización

La literatura empresarial ha hecho hincapié en los últimos años en la importancia de integrar las políticas y prácticas de GRH a la estrategia corporativa de las orga-

nizaciones. Además, la descentralización de la GRH exige y apoya al mismo tiempo una mayor integración de la gestión de personal con las metas de la organización y con las estrategias para alcanzarlas. Como se ha señalado, un sistema descentralizado libera a los órganos centrales de personal de gran cantidad de tareas de poco valor, mejorando sus posibilidades para dedicar tiempo al diagnóstico y a la estrategia. Por otro lado, sin un mínimo de estrategia y planificación la GRH tiende a convertirse en un conjunto de actividades independientes unas de otras, cada cual centrada en sus propios objetivos. Una descentralización que no vaya acompañada de un esfuerzo de integración estratégica provocará dificultades de coordinación y pérdida de visión global. Por el contrario, la planificación estratégica de recursos humanos permite poner la GRH al servicio de la organización para dar respuesta a sus retos y llevar a cabo las estrategias corporativas.

El estudio de la OCDE (OECD, 1996) recoge una opinión que resume de forma acertada el papel clave de la integración de la GRH en el plan estratégico de la organización:

“...La cuestión principal en Nueva Zelanda ha sido la conexión entre la GRH y la tarea a desarrollar por los departamentos. Ello exige conocer qué desean los usuarios de los servicios públicos, establecer los objetivos de gestión y determinar los estándares de servicio. Entonces es posible describir esos objetivos y estándares a través de descripciones de productos o resultados (outputs) y planificar su prestación mediante el uso de recursos humanos, físicos y de información. Esto es lo que nosotros creemos que constituye un enfoque estratégico de la GRH”.

Funcionario neocelandés

Desafortunadamente, es evidente que el pensamiento estratégico no se improvisa y que no es nada fácil desarrollar la visión y las capacidades necesarias para conectar las metas y estrategias de la organización con la gestión de los empleados. Ello es aún más difícil en entornos públicos, especialmente si la gestión está sometida a un alto grado de politización puesto que se dificulta la clarificación de los objetivos y la planificación de largo plazo. Por esta razón es aconsejable aprovechar toda oportunidad para integrar la reflexión sobre los recursos humanos a cualquier plan de acción —así sea de carácter sectorial— y a la elaboración del presupuesto anual de la organización.

Planificar los recursos humanos de la organización

Planificar es trazar el camino a seguir para anticiparse al futuro. La planificación analiza la situación actual y pronostica los escenarios futuros, aportando informaciones que nos permiten tomar decisiones para conseguir ciertos objetivos en un

plazo determinado. Las técnicas de planificación pueden ser aplicadas a la GRH, dando lugar a lo que se conoce como *planificación de recursos humanos*.

Las organizaciones que realizan esfuerzos para planificar sus recursos humanos pretenden conseguir el siguiente objetivo: *disponer de la cantidad necesaria de empleados competentes en los puestos de trabajo adecuados en el momento oportuno*.

La planificación de personal consiste en realizar una gestión *previsional* de los puestos de trabajo, de las personas y de sus competencias profesionales, estructurando así la inversión en capital humano. Esto permite que la organización se anticipe a las dificultades y genere capacidades de adaptación, evitando así la improvisación. Por otro lado, la planificación de personal tiene un fuerte componente de eficiencia en la medida en que persigue la maximización del aprovechamiento de los empleados en favor de las metas de la institución.

Planificación de recursos humanos y estrategia corporativa

La planificación es el instrumento adecuado para vincular las acciones en materia de GRH a la estrategia y a los objetivos de la organización. No puede haber estrategia organizativa sólida que no incluya en ella a las personas que deben llevarla a cabo. Los empleados pueden condicionar de forma muy importante la factibilidad de cualquier plan de acción. Los proyectos previstos en el plan podrían fallar por disfunciones en el equipo humano del siguiente tipo: plantilla insuficiente o excesiva, falta de competencia técnica, problemas de rendimiento y baja productividad, escasez de directivos y mandos, rotación excesiva, desmotivación o carreras profesionales inadecuadas.

En cambio la planificación deberá asegurar los flujos adecuados de personal —en cantidad y calidad— que permitirán mantener en plena efectividad la estructura y las plantillas de la organización. Planificar la GRH permite integrar las actividades de personal en un todo coherente en el que las diferentes acciones se complementen y refuercen mutuamente, de acuerdo con la estrategia de la organización. La planificación ayuda a *traducir* la estrategia corporativa en proyectos singulares y en actividades cotidianas de personal.

Elementos de la GRH susceptibles de ser planificados

Un proceso de planificación de recursos humanos puede incluir un diagnóstico y unas previsiones sobre prácticamente cualquier aspecto de la GRH. Entre los elementos que requieren necesariamente un esfuerzo de planificación se pueden destacar los siguientes:

- Las plantillas (p.e., número de empleados y distribución por departamentos).

- Las reducciones y reconversiones de plantillas (p.e., jubilaciones forzadas y anticipadas, despidos, traslados, reciclaje de empleados).
- El reclutamiento externo e interno (p.e., número y perfil de los empleados a reclutar y procesos de provisión de puestos a realizar).
- La capacitación (p.e., actividades formativas a realizar, personas a formar).
- Las carreras profesionales (p.e., itinerarios de carrera, previsiones de promoción, sustituciones en puestos claves).
- Las variaciones en el tiempo de trabajo (p.e., duración y distribución de la jornada, turnos, vacaciones y días libres, absentismo).
- Los costos de personal (p.e., proyecciones de costos futuros de plantilla en diferentes escenarios; cálculo de costos específicos derivados de cambios en las retribuciones, selección, capacitación, incentivos a la jubilación).
- Otros medios necesarios ligados al volumen de trabajadores (p.e., locales, equipos técnicos, vestuario, transporte).
- Contratación externa de servicios o de tareas específicas (p.e., recuperación de tareas subcontratadas o *contracting in*).

Flexibilizar la GRH para responder a las necesidades de los servicios

La planificación de los recursos humanos es un instrumento al servicio de unos objetivos. Si las administraciones públicas llevaran a cabo el esfuerzo de diagnóstico que comporta todo proceso de planificación, muchas de ellas deducirían la conveniencia de flexibilizar y, en muchas ocasiones, de reducir sus plantillas. Bajo el amplio concepto de *flexibilidad* se engloban iniciativas muy diversas dirigidas a mejorar la adecuación de la fuerza de trabajo a las necesidades de las organizaciones y a las demandas de sus clientes. En este apartado se examinan algunas acciones encaminadas a flexibilizar y reducir las dotaciones de personal.

Razones para la flexibilidad y sus modalidades

En la actualidad, dos elementos del entorno impulsan con fuerza la flexibilización de la GRH en las administraciones públicas. Por un lado está la crisis financiera, que en muchas instancias implica unos recursos limitados e incluso decrecientes en términos reales. Esto obliga a reducir los costos, especialmente de personal, dada la habitual estructura de costos de los servicios públicos. Por otro lado, los ciudadanos exigen servicios públicos de mayor calidad, cuando no más servicios o nuevos servicios. Esto exige adecuarlos a los usuarios y mejorar la productividad del personal que los presta. Los dos factores presionan hacia la flexibilidad, única alternativa que permite mejoras cualitativas y cuantitativas y a la vez contener o reducir los costos.

A continuación se presenta en forma resumida una extensa gama de prácticas de gestión flexible de personal. Algunas de ellas contribuyen también, de forma directa o indirecta, a la reducción de los costos de personal.

Flexibilidad en la jornada de trabajo. Una ordenación adecuada del tiempo de trabajo es uno de los factores claves para conseguir un aprovechamiento óptimo de los empleados y maximizar la calidad de los servicios sin aumentar sus costos. La situación de partida en los servicios públicos es preocupante, especialmente si se la compara con ciertos ámbitos del sector privado en los que la competencia está obligando a ofrecer unos horarios de servicio más cómodos para los usuarios y a eliminar los tiempos no productivos.

En el ámbito público, los ciudadanos y turistas se encuentran todavía con algunos museos cerrados por las tardes y los días festivos; a los enfermos se les registra en lista de espera para ser intervenidos mientras los quirófanos están inactivos por las tardes; los estudiantes universitarios no pueden acceder a bibliotecas cerradas por las noches y los fines de semana; quienes practican deportes o quienes necesitan dejar a sus hijos en la guardería deben acudir a centros privados por los horarios restringidos que ofrecen las instalaciones públicas. Por otro lado, la pausa de los empleados públicos para desayunar⁵, generalmente en horas pico, provoca a veces esperas innecesarias de los ciudadanos ante las ventanillas de tramitación. También las vacaciones y días libres mal gestionados, así como el absentismo abusivo, provocan disfunciones en los servicios u obligan a contratar personal suplente.

En general, los organismos públicos tienen horarios laborales poco imaginativos e injustificadamente generosos con empleados que a cambio no ofrecen ningún margen de flexibilidad, y quienes con demasiada frecuencia no dejan otra alternativa que contratar más personal o reducir los servicios.

En los últimos años se han ido popularizando en las empresas algunas pautas horarias flexibles que, bien utilizadas, podrían contribuir a mejorar los servicios a los ciudadanos ofreciendo horarios más amplios y maximizando la capacidad de producción de los servicios. Entre ellas se pueden destacar las siguientes fórmulas:

- Cómputo anual de la jornada, que se distribuye de forma irregular en función de los diferentes niveles estacionales de demanda. Facilita disponer de más fuerza de trabajo en los períodos de mayor demanda.
- Trabajo de tiempo parcial (tanto para nuevos contratos como para empleados de plantilla). Es una fórmula sencilla para reforzar las franjas horarias más intensas.

⁵ En algunos países como España, los funcionarios suelen disfrutar de una generosa pausa que les permite ausentarse durante 30 minutos para desayunar, normalmente en el marco del llamado horario intensivo de 8 a 15 horas.

- Semana laboral de cuatro días con jornadas de 9–10 horas; semana de seis días con jornadas de 6 horas ó 6 y media. Facilita la apertura de los servicios por las tardes o los fines de semana.
- Horarios escalonados de entrada y salida para grupos de empleados, lo que permitiría extender el horario de servicio.
- Trabajo por turnos para maximizar el rendimiento de las instalaciones y equipos, y para aumentar la producción total.
- Empleados con horario hiperflexible a disposición de la organización, lo que permitirá cubrir con facilidad ausencias y períodos intensos de trabajo.

Otras fórmulas de flexibilidad en la jornada pueden contener o reducir los gastos de personal. Entre ellas podrían destacarse:

- Compensación de las horas extras con tiempo libre, en vez de su retribución en dinero.
- Reordenamiento de los períodos de vacaciones para poder sustituir ciertas contrataciones estacionales por personal de plantilla.
- Vacaciones prolongadas o “compra de tiempo libre” para ocio, vacaciones o períodos sabáticos, a cambio de las reducciones salariales correspondientes (proporcionales o no).
- Reducciones combinadas de jornada y salario proporcionales o no (individuales o generalizadas).

Flexibilidad en las dotaciones de personal. La tradicional rigidez de las dotaciones de personal es otro elemento que dificulta el buen funcionamiento de los servicios públicos. Mientras algunos servicios se han derrumbado, otros tienen personal ocioso. A continuación se apuntan algunas fórmulas para combinar de forma más flexible las dotaciones de personal de diferentes servicios. A pesar de que los marcos normativos no siempre lo facilitan, nadie puede negar la evidencia de que cualquier organismo público debe gozar de las capacidades necesarias para destinar a sus empleados a los servicios y tareas que crea más conveniente atender en cada momento.

Entre las fórmulas para flexibilizar las dotaciones de empleados asignados a los servicios podrían destacarse:

- Reasignaciones de efectivos entre servicios (temporales o indefinidas).
- Empleados compartidos por distintos servicios.
- Bolsa interna de personal a disposición temporal de los diferentes servicios.
- Cesión temporal de fuerza de trabajo entre organismos públicos⁶.

⁶ En España, por ejemplo, algunos ayuntamientos acuerdan cederse algunos policías locales durante los períodos festivos. Un decreto del gobierno regional permite su actuación como agentes de la autoridad en otro municipio.

Racionalización de plantillas y reducciones de personal

Una buena parte de los servicios públicos de la región presentan niveles de productividad inadecuados. Sus tasas de productividad por empleado suelen ser muy bajas, dado el tamaño de sus plantillas. En este sentido, y a pesar de no disponer de un diagnóstico completo y detallado, se podría afirmar que la mayoría de las administraciones públicas latinoamericanas mantienen plantillas de personal sobredimensionadas en algunos sectores.

Existen diversos factores que han facilitado la aparición de lo que se podría denominar *bolsas de improductividad*, especialmente en áreas administrativas y de apoyo. En ciertos casos, la informatización y la mejora de procesos han reducido la necesidad de personal administrativo y de puestos subalternos (conserjes, bedeles, ujieres). En ocasiones se han contratado servicios al exterior, pero manteniendo en plantilla al personal que los prestaba. Todo ello ha generado excedentes de personal y ha convertido en obsoletos a ciertos colectivos profesionales.

Se podrían citar también ciertos factores perversos de carácter organizativo que han facilitado el crecimiento de algunas plantillas hasta alcanzar niveles de ineficiencia:

- Personal no polivalente y poco capacitado.
- Cálculo de plantillas para períodos *pico*, manteniendo personal ocioso en las etapas *valle*.
- *Inflación orgánica*⁷ y líneas jerárquicas excesivamente largas.
- Culturas organizativas y sistemas de valoración de puestos que aprecian en exceso el tamaño de los departamentos y el número de subordinados.
- Mantenimiento de unidades y puestos sin contenido real.
- Altos niveles de absentismo que obligan a mantener personal sobrante para cubrir sustituciones.
- Reducciones de jornada sin contrapartidas de flexibilidad.
- Desresponsabilización de directivos y mandos.
- Falta de motivación y compromiso de los empleados.

A continuación se destacan otros elementos derivados de la cultura política dominante en la región:

- Contrataciones derivadas de compromisos clientelistas.
- Contrataciones innecesarias de colectivos desfavorecidos como fórmula

⁷ Se ha denominado *inflación orgánica* a la creación artificial de órganos de mando derivada de la supuesta necesidad de aumentar los salarios de ciertos empleados a través de su ubicación en puestos de dirección innecesarios, creados *ad hoc* con este único propósito.

perversa de hacer política social otorgando salarios públicos a personas necesitadas de inserción laboral.

Parece pues conveniente analizar con espíritu crítico la situación de las plantillas de las administraciones públicas para iniciar un proceso de reducción y reconversión más o menos profundo. El planteamiento de la planificación de recursos humanos puede ser útil para esta tarea, si bien será necesario aplicar técnicas de auditoría operativa —en especial estudios de cargas laborales— si se quiere aplicar medidas integradas de mejora de la productividad.

La descripción detallada de estas técnicas escapa al propósito de este texto. Me limito a exponer a continuación diversas fórmulas⁸ que pueden emplearse para reducir las plantillas de personal:

- Congelación del reclutamiento externo, lo que facilita una reducción vegetativa pues los empleados que dejan la organización (por jubilación u otras causas) no son reemplazados por nuevos trabajadores.
- Eliminación sistemática de plazas vacantes en la plantilla para evitar reingresos innecesarios de funcionarios con “derecho a reserva de plaza” (si la legislación vigente sobre la materia así lo permite).
- Jubilaciones anticipadas incentivadas a través de una indemnización que compense la reducción en la cuantía de la pensión derivada de retirarse antes de la edad obligatoria. Aquí también se incluyen jubilaciones por incapacidad laboral (si la legislación vigente sobre la materia así lo permite).
- Asesoría y apoyo a empleados excedentes para la recolocación externa (*outplacement*).
- Despidos (si la legislación vigente sobre la materia así lo permite).

La administración flexible

El llamado *modelo de la empresa flexible*, desarrollado a partir de los trabajos de Atkinson (1985) preconiza organizaciones basadas en una estructura centro-periferia. Aplicado a un organismo público, se encontraría un *núcleo* y una o varias *periferias*. El núcleo concentraría las funciones claves: actos de gobierno, funciones de regulación y ejercicio de autoridad, planificación, diseño de políticas, dirección y evaluación de servicios, entre otras. Este núcleo estaría compuesto por emplea-

⁸ Se incluyen únicamente medidas en el ámbito estricto de la gestión de personal. La contratación externa del servicio u otras medidas de gestión podrían contribuir en la misma dirección.

dos públicos fijos en plantilla, en su mayoría de tiempo completo. Los empleados del núcleo deberían mantener un fuerte compromiso⁹ con la organización y una amplia flexibilidad funcional.

La o las periferias estarían compuestas de algunos puestos de trabajo de tiempo parcial, de los puestos estacionales, de los teletrabajadores y de las tareas externalizadas, incluyendo aquí las empresas subcontratadas, las asociaciones y organizaciones no gubernamentales que gestionan servicios públicos, los profesionales autónomos y las empresas consultoras, entre otras. En la periferia se desarrollarían todas las funciones de ejecución y otras tareas que no afecten al núcleo duro de las políticas desarrolladas por el organismo. La periferia sería flexible, incrementándose o reduciéndose en función del volumen de servicios públicos a prestar.

Este modelo ha sido criticado con el argumento de que aumenta o consolida la precarización del mercado de trabajo. Sin entrar en esta discusión, creo que lo que debe ser evaluado es si este modelo podría ser aplicable a un organismo público desde una óptica de gestión. En los últimos años, muchos organismos públicos y empresas privadas se han venido desplazando en esta dirección, concentrando la organización y su personal en aquello que de verdad *saben hacer* y constituye su razón de ser, y encargando el resto a empresas especializadas y a profesionales externos que puedan hacer estas tareas mejor y/o a un menor costo.

Desarrollar prácticas de GRH para aumentar la productividad y para fortalecer el compromiso de los empleados

Articular una política de recursos humanos sólida y coherente que pueda tener un impacto significativo en la gestión exige disponer de programas y prácticas adecuadas en los distintos ámbitos de la GRH. Estos instrumentos han de permitir que de una buena estrategia de recursos humanos se deriven los resultados buscados, evitando que las prácticas tradicionales de la organización contradigan una retórica innovadora.

No existen soluciones únicas ni recetas fáciles para resolver los problemas de personal. Aun así, a continuación examinaremos algunos ámbitos de la GRH analizando su impacto en la organización y proponiendo enfoques y líneas de acción que podrían contribuir a crear una fuerza de trabajo más flexible, más productiva, más competente, más satisfecha y más capaz de contribuir a la eficacia de las políticas públicas.

⁹ Compromiso (*commitment*) en el sentido de identificación e implicación, pero no necesariamente político.

Seleccionar al candidato idóneo

La selección es el proceso mediante el cual se elige a la persona o personas más *idóneas* para desarrollar ciertas funciones y tareas en una organización determinada. Los procesos de selección representan un esfuerzo y un costo importante para cualquier organización. Sus resultados tienen un gran impacto que se prolonga en el tiempo dada la permanencia prácticamente indefinida que caracteriza a una parte importante de los empleados públicos en algunos países de la región. Los errores en la selección se pagan muy caros y pueden acarrear problemas como la carencia de idoneidad, necesidades de capacitación imprevistas, insatisfacción en el puesto, absentismo y baja productividad, mal clima laboral y abandonos, entre otros. Los aciertos evitarán costos y problemas, aportando en cambio empleados productivos e integrados a la organización. Esto reviste una especial importancia en la selección de técnicos y profesionales —cada vez más numerosos en ciertos organismos públicos— puesto que las posibilidades de control de su trabajo cotidiano son muy reducidas. Por otro lado, la incorporación de nuevos empleados puede también afectar positiva o negativamente al personal ya existente y contribuir al cambio o a la consolidación de la cultura actual.

Entonces, ¿cómo mejorar los resultados de los procesos selectivos? Algunas iniciativas en este ámbito podrían ser:

- Mejorar la adecuación de la capacitación previa de los aspirantes, para lo cual las administraciones públicas podrían vincularse al perfeccionamiento de los planes de estudio y de la calidad de la docencia con el fin de asegurar la idoneidad de los futuros candidatos a puestos en el sector público. Ello parecería especialmente necesario en diplomaturas, licenciaturas y maestrías sobre gestión pública.
- Definir bien el puesto a cubrir y las funciones a desarrollar, lo que permitirá determinar los perfiles profesionales más adecuados y, más concretamente, las competencias claves para el éxito en la posición.
- Sustituir el reclutamiento pasivo habitual —anunciar la vacante y esperar— por una búsqueda activa en las diferentes fuentes donde puedan encontrarse candidatos capaces y motivados.
- Utilizar mensajes de reclutamiento atractivos que describan con precisión —y con toda la crudeza necesaria— las tareas a realizar y las condiciones de trabajo. Tal descripción realista facilitará una autoselección previa que reducirá el número de aspirantes y evitará en gran parte problemas futuros de insatisfacción con el trabajo.
- Diseñar los procesos selectivos con sentido común. Es necesario recordar que, incluso en la selección de funcionarios de carrera, otros sistemas pueden tener cabida además del injuriado pero pocas veces superado examen memorístico

(según la legislación del servicio civil aplicable). Estos van desde los exámenes de carácter más práctico hasta las pruebas profesionales en que los candidatos deben afrontar situaciones como las que encontrarán en su puesto de trabajo¹⁰. También se dispone de toda la gama de tests psicotécnicos que, utilizados en forma adecuada, pueden ser muy útiles para el proceso selectivo. Por último, no se debe descartar la evaluación del historial profesional y la entrevista, sistemas simples que no ahuyentan a los candidatos de calidad y que generan buenos resultados, habiéndose consolidado como los instrumentos más utilizados por las empresas de todo el mundo. El buen uso de estos sistemas se puede garantizar asegurando la transparencia del proceso, el control sindical y algún mecanismo de control externo.

Invertir en la capacitación de los empleados

La capacitación ha sido definida como un proceso intencional y sistemático para transmitir conocimientos, desarrollar capacidades y transformar actitudes. La finalidad última de la capacitación es cambiar los comportamientos, es decir, conseguir que tanto las personas como la organización en su conjunto respondan de una forma determinada ante ciertas situaciones. Lo importante no es la capacitación sino sus resultados, es decir, el aprendizaje.

La GRH consiste cada vez más en gestionar las *competencias* de la organización, esto es, las capacidades y conocimientos de sus miembros. Las competencias constituyen el único elemento diferencial clave entre unas organizaciones y otras. La mayor parte de los factores y tecnologías para la producción de bienes y servicios puede ser comprada o simplemente copiada. Pero las competencias deben poseerse y desarrollarse en el seno de la organización. El acierto en el diseño de un programa, la adecuación de una decisión política o la calidad de un servicio público dependen casi exclusivamente de las personas que lo llevan adelante.

De ahí la importancia de la capacitación. En la medida en que se desarrollen las competencias necesarias, la organización estará más preparada para alcanzar sus objetivos y para responder a los retos que se le presenten. La formación es la base para alcanzar y mantener buenos niveles de capacidad técnica, y es también un potente instrumento de socialización que facilita el compromiso de los empleados con la organización y con los servicios que presta. Esto es especialmente importante cuando se tenga poca capacidad de control sobre los trabajadores dada la discrecionalidad de que gozan, como es el caso de los profesionales en general o de colectivos como los policías.

¹⁰ En este sentido, un artículo de Coulton y Field (1995) defiende la utilización de *assessment centres* (centros de evaluación) en la selección de agentes de policía, dado el alto nivel de discrecionalidad de que gozan en su trabajo y las graves consecuencias que pueden derivarse de actuaciones equivocadas.

En los últimos años la capacitación se ha puesto de moda en las administraciones públicas, asignándose para ello recursos cada vez mayores, aunque a veces sin resultados tangibles. Esto se debe a lo que podría calificarse “capacitación a la deriva” pues se sigue anclado a una concepción burocrática de la capacitación que la ve exclusivamente desde una óptica individual como “derecho del funcionario”. La capacitación así concebida responde tan sólo a los deseos de los empleados y por lo general no supone apoyo alguno a los procesos de mejora que puedan llevar a cabo las administraciones. El impulso de la capacitación suele venir dado desde la oferta, es decir, desde las escuelas de administración pública o desde las empresas del ramo y no desde las necesidades de los organismos del Estado. Por otro lado, escasean los planes de capacitación que vayan más allá de una mera yuxtaposición de cursos sin objetivos claros y sin conexión alguna con el trabajo ni con la organización.

Todo esto genera un conjunto de efectos perversos. Por un lado la capacitación se convierte en un mecanismo para escapar del medio o, en el mejor de los casos, en una recompensa para un empleado cumplidor. Esto tiende a desprestigiar la capacitación, lo que a veces hace que algunos directivos “no encuentren tiempo” para dedicar a su propio desarrollo profesional. Finalmente, en algunos países la obtención de puntos —que serán tomados en consideración en los concursos de provisión de puesto por la mera asistencia¹¹ a determinados cursos— es un elemento que también distorsiona la demanda de capacitación.

La capacitación en la empresa o en las administraciones públicas sólo tiene sentido cuando se plantea como un instrumento al servicio de la organización. En un contexto organizativo, la capacitación adquiere una clara finalidad: mejorar el funcionamiento y los resultados de la organización. Las acciones formativas pretenden mejorar las capacidades de cada individuo, pero han de tener la vista puesta en el desarrollo de la organización. Cambiar el comportamiento de individuos aislados tiene tan sólo un valor reducido; es necesario conseguir nuevas conductas del conjunto.

Concebida desde una óptica organizativa, la capacitación debe articularse sobre los siguientes principios:

- El objetivo final de cualquier acción formativa es mejorar los resultados de la organización. La capacitación es una herramienta para ello. Los cursos y acciones formativas no son más que instrumentos para buscar soluciones a problemas organizativos.
- El cliente principal de la capacitación es la organización, no los individuos.

¹¹ En algunos casos, la “asistencia” se limita a la firma de las correspondientes hojas en algún momento del día.

- Los programas de capacitación deben estar insertos en el marco de la política de recursos humanos de la organización, interrelacionándose y dando apoyo a la motivación, a la comunicación interna, a las carreras profesionales, a la movilidad y a la evaluación del rendimiento.

El impacto real de la capacitación en una organización depende de la posibilidad de poner en práctica lo aprendido. Se habla de aprendizaje organizativo para describir cómo la difusión y consolidación de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes en un entorno favorable permite que la organización aprenda y poco a poco cambie el comportamiento de sus miembros y la forma de actuar de la entidad misma. Pero una organización y un conjunto de empleados sólo pueden aprender en un clima que estimule la innovación y que provea los medios e incentivos necesarios para cambiar la forma en que se hacen las cosas, es decir, los valores y las pautas de comportamiento que conforman su cultura. Esto pone de relieve la importancia de la secuencia en la capacitación. Si se quieren generar cambios reales profundos, la capacitación deberá impartirse con prioridad y en primer lugar en los niveles directivos, incluyendo los puestos gerenciales, los altos cargos y los políticos electos.

Desarrollar la motivación y el compromiso de los empleados

No es fácil motivar a las personas. Todas las administraciones públicas están llenas de empleados desmotivados. Pero, ¿es posible evitar la rutina y el desganado que afectan a tantos y tantos empleados públicos? ¿Cómo se podría conseguir *lo mejor* de cada uno de los trabajadores?

Motivar quiere decir incentivar, influenciar, predisponer, dar una buena razón, en definitiva, dar coraje para realizar una determinada acción. La motivación hace siempre referencia al comportamiento humano y a sus causas o móviles. Hablar de motivación implica entonces examinar el conjunto de factores que intervienen en el comportamiento de cada persona. La motivación resulta principalmente de la interacción de tres factores:

- Características individuales: valores y actitudes, necesidades e intereses, percepciones.
- Características del trabajo: contenidos del puesto, importancia, requerimientos, capacidad de proporcionar retroalimentación.
- Características de la organización: cultura, normas, políticas y prácticas de GRH, estilos de dirección, sistema retributivos.

Desafortunadamente, sin embargo, es muy poco lo que se sabe sobre la motivación. Años de investigación no han producido aún la receta mágica para motivar

a cada trabajador. Así pues, se podría decir que motivar es algo difícil e incierto. Lo que sí se sabe es lo que desmotiva y genera insatisfacción en los empleados. Esto quiere decir que se debe comenzar por eliminar los factores desmotivadores. Herzberg (1966) identificó un conjunto de factores que si no estaban bien resueltos eran fuente de insatisfacción. Estos factores son: las condiciones de trabajo, las relaciones interpersonales, el salario y las recompensas, la supervisión, y las políticas y normas de la organización. En los organismos públicos los dos primeros factores suelen estar suficientemente bien resueltos. En cambio acostumbran a fallar la supervisión, las políticas de la organización y, en muchos casos, la remuneración.

Mejorar la supervisión implicará transformar los estilos de dirección de los mandos. Parece necesario en este sentido insistir en algo que debería ser evidente: el jefe es un motivador insustituible y puede constituir un factor de insatisfacción tan potente que no pueda ser contrarrestado. Las políticas y normas dictadas por las administraciones públicas en relación con sus empleados suelen basarse en la desconfianza general hacia el trabajador y en sistemas de control que, con frecuencia, suponen negar el trato digno que una persona adulta merece. Por ello parece que en el diseño de las políticas y normas de personal debería pensarse en términos de objetivos a conseguir y someter los proyectos a un análisis de costo-beneficio, computando como costos las reacciones de insatisfacción que la nueva política pueda generar. Finalmente, en materia salarial se debe tener en cuenta que las percepciones son tanto o más importantes que la realidad. En este sentido debería garantizarse que los sistemas salariales sean transparentes y que su funcionamiento sea adecuadamente comprendido, garantizando que transmitan una imagen de equidad y de justicia retributiva.

Desarrollar los factores motivadores

Con la reducción o eliminación de los factores desmotivadores no se consigue de forma automática la plena satisfacción de los empleados. De hecho, algunos estudios han puesto de relieve el hecho de que las administraciones públicas acostumbran a tener empleados que no están ni satisfechos ni insatisfechos, pero que por lo general carecen de la motivación necesaria para dar lo mejor de sí mismos. Los factores motivadores reales y permanentes se derivan de elementos intrínsecos de la tarea y no de las recompensas. Por tanto, son las características del trabajo y las circunstancias en que éste se desarrolla los ámbitos principales en los que se puede actuar para impulsar la motivación.

Es posible asegurar que se cuenta con puestos de trabajo atractivos a través de su buen *diseño*. Un puesto de trabajo adecuadamente diseñado representa un factor motivador en tres aspectos: el trabajo en sí mismo, es decir, los contenidos del puesto, la percepción de responsabilidad y, de forma un tanto indirecta, la realización personal que de todo ello se derive.

El *reconocimiento* sería otro factor motivador a desarrollar. Este depende principalmente del estilo de dirección de los mandos, quienes deben transmitir a sus colaboradores el reconocimiento adecuado por su trabajo. También depende de los mandos la delegación de responsabilidades¹² y la asignación de tareas completas y complejas que estimulen el desarrollo profesional de los colaboradores.

Otro factor ligado al ambiente organizativo sería el de la *promoción*. Ello exige que existan horizontes profesionales y expectativas de ascenso o de desarrollo profesional apoyadas por planes o itinerarios de carrera definidos, y por modelos que permitan también realizar carreras *horizontales* no jerárquicas. En general, todos estos factores motivadores dependen de la organización del trabajo, de los estilos de dirección y de la cultura organizativa, elementos estos en los que se deberán introducir cambios si se quiere lograr la motivación de los empleados.

El orgullo del trabajo bien hecho: los empleados profesionales

Un magnífico indicador de motivación individual es escuchar a un empleado decir “lo que hago es importante”, un comentario que se asocia más con un directivo o un técnico cualificado que con un empleado público de base. Rompiendo el sistema de castas imperante en muchas administraciones públicas, sería pues conveniente ayudar a estos empleados a percibir su trabajo como algo importante y que representa un aporte necesario al resultado final. Con palabras y con hechos se habrá de transmitir el mensaje de que todos somos importantes y que cada uno debe sentirse orgulloso del trabajo que realiza. Con ello se estimulará a los trabajadores a sentirse y comportarse como *profesionales* que buscan la excelencia en su tarea, trátase de técnicos cualificados, maestros o taquilleros de una piscina pública. Aquí la capacitación también puede apoyar, puesto que el sentirse competente y capaz ayuda a desarrollar la autoestima y a enorgullecerse de la tarea que se realiza.

El entusiasmo es contagioso

Por más que pueda parecer difícil, los organismos públicos no debieran renunciar a que sus empleados vivan situaciones de entusiasmo, aunque sean pasajeras. Eventos como la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona en 1992 permitieron constatar, una vez más, cómo personas normales —y entre ellas una cantidad importante de funcionarios— son capaces de entusiasmarse en el trabajo;

¹² Entendiendo por delegación su acepción informal que no supone la cesión de responsabilidades en el sentido jurídico.

eso sí, laborando en un ambiente determinado, para un proyecto identificable y estimulante, adecuadamente comunicado a los empleados.

Encauzar las carreras profesionales en un marco organizativo

La permanencia prolongada de los empleados en la administración hace de las carreras profesionales y de su gestión un elemento clave de la GRH en los organismos públicos. La llamada carrera administrativa ha sido tradicionalmente vista como un derecho del funcionario al ascenso en el escalafón y a la mejora retributiva, sin que esto tenga relación alguna con el funcionamiento de la organización. Una nueva concepción de la carrera conduce a un concepto más equilibrado que pretende hacer compatibles las aspiraciones de mejora de los trabajadores con las necesidades de la organización.

Las carreras profesionales de los empleados públicos tienen consecuencias muy importantes en las administraciones, más allá del impacto que supongan en cada individuo. Si el objetivo principal de la gestión de carreras debiera ser tener a la persona idónea en el puesto adecuado en el momento oportuno, es evidente que con los sistemas de carrera clásicos —muy reglamentados— los resultados se alejan muchas veces de esta pretensión¹³.

Carrera individual en un marco organizativo

La carrera profesional debe concebirse en un marco que haga de ésta un instrumento al servicio de la entidad. Sería absurdo facilitar mecanismos de ascenso y movilidad que no pudieran ser aprovechados en favor de aquella o, peor aún, cuyos resultados fueran contraproducentes para su funcionamiento interno. Pero ésta es hoy la situación dominante en muchas administraciones públicas con sistemas reglamentados de carrera administrativa. Para contrarrestar esta situación, las carreras profesionales de los empleados deberían ser definidas y gestionadas en el seno de una estrategia y de una política de recursos humanos que permitiera a la dirección de cada organismo público orientar su desarrollo y la movilidad intra e interadministrativa de sus empleados en coherencia con los requerimientos y posibilidades de cada organización.

La gestión de las carreras debería ser una responsabilidad compartida entre los directivos de línea y la dirección de recursos humanos quienes, a partir de un

¹³ Por ejemplo en España la administración del Estado es utilizada con frecuencia como un territorio a descubrir por parte de funcionarios aventureros cargados de supuestos méritos y de buenos contactos y en busca de concursos para puestos con mejores salarios. También la gestión de los concursos de traslado en el nivel nacional ha dado a veces resultados tan perversos como que el número de vacantes al finalizar el proceso es mayor que al inicio, dado que los funcionarios buscan trasladarse a puestos en su lugar de origen.

sistema flexible, tratarían de armonizar las necesidades de la organización con las capacidades e intereses de los individuos. Por tanto, el desarrollo de carreras debería irse concretando en conexión permanente con la planificación de recursos humanos, lo que permitiría ir conociendo las necesidades de la organización en materia de desarrollo profesional de los empleados y de las vacantes a cubrir.

Gestión de carreras, desarrollo profesional y preparación de directivos

Entendida como un avance profesional concreto, la carrera individual debe ser producto de la coincidencia de una necesidad de la organización con un desarrollo adecuado de los recursos humanos que permita el cubrimiento de una vacante con personal interno. Sin caer en una endogamia perniciosa, es evidente el impacto positivo en la motivación y en el desarrollo profesional que se deriva de una política de preferencia por la cobertura de vacantes con personal propio.

Ahora bien, esto no puede improvisarse, especialmente en la cobertura de puestos directivos. Si se desea disponer de candidatos cualificados que puedan cubrir cargos de responsabilidad, es necesario aplicar políticas proactivas de mediano plazo que permitan identificar empleados con potencial cuyas capacidades directivas puedan ser desarrolladas. Sería pues necesario conectar planificación y capacitación, articulando *itinerarios de carrera* que permitan generar candidatos bien capacitados para puestos directivos. Pero el desarrollo individual depende también de un factor básico que es el papel jugado por los responsables jerárquicos. Es necesario en este sentido encargar a los directivos el ejercicio de una tarea de apoyo y *tutoría* para con sus colaboradores, así como exigirles una cierta perspectiva de mediano plazo en la asignación de tareas y en la capacitación que han de recibir aquellos empleados identificados para un *itinerario de carrera directiva*.

Alternativas a la carrera jerárquica

Tradicionalmente, la carrera administrativa ha sido exclusivamente jerárquica y se ha basado en la ocupación sucesiva de puestos de mando de mayor responsabilidad. Esto provoca multitud de efectos perversos en las organizaciones públicas: ciertos municipios convierten a su mejor arquitecto en un mediocre jefe del servicio de licencias; algunos hospitales obligan a ese excelente cirujano a asumir una jefatura de servicio que si bien les reportará mayores ingresos, asimismo privará al hospital de muchas horas de buen trabajo profesional que el ahora jefe deberá dedicar a unas tareas de gestión que quizá no le satisfagan y para las que probablemente no haya sido bien preparado. Igualmente, en cualquier organismo público deben crearse con frecuencia órganos innecesarios para poder otorgar a un em-

pleado que merece una retribución superior un puesto de mando que justifique el aumento¹⁴.

Para buscar una solución a este problema, que también existe en el sector privado, muchas empresas han optado por buscar alternativas a la carrera directiva definiendo pautas de carrera *horizontal* o *lateral*. Este nuevo modelo pretende garantizar oportunidades de carrera para empleados que no desean o que no tienen capacidades directivas para asumir puestos de mando, pero que se han propuesto desarrollar su competencia técnica. Se trata de carreras basadas en el crecimiento profesional, es decir, en la profundización o ampliación de la propia profesión o ámbito de trabajo.

Este modelo de carrera puede ser especialmente adecuado para profesionales como arquitectos, ingenieros, asistentes sociales, médicos o juristas, pero también puede aplicarse a muchos otros colectivos como administradores, empleados de oficinas de información, o incluso vigilantes, subalternos o peones.

El modelo que aquí se esboza encaja con aquellos organismos que hayan definido una gama de puestos de trabajo poco extensa y de carácter genérico, algunos de los cuales admiten una mejora retributiva y de estatus manteniendo las mismas funciones. Para sacar adelante este modelo horizontal, cada organismo debería definir unos itinerarios o pautas de carrera. Asimismo, será necesario determinar los requisitos y los mecanismos a través de los cuales se produciría el *ascenso* horizontal. Para evitar la perversión del sistema y su conversión en una versión moderna del escalafón, el paso de una a otra etapa debería llevarse a cabo sobre la base de una mejora demostrada de las capacidades profesionales y no tener nunca un carácter automático ni ligarse exclusivamente a méritos reglamentados como la antigüedad. En aquellas administraciones en que exista un sistema formal de evaluación del desempeño bien consolidado, tales informes también deberían ser tomados en cuenta.

Para encajar este modelo en las estructuras habituales de los sistemas de servicio civil, cada organismo podría quizás realizar algunos ajustes dirigidos a ensanchar al máximo los abanicos salariales asignados a cada categoría o grupo profesional, asegurando así unos niveles salariales de entrada razonablemente bajos y un margen suficiente hasta “tocar techo”.

Evaluar a los empleados

La evaluación —denominada habitualmente *evaluación de desempeño* o *valoración del rendimiento*— es un instrumento muy potente de la GRH. En la medida en que actúa directamente sobre el comportamiento de los empleados, la evaluación puede

¹⁴ Véase la nota 7 sobre la denominada *inflación orgánica*.

tener un gran potencial para ayudar a introducir cambios positivos en una organización si se la utiliza en forma adecuada. Por otra parte, se sabe que por lo general en las administraciones públicas el trabajo y el rendimiento son intrascendentes en lo que hace a la retribución y a la carrera de los funcionarios¹⁵, tal y como lo sostienen numerosos responsables de organismos públicos de muchos países. En respuesta a esta situación suele proponerse la adopción de medidas encaminadas a medir el rendimiento individual para poder fundamentar las decisiones salariales y de promoción sobre bases objetivas.

La evaluación es probablemente el elemento de la GRH que genera más pasiones, especialmente en el sector público. Mientras unos atribuyen todos los males a la inexistencia de un sistema de evaluación que permita distribuir incentivos ligados a la productividad individual, otros ponen de manifiesto su desconfianza hacia los sistemas de evaluación y enfatizan la frustración que generan tanto entre los evaluados como entre los evaluadores, y la inutilidad de sus resultados prácticos.

Evaluaciones contraproducentes

La evaluación no es en lo absoluto fácil y con frecuencia se transforma en un proceso rutinario de rellenar impresos que carece de impacto alguno en el comportamiento de los empleados o en la mejora de los resultados. Asimismo, por lo general la evaluación constituye una fuente de malentendidos y conflictos, así como de percepciones de trato injusto que provocan insatisfacción en los evaluados. Esto ha ocurrido con frecuencia cuando se la aplica en organismos públicos en forma descuidada.

Muchas empresas privadas también están descontentas con los muy pocos resultados, cuando no contraproducentes, que obtienen de la evaluación. Algunas empresas sostienen que la evaluación inhibe los esfuerzos para la mejora continua y destruye el trabajo en equipo. A pesar de estos ejemplos de resultados negativos, la tesis que aquí se expone es que la evaluación puede generar efectos muy positivos siempre y cuando esté bien planteada y aplicada.

Objetivos de la evaluación

La evaluación puede centrarse en la consecución de una gama muy variada de objetivos que a veces son contradictorios entre sí. En el Cuadro 10.1 se pueden

¹⁵ Al respecto, la obra de Nieto (1984) relata de forma cruda la realidad de la administración del Estado en España y algunas perversiones de su sistema de servicio civil. Una nueva edición revisada del libro en 1996 pone de manifiesto la persistencia de los graves problemas apuntados.

Cuadro 10.1. Enfoques de evaluación

Enfoque de valoración	Enfoque de desarrollo profesional
Evaluación del rendimiento en el sentido tradicional. Se orienta a buscar una base sobre la cual se puedan fundamentar decisiones de la GRH respecto a retribuciones, promoción y despidos, entre otras.	Evaluación como instrumento para la mejora. Se propone impulsar el desarrollo profesional de los empleados a través de la identificación de áreas de mejora y de la orientación, apoyo y establecimiento de compromisos en materias como capacitación y carrera.
El trabajador espera recompensas concretas de esta evaluación; si no las obtiene, o las que consigue están por debajo de sus expectativas, experimentará frustración.	El empleado espera obtener información y orientaciones para su desarrollo y carrera profesional, así como retroalimentación y reconocimiento por la tarea realizada.

Fuente: Elaboración propia.

ver dos grandes orientaciones de la evaluación, entre las cuales será necesario elegir.

Hoy por hoy, la opción para la mayoría de los organismos públicos en América Latina es claramente la segunda. Sin una cultura de evaluación consolidada, sin unos valores competitivos aceptados y sin unas metas claras y medibles para cada persona, no parece fácil poder conseguir evaluaciones más formalizadas que puedan traducirse en decisiones directas de retribución o promoción.

A mi entender habría tres finalidades básicas para un sistema de evaluación en un organismo público: a) cohesionar la GRH, b) desarrollar la responsabilidad de los directivos reforzando su papel como gestores de sus empleados, y c) tener incidencia en el comportamiento de los empleados orientando las conductas hacia las necesidades de la organización. En este sentido, es evidente que el sistema de evaluación tiene un importante impacto en la ejecución de proyectos organizativos como por ejemplo un programa de calidad.

Una recomendación evidente frente a la introducción de un sistema de evaluación del rendimiento es definir claramente de antemano cuál es el objetivo que se persigue con la evaluación. Existen diversas variedades de evaluación y cada una de ellas incentiva comportamientos específicos. Habría pues que identificar en primer lugar los elementos de funcionamiento insatisfactorio que se quieren combatir y, a partir de allí, pensar en qué sistema de evaluación podría generar comportamientos que tiendan a resolver los problemas identificados.

Una evaluación que funcione

Un sistema adecuado de evaluación que produzca resultados satisfactorios constituye una potente herramienta de dirección y transforma los procesos de gestión. Ahora bien, los frutos de la evaluación sólo pueden obtenerse en el mediano y largo plazo en aquellas organizaciones que hayan ido creando una *cultura de evaluación* y de responsabilidades personales. El sistema empleado ha de ser visto por sus destinatarios como justo y equitativo para evitar que genere en ellos una profunda insatisfacción derivada del sentimiento de ser tratados en forma injusta o desleal por parte de la organización.

A pesar de todo, es necesario señalar que una evaluación eficaz depende más de la capacidad de los directivos encargados de aplicarla que del sistema empleado. Por otro lado, la evaluación es un proceso de aprendizaje continuado. Seguro que en el primer año no funcionará perfectamente. Será necesario implantar el sistema progresivamente, analizar con espíritu crítico los resultados obtenidos y abrir mecanismos participativos para su revisión.

Finalmente, tal y como se ha planteado, no se puede mezclar en las mismas proporciones un enfoque de evaluación con otro de desarrollo profesional. Uno de los dos ha de predominar claramente y constituirá la finalidad principal del proceso, si bien es posible que se logre obtener algunas informaciones útiles para el otro enfoque.

Las retribuciones como instrumento estratégico

Muchas administraciones públicas dedican más del 50 por ciento de su presupuesto ordinario a pagar los salarios de su personal. Esto sólo ya pone en evidencia la importancia que tienen las retribuciones. Pero los salarios deben ser considerados como un factor importante en la medida en que pueden influir en los comportamientos y en las actitudes de las personas, facilitando o no la eficacia de la organización. Asimismo pueden tener impacto en su satisfacción, en el absentismo, en la productividad y en la calidad del trabajo realizado. Las retribuciones son un elemento tangible de recompensa o castigo que incide en la cultura de la organización y que puede ayudar a vencer resistencias al cambio. El salario es importante para los individuos, pero no sólo porque afecta su nivel de vida, sino también su estatus y autoestima. A pesar de todo ello, creo que suele otorgarse demasiada importancia a los salarios, haciendo de su mayor o menor cuantía la principal o única variable explicativa de los problemas de personal que afectan a una organización.

Lo cierto es que los organismos públicos acostumbran a gestionar las retribuciones en forma inadecuada. Por un lado caen con frecuencia en el error de creer que el dinero es una panacea que puede resolver todos los problemas que sufre la

organización. Por otro lado, un sistema retributivo falto de estrategia y de criterios, así como de una cultura firme que le dé coherencia, se va distorsionando debido a las presiones corporativas y a las concesiones que se le hacen a los sindicatos. Sea cual sea su cuantía, las retribuciones son percibidas con insatisfacción. En cuanto a los aumentos salariales, estos no suelen generar satisfacción en la mayoría de los empleados aunque hayan sido importantes. Los manejos sindicales y la opacidad del proceso que ha conducido al aumento, sea éste la negociación del convenio o la revisión de la valoración de puestos, generan en muchos empleados una percepción de que han salido ganando menos que otros.

En los organismos públicos existe un sistema salarial teóricamente muy rígido pero que, a falta de una política retributiva y de un compromiso de los directivos, se va distorsionando en el día a día. Entre las perversiones más habituales figuran las siguientes:

- La *inflación orgánica*, es decir, la creación artificiosa de órganos de mando para poder retribuir mejor a ciertas personas.
- El abuso de las revisiones al alza de las valoraciones de puestos sin criterios claros, sin transparencia y con frecuencia bajo presiones.
- La definición de niveles salariales en función del poder corporativo de cada cuerpo o colectivo profesional.
- La frecuente aparición bajo diversos pretextos de nuevos pluses y complementos salariales que alteran la equidad de la escala salarial y que suelen asignarse a unos u otros colectivos de forma poco racional.
- La concesión de pagas lineales de la misma cuantía para todos los empleados (a veces camufladas bajo fórmulas como “bolsa de vacaciones”), las cuales desvirtúan la estructura salarial.
- El pago fijo y periódico de horas extraordinarias, lo que a veces genera auténticos sobresueldos.
- La conversión de conceptos teóricamente ligados al desempeño y a la productividad en cantidades fijas consolidadas.
- La utilización de mediciones formales de asistencia y puntualidad como únicos factores para determinar complementos de productividad.

Finalmente, la combinación entre la falta de compromiso de los empleados, la cultura de confrontación de los sindicatos y la tolerancia y permisividad de una dirección que se resigna, conducen con frecuencia a la grave perversión de tener que pagar algún extra cada vez que hay que impulsar alguna iniciativa o realizar alguna tarea nueva: horas extras para disminuir el trabajo atrasado; un plus para ese o aquel colectivo profesional por aceptar una ampliación de tareas; retribuciones al margen del salario por gestionar un proyecto específico o por impartir unas clases internas, entre otros.

En síntesis, los organismos públicos suelen tener sistemas retributivos opacos, complejos y poco comprensibles, que son percibidos como injustos por muchos trabajadores, pero que a la vez ofrecen amplias posibilidades de abuso por parte de individuos bien informados. Las retribuciones de los empleados públicos, tal y como están planteadas, tampoco contribuyen a aumentar la calidad y la productividad, ni a generar entusiasmo en el trabajo.

¿Debemos resignarnos a esto? ¿Por qué no sacarle más provecho a los recursos destinados a la retribución de los empleados? ¿No es posible diseñar un sistema retributivo que dé apoyo a la estrategia de la organización? Efectivamente, un sistema retributivo puede plantearse como una herramienta al servicio de los objetivos organizativos. En primer lugar será necesario determinar qué objetivos se quieren alcanzar a través de las retribuciones: ¿mejorar el servicio al ciudadano?, ¿reducir la plantilla?, ¿desarrollar las capacidades de los empleados?, ¿incrementar la recaudación?, ¿reducir los índices de criminalidad?, ¿disminuir los accidentes de tráfico? Fijados los objetivos será necesario determinar qué elementos deben introducirse en el sistema retributivo para incentivar comportamientos coherentes con los fines formulados.

Por otro lado, los salarios constituyen un mensaje tangible que puede también actuar como palanca en un proceso de cambio organizativo, venciendo resistencias a un proyecto de reorganización, a un plan de calidad o a la introducción de nuevos sistemas de trabajo. Ahora bien, los salarios son tan sólo un elemento de la política de recursos humanos que debe integrarse y ser coherente con ésta. No se puede apoyar con medidas retributivas aquello que se desincentiva con otras prácticas de GRH.

Principios retributivos: algunas propuestas

Cualquier sistema retributivo debe plantearse sobre una serie de opciones o principios retributivos que determinan los puntos de referencia sobre los cuales se establecen las retribuciones. A continuación se proponen algunas opciones que me parece podrían ser adecuadas para los organismos públicos. Estas reflexiones se realizan en un plano puramente teórico. Las circunstancias externas e internas de cada organismo público deberán tomarse en cuenta al valorar la conveniencia o no de introducir cambios en sus pautas de retribución.

Mejorar la equidad interna. La idea de equidad interna describe unas retribuciones que se consideran justas dentro de la estructura retributiva de una organización. Así pues, la equidad se fundamenta en la proporcionalidad entre unos salarios y otros en el marco de un determinado sistema retributivo. Pero las estructuras de salarios en las administraciones públicas suelen ser demasiado igualitarias y, por esta razón, poco equitativas. Determinar cuál es la *diferencia equitativa* en los salarios entre distintos puestos y entre unos empleados y otros no es tarea fácil. Ahora

bien, es evidente que muchos organismos públicos disponen de abanicos salariales demasiado cerrados que impiden conseguir diferencias significativas entre salarios que incentiven el desarrollo profesional y la plena asunción de responsabilidades directivas¹⁶. En este sentido, es necesario tener en cuenta que la comparación correcta entre salarios debe hacerse sobre una base anual, incluyendo eventuales pagas lineales o no proporcionales, y teniendo en cuenta los beneficios sociales que se ofrecen. Por otro lado, debemos recordar que la percepción de equidad-inequidad suele basarse en comparaciones entre salarios netos.

Garantizar una cierta competitividad externa para todos los puestos. En lo que respecta a la competitividad externa, es decir, a la comparación entre las retribuciones en las administraciones públicas frente a las del mercado, la situación suele ser preocupante en muchos países de la región. Es necesario tener claro que no es posible atraer y mantener empleados capaces e incorruptos con retribuciones que se sitúen muy por debajo de las correspondientes en el sector privado para niveles equivalentes de cualificación, responsabilidad y dedicación. Desafortunadamente, este problema supera a veces cualquier política salarial. Su solución estaría en el ámbito de la cultura política y de una relación más sincera entre los políticos y la opinión pública que permita transmitir a los ciudadanos la idea de una retribución justa para los empleados y directivos públicos a cambio de honestidad, dedicación y trabajo profesional.

Introducir componentes de retribución por competencias. En lo que se refiere a determinar las retribuciones individuales creo que, en línea con las tendencias imperantes en muchas empresas, sería conveniente ensayar un giro desde el puesto de trabajo hacia la persona. Con frecuencia los organismos públicos diseñan retribuciones para personas concretas que después se “visten” de puestos de trabajo. Parece pues conveniente generalizar, formalizar y hacer más transparentes estas prácticas. Este componente retributivo sería el complemento adecuado de una definición más amplia de los puestos de trabajo, del diseño de itinerarios de carrera horizontales, y de la capacitación y desarrollo profesional de los empleados. En este sentido creo que cada organización debería definir unos mecanismos adecuados para tener en cuenta la valía personal de los empleados en la fijación de sus retribuciones. Por valía debe entenderse el conjunto de competencias profesionales que puedan revertir en beneficio de la organización, sean o no plenamente aprovechadas en cada momento.

¹⁶ En España, por ejemplo, no es raro que algunos funcionarios prefieran no ascender más allá de cierto nivel. En el ámbito de la administración del Estado, un consejero técnico nivel 28 se preguntaría: “¿me interesa pasar al nivel 29...?” Si la retribución es el factor decisivo, es evidente que las responsabilidades y la dedicación (“...hay que venir todas las tardes”) no se ven recompensadas por un exiguo aumento retributivo, especialmente si se traduce a salario neto anual (“...¡Pero si eso lo gano dando unas clases, y vivo más tranquilo!”), será la reflexión que se haga tal consejero).

Introducir un componente de retribución variable en forma de participación en resultados. La existencia de un componente variable bien diseñado en la retribución puede favorecer comportamientos coherentes con la estrategia de la organización, incluso en el corto plazo. Ahora bien, no creo conveniente la introducción precipitada de sistemas de evaluación del rendimiento individual orientados a la retribución variable. Tal y como se ha planteado anteriormente, ello tan sólo parece viable en organismos o unidades que hayan desarrollado una cultura de evaluación y que dispongan de indicadores sencillos y consensuados para medir el rendimiento individual de sus empleados.

Diversas investigaciones han puesto de manifiesto que la participación de los empleados en los beneficios (*gain sharing*) consigue una mejora de la productividad de las empresas. Entonces, ¿por qué no aplicar esta filosofía sobre la base de los resultados globales del organismo? Si bien en el ámbito privado la idea es la de compartir los beneficios, ésta puede adaptarse también a organizaciones que no persigan la maximización de la renta económica. Sería necesario definir algunos indicadores que permitan cuantificar los resultados del organismo, especialmente de aquellos que se consideren claves para la estrategia. Por ejemplo, indicadores de producción de servicios o de impacto de las políticas, niveles de satisfacción de los usuarios y cifras de recaudación, entre otros¹⁷. También podrían computarse indicadores negativos como el crecimiento de las plantillas, el número de horas extraordinarias, el nivel de absentismo o el aumento de los gastos generales.

Esta paga *de resultados* debería tomar la forma de un bono anual no consolidable, que podría distribuirse en proporción al salario anual fijo de cada empleado. Creo que un incentivo de este tipo podría dar apoyo a estrategias de calidad, generando compromiso con el proyecto y fomentando el espíritu cooperativo entre los empleados. Asimismo podría apoyar programas de reducción de costos.

Romper con el incrementalismo. En las revisiones salariales, parece necesario ir eliminando la cultura del incrementalismo inercial y la referencia a la inflación como principal factor a tener en cuenta. Los contrapuntos a utilizar podrían ser los niveles de productividad y la situación financiera del organismo. En este sentido, ¿por qué no introducir conexiones entre las retribuciones y parámetros como la productividad, la disminución del déficit público o el crecimiento del Producto Interno Bruto? La filosofía en este ámbito debería ser la de no “regalar” incrementos consolidados de capacidad adquisitiva que no respondan a un esfuerzo realizado o a un compromiso asumido por parte de los empleados.

¹⁷ La determinación de indicadores no debería realizarse a la ligera. Es necesario conocer los efectos (*outcomes*) que puede generar la evolución de los resultados (*outputs*) medidos por cada indicador. Por ejemplo, es evidente que el número de multas de tráfico impuestas no debería ser tomado alegremente como indicador, sin contrastar con otros indicadores y sin evaluar si se generan efectos indeseados. Por otro lado, habrá que tener en cuenta hasta qué punto la trayectoria de los indicadores depende del comportamiento de los empleados o de otros factores.

Descentralizar las decisiones salariales. Las administraciones públicas han tenido tradicionalmente sistemas retributivos muy centralizados. Creo que, en coherencia con uno de los ejes de reforma en la mayor parte de los países de la OCDE, sería conveniente ir descentralizando las decisiones salariales. Por un lado, en organizaciones que operan en campos muy diferentes y con colectivos profesionales diferenciados, o bien con empleados distribuidos por toda la nación, parece conveniente establecer diferentes políticas salariales según los colectivos y/o según los territorios. De hecho, en ciertos países existen ejemplos de creación de organismos autónomos, cuya única o principal justificación real ha sido la de poder diferenciar la política salarial.

Otro elemento en este campo es el de la participación de los jefes en la fijación de las retribuciones de sus colaboradores. En contra de lo que oficialmente suelen afirmar los responsables de los sistemas de servicio civil, mi tesis es que los directivos tienen una influencia significativa en las retribuciones reales de sus colaboradores. En la práctica, los jefes mejoran los salarios de ciertos empleados operando a través de mecanismos informales, como por ejemplo promoviendo una “reorganización” o presionando para que se revise la valoración de un puesto o para crear un puesto nuevo, o incluso para crear una nueva plaza de categoría superior diseñada “a la medida” de un empleado que merece ser promocionado. Si esto es así, ¿no sería mejor establecer canales formales y transparentes de consulta con los directivos para fijar las retribuciones de sus subordinados? Eso facilitaría integrar y hacer más transparente la acción de los directivos en materia retributiva.

Dotar de transparencia al sistema retributivo. Si existe un ámbito opaco en la GRH este es el de las retribuciones. Con frecuencia se niega el acceso a los salarios individualizados y, en muchos organismos, incluso las tablas salariales se manejan como documentos reservados. Pero la información fluye de todas maneras, aunque con frecuencia en forma de rumores que suelen hinchar el salario de algún alto cargo o del asesor recientemente contratado.

En materia de decisiones salariales, no es suficiente con que éstas sean justas. Es necesario que los empleados las perciban como tales, lo cual pone de relieve que la forma en que se toma la decisión puede ser tan importante como la decisión misma. Creo que hay que darle la vuelta a esta situación contraproducente. La norma en este ámbito debe ser la de la transparencia y claridad del sistema, de manera que los empleados conozcan los salarios, entiendan los mecanismos de decisión y de cálculo, y que puedan consultar sus dudas con toda naturalidad.

Remover los obstáculos para el cambio

Las administraciones públicas necesitan un cambio profundo. Y si esto no ocurre con rapidez, muy probablemente aumentará la obsolescencia que día a día de-

muestran ante los retos de un mundo globalizado, la contracción de recursos y las exigencias crecientes de los ciudadanos. En la práctica, estamos asistiendo a la progresiva privatización de un conjunto de servicios públicos ineficaces que los ciudadanos con poder adquisitivo deciden comprar en el sector privado (principalmente en ámbitos como la salud o la educación, pero también en materia de seguridad o justicia).

A lo largo de este texto he querido demostrar que la gestión de personal debe constituir un elemento sustancial de cualquier estrategia de cambio organizativo. Dos son las excusas usuales para no cambiar nada en materia de personal: “me lo prohíbe la normativa de servicio civil” y “los sindicatos se opondrían”, frases habituales tanto en boca de los directores de personal como de los directivos de línea.

¿Cambiar el marco normativo?

Longo (1995), haciendo referencia a la situación de España, afirma que la normativa de servicio civil, o su inexistencia, “es sólo una fuente más de disfunciones [en la GRH], y algunos de los principales problemas del empleo público se sitúan en otros campos, por lo que las reformas y estrategias adecuadas para superarlos se orientan prioritariamente en otras direcciones”.

Efectivamente, tal y como he argumentado a lo largo del texto, la mayor parte de los problemas de GRH derivan de otras razones y no del marco normativo. La ley, o su inexistencia, se convierte muchas veces en la excusa para no intentar el cambio. Pero es necesario reconocer que, en muchas ocasiones, un mismo marco normativo permite que las prácticas reales de GRH difieran mucho de unas organizaciones a otras.

Eso no quiere decir que no sea conveniente llevar a cabo una reforma normativa. Evidentemente, un acercamiento de la normativa que regula el empleo público al derecho laboral común facilitaría enfocar los temas de personal desde una óptica de gestión, lo que a su vez permitiría mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.

Relaciones con los sindicatos: de la confrontación a la cooperación

La mencionada afirmación de que “los sindicatos se opondrían” tiene lugar en un contexto en que estos campan a sus anchas ante la inexistencia o la desorganización de “la patronal”¹⁸, obteniendo buenos resultados de una política de confrontación

¹⁸ En una administración pública, nadie se da por aludido cuando se pregunta por la patronal; ni los directivos de línea, ni el responsable de personal, ni menos aún los cargos políticos parecen dispuestos a asumir esa responsabilidad.

que les genera victorias fáciles ante la extrema fragilidad de su adversario. La progresiva conquista de “derechos adquiridos” se lleva a cabo en un entorno de debilidad y de falta de iniciativa de la dirección que se pone en evidencia, por ejemplo, cuando “la patronal” acude sin propuestas a la negociación de un convenio.

Mi propuesta en este ámbito pasa por recuperar la iniciativa en política de personal y recortar el poder de los sindicatos, al tiempo que se les otorga más participación. ¿Cómo se entiende esta aparente contradicción? En realidad se trata de cambiar las reglas del juego transformando una situación absurda de ser “duros con los sindicatos y blandos con los problemas”, la cual se acaba materializando en que son las centrales sindicales quienes llevan la iniciativa, obtienen las victorias y bloquean las reformas. A mi entender, deberíamos avanzar hacia una cultura de cooperación, de trato de igual a igual que reconozca el papel de los sindicatos pero que no renuncie a llevar la iniciativa y a ser “duros con los problemas”, siendo a la vez respetuosos y honestos en el trato con aquéllos.

Construir una cultura de cooperación y de intereses compartidos exige crear *capital confianza* y apostar por los sindicatos, creyendo en su capacidad para transformarse en actores del cambio. Para ganárselos es imprescindible comenzar por jugar limpio y ser transparentes, proporcionándoles toda la información sobre la situación del personal y sobre la marcha de los servicios. Paso seguido será necesario invertir en la capacitación de los cuadros sindicales para poder así dialogar con interlocutores que entiendan los números, los objetivos de los servicios públicos y los problemas de sus usuarios. La capacitación integral de los delegados sindicales les permitiría negociar con más conocimiento de causa, alejando la función sindical de la demagogia¹⁹.

Todo ello debiera complementarse con la promoción de la participación de los empleados en los procesos de cambio. Lennart Gustafsson²⁰ (1995) argumenta en este sentido la existencia de “un sólido conjunto de pruebas empíricas que permite sostener la idea de que el éxito de los cambios viene determinado por la oportunidad que tengan los afectados de participar en el proceso de los mismos”.

¹⁹ Recientemente la empresa pública española Red Eléctrica llevó a cabo un innovador plan de capacitación de delegados sindicales con este planteamiento.

²⁰ Director del Fondo Nacional para el Desarrollo Administrativo de Suecia, un innovador instrumento para impulsar procesos de cambio en los organismos públicos que cuenta con representación paritaria del gobierno y de los sindicatos.

REFERENCIAS

- Atkinson, J.S. 1985. Flexibilidad o fragmentación? El mercado de trabajo en el Reino Unido en la década de los ochenta. *Trabajo y sociedad*. Vol. 12, N° 1. Madrid.
- Beer, M., et al. 1985. *Gestión de recursos humanos. Perspectiva de un director general*. New York: The Free Press. Edición castellana del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid; 1989.
- Coulton, G.F. y Field, H.S. 1995. Using Assessment Centers in Selecting Entry-level Police Officers: Extravagance or Justified Expense? *Public Personnel Management*. Vol. 24, N° 2. Alexandria, VA, EE.UU.
- Gustaffson, L. 1995. Participación y racionalización en área de recursos humanos: reforma de la gestión y el empleo público en Suecia. *Gestión y análisis de políticas públicas*. N° 2. INAP de España. Madrid.
- Herzberg, F. 1966. *Work and the Nature of Man*. Cleveland: The World Publishing Company.
- Longo, F. 1995. Reforma del empleo público: tótem y tabú. *Gestión y análisis de políticas públicas*. N° 2; INAP de España. Madrid.
- Longo, F. 1996a. La GRH en los servicios públicos de naturaleza profesional. *Boletín de estudios económicos*. N° 159. Bilbao.
- Longo, F. 1996b. Los actores de la GRH en las unidades prestadoras de servicios públicos. *Papers ESADE*. N° 148. Barcelona.
- Nieto, A. 1984. *La organización del desgobierno*. Bcelona: Ariel
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)/Public Management Committee. 1996. *Integrating People's Management into Public Service Reform*. París: OECD.

BIBLIOGRAFIA

- Atkinson, J.S. 1985. Flexibilidad o fragmentación? El mercado de trabajo en el Reino Unido en la década de los ochenta. *Trabajo y sociedad*. Vol. 12, Nº1. Madrid.
- Attwood, M. y Dimmock, S. 1996. *Personnel Management*. Hampshire: Macmillan.
- Ballart, X. y Ramió, C. 1996. Indicadores para el control de la gestión de personal. *Gestión y análisis de políticas públicas*. Nº 5-6, enero-agosto. INAP de España. Madrid.
- Banco Mundial. 1997. *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking through the bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Beer, M., et al. 1985. *Gestión de recursos humanos. Perspectiva de un director general*. New York: The Free Press. Edición castellana Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid; 1989.
- Besseyre des Horts, C.H. 1990. *Gestión estratégica de los recursos humanos*. Bilbao: AEDIPE-Deusto.
- Blasco, M. y Sisternas, X. 1995. Planificando recursos humanos en un contexto de austeridad. *Papers de Formació*. Nº 14. Diputació de Barcelona.
- Bridges, W. 1994. La fi del lloc de treball. *Tàleia*. Nº 40; 1995 (artículo original publicado en *Fortune*).
- Buckley, R y Caple, J. 1990. *La formación: teoría y práctica*. Madrid: Díaz de Santos.
- Capul, J-Y. 1993. Gestion des ressources humaines. *Cahiers français*. Nº 262. La documentation française.
- Carrillo, E. 1991. *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Claver, E., et al. 1995. *Los recursos humanos en la empresa: un enfoque directivo*. Madrid: Civitas.
- Clutterbuck, D. y Dearlove, D. 1993. *Cómo aumentar el prestigio. Marketing de la función recursos humanos*. Barcelona: Gestión 2000-AEDIPE.
- Drucker, P. 1990. *Dirección de instituciones sin ánimo de lucro*. Traducción castellana El Ateneo, Buenos Aires; 1992.
- Echebarría, K. 1992. "La administración pública en la era del management". ESADE. Tesis doctoral inédita.
- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. 1990. *Hacia una política general del tiempo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Gómez-Mejía, L.R., Balkin, D.B. y Cardy, R.L. 1997. *Gestión de recursos humanos*. New Jersey: Prentice Hall.
- Gustaffson, L. 1995. Participación y racionalización en área de recursos humanos: reforma de la gestión y el empleo público en Suecia. *Gestión y análisis de políticas públicas*. Nº 2. INAP de España. Madrid.

- Herzberg, F. 1966. *Work and the nature of man*. Cleveland: The World Publishing Company.
- Hutchinson, S. y Brewster, C. 1995. *Flexibilidad en el trabajo*. Barcelona: Gestión 2000-AEDIPE.
- Lawler, E.E. 1986. *La retribución. Su impacto en la eficacia empresarial*. Colección ESADE. Barcelona: Editorial Hispano Europea.
- Lipsky, M. 1987. *Street-level Bureaucrats as Policy Makers*. Traducción castellana en Q. Brugué y J. Subirats. *Lecturas de gestión pública*. Madrid, MAP-INAP; 1996.
- Longo, F. 1996a. La GRH en los servicios públicos de naturaleza profesional. *Boletín de Estudios Económicos*. Nº 159. Bilbao.
- Longo, F. 1996b. Los actores de la GRH en las unidades prestadoras de servicios públicos. *Papers ESADE*. No. 148. Barcelona.
- López Camps, J. y Gadea Carrera, A. 1995. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Losada, C. y Xirau, J. 1995. Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya. *Gestión y análisis de políticas públicas*. Nº 2. INAP de España. Madrid.
- Mendoza, X. 1989. *L'actualitat de la formació a les administracions públiques*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Milkovich, G.T. y Boudreau, J.W. 1991. *Dirección y administración de recursos humanos: un enfoque de estrategia*. Traducción castellana de Addison-Wesley Iberoamericana, Wilmington; 1994.
- Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP). 1990. *Reflexiones para la modernización de la administración del Estado*. Madrid: INAP.
- Monleón, J.L. 1990. *Gestión integrada de recursos humanos*. Madrid: IMPI.
- Nieto, A. 1984. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Nieto, A. 1986. *La "nueva" organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Organization para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCED). 1990. *Flexibilidad y gestión de personal en la administración pública*. París: OCED. Traducción castellana INAP, Madrid; 1994.
- Olías de Lima, B., coordinador. 1995. *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Editorial Complutense.
- Ordoñez, M., coordinador. 1996. *Modelos y experiencias innovadoras de gestión de recursos humanos*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000-AEDIPE.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)/Public Management Committee. 1996. *Integrating People Management into Public Service Reform*. París: OECD.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1994. *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Palomar Olmeda, A. 1997. *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. Madrid: McGraw Hill.
- Paredes, A. 1995. *Guia per l'avaluació de la formació*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

- Pérez Díaz, V. 1992. *Organizaciones innovadoras y flexibles*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Price, A. 1997. *Human Resource Management in a Business Context*. Londres: Thomson.
- Prior, D., Stewart, J. y Walsh, K. 1996. *La carta del ciutadà, és una carta per als ciutadans?* Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Robbins, S.P. 1987. *Comportamiento organizacional*. New Jersey: Prentice Hall.
- Rodríguez Fernández, A. 1995. *Los recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Samaniego, C. y Díaz Bretones, F. 1995. Selección, formación y desarrollo de carreras en la administración pública. En A. Rodríguez Fernández. *Los recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos; 1995.
- Sanchez Moron, M. 1996. *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- Schuster, F.E. 1989. *Informe Schuster. Ambiente de trabajo y productividad*. Ciudad de México: Noriega Editores.
- Sisternas, X. 1996a. *Planificación de recursos humanos*. Madrid: Unidad didáctica, INAP.
- Sisternas, X. 1996b. ¿Qué gestión de recursos humanos para una administración pública en cambio? *Revista de la Asociación Española de Directores de Personal (AEDIPE)*. Junio.
- Sisternas, X. 1998a. Formació, aprenentatge i canvi organitzatiu en els governs locals. *Revista CIFA*. Nº 8. Patronat Flor de Maig. Mayo. Barcelona.
- Sisternas, X. 1998b. *Gestió de recursos humans per a uns ajuntaments eficaços*. Colección Perspectiva. Barcelona: Servicio de Formación Local, Diputació de Barcelona.
- Soler, C. 1993. "Estrategias de cambio". ESADE. Barcelona. Documento inédito.
- Torrington, D., et al. 1995. *Employee Resourcing*. Londres: Institute of Personnel and Development.
- Trebesch, K. 1997. Cuanta formación puede aguantar una empresa. *Perspectivas de gestión*. Nº 4. Barcelona.
- Villoria, M. y del Pino, E. 1997. *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Yntema, P. 1993. Human Resources in the Public Sector. En K.A. Eliassen y J. Kooiman, editores. *Managing Public Organisations: Lessons From Contemporary European Experience*. Londres: Sage Publications.

VI

PRODUCCION DE SERVICIOS PUBLICOS

Página en blanco a propósito

VI. PRODUCCION DE SERVICIOS PUBLICOS

NOTA INTRODUCTORIA

Carlos Losada y Suzanne Dove

Son varios los temas dentro del área de producción relacionados con la gestión pública: la gestión de compras, la reingeniería de procesos y la administración de calidad total (ACT), entre otros. Dada la naturaleza de este libro, así como el hecho de que el Banco Interamericano de Desarrollo está preparando actualmente otra publicación dedicada exclusivamente al tema de la gestión de compras, se ha considerado conveniente concentrar esta sección en la administración de calidad total. Este tema sirve para ilustrar dos de las ideas más importantes de este volumen: cómo y hasta qué punto se pueden aplicar las técnicas de la gestión privada a las administraciones públicas, y cuál es la relevancia para los países en desarrollo de las iniciativas de gestión que se están probando en las naciones industrializadas.

La ACT es una de las técnicas de gestión privada más admiradas e imitadas por las organizaciones públicas. Con el convencimiento de que el gobierno tiene la obligación de ofrecer servicios públicos que superen el cumplimiento de unos estándares mínimos muy bajos, muchos directivos públicos han tomado la decisión de poner en marcha programas de calidad total en sus organizaciones.

Aún es muy temprano para determinar con certeza si los programas de calidad total funcionan o no en las administraciones públicas de la región, pues los intentos de evaluación apenas comienzan. Sin embargo, el enfoque ya merece un estudio más profundo. A primera vista la calidad total parece tener méritos indiscutibles, pero también conviene señalar algunas precauciones que se deben tomar respecto a su aplicación, sobre todo para los países en desarrollo.

A diferencia de la mayoría de los artículos sobre la ACT, el de Patricia Ingraham es especialmente valioso porque si bien identifica algunos de los pros de la ACT, también mira en forma incisiva posibles riesgos e incógnitas que todavía no se resuelven.

Entre los beneficios potenciales figuran los siguientes: 1) el mejoramiento de la calidad del servicio que el ciudadano recibe; 2) una mejor comprensión interna y externa de la misión de la organización y de la forma en que se concreta; 3) el aumento de la participación de los trabajadores de línea en el análisis de los procesos de la organización (lo cual puede traducirse en un aliciente de motivación para el empleado, al tiempo que representa una fuente de información muy relevante); y 4) el posible incremento de la productividad de la organización.

Sin embargo, la ACT no es una panacea y tampoco puede ser traducida directamente desde el sector privado al público. Hay que tener en cuenta las especificidades de las administraciones públicas para poderla aplicar con éxito.

Una de las peculiaridades del sector público es la rendición de cuentas (*accountability*). Según la ACT, los trabajadores de línea necesitan tener más flexibilidad en sus tareas, y más libertad y discrecionalidad para tomar decisiones y responder ante el cliente. Patricia Ingraham se pregunta por las implicaciones de esta premisa en lo que hace a la rendición de cuentas y a la subcontratación con terceros de la prestación de un servicio por parte de la administración pública: ¿quién es el responsable y cómo se garantiza la rendición de cuentas?

La segunda precaución que queremos apuntar aquí tiene que ver con las reglas del juego —el marco institucional— vigentes en muchos países de América Latina y el Caribe, donde conviven dos sistemas tanto para el funcionamiento del mercado como para el sector público. Por un lado está el sistema formal con reglas escritas, mientras que por el otro está el sistema informal de las prácticas reales. Como señala Allen Schick, la existencia del sistema informal no significa necesariamente que nunca se sigan las reglas formales. Sin embargo, este sistema informal constituye un elemento esencial para el funcionamiento de las administraciones públicas y por lo tanto no se puede ignorar.

Aunque la informalidad puede ofrecer una vía para esquivar controles excesivos y contradictorios, malas políticas públicas o procedimientos demasiado lentos y engorrosos también conlleva altos costos. Entre ellos figura el riesgo de que los empleados públicos dediquen más tiempo a aprender a “ganarle al sistema formal”, en vez de prestarle suficiente atención a la satisfacción del interés general a través del cumplimiento de la misión de sus organizaciones. En un ambiente con altos niveles de informalidad y donde no siempre se ajusta el gasto público a las reglas y normas existentes, se correría un gran riesgo al dejar que los recursos organizativos se gestionen sin los suficientes mecanismos de control. En su artículo sobre por qué los países en desarrollo no deben ensayar las reformas neocelandesas, Schick argumenta, y con razón, que “ningún país debería pasar directamente desde un sector público informal a uno en el cual se les da mucha discreción a los directivos”¹.

El primer paso de todo esfuerzo de modernización del sector público consiste en establecer controles y reglas para que se cumplan y respeten. Antes de que los directivos puedan controlar los resultados de una organización pública, lo primero que deben ser capaces de hacer es controlar los insumos. Sin duda, la ACT puede contribuir a ello, pues en su calidad de herramienta de recopilación de información puede ayudar a controlar los insumos. Pero como Ingraham argu-

¹ La advertencia de Schick aparece en su escrito titulado “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, publicado en el *World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1:123–31.

menta, la ACT no puede ser la pieza clave de una “revolución de la calidad”, sobre todo si no están sentados los bloques fundamentales para la construcción de una administración pública donde rijan la formalidad y la confianza. Para Ingraham, el establecimiento de un servicio civil creativo dispuesto a buscar consensos y capaz de iniciar y manejar cambios requiere liderazgo político, voluntad y apoyo, así como liderazgo organizacional y una gestión más eficaz. Es esencial que ambos grupos de líderes tengan claros tanto el objetivo de la reforma como las expectativas acerca de sus resultados. Se requiere aprendizaje más que duplicación o que un simple trasplante; por ende, se debe prestar seria atención a la evaluación y al análisis. Esto hace que la reforma sea un asunto más difícil, pero a la vez mucho más significativo.

Página en blanco a propósito

CAPITULO 11

ADMINISTRACION DE CALIDAD TOTAL EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS: PERSPECTIVAS Y DILEMAS²

Patricia W. Ingraham³

Introducción

En las dos últimas décadas se introdujeron dos conjuntos de reformas en los organismos públicos y privados que han luchado por hacerse más pequeños, flexibles e innovadores. Aunque existen claras tensiones entre las intenciones y procesos de ambos conjuntos, se los ha introducido bien en forma simultánea o muy seguido el uno del otro. El primer grupo de reformas, conocido como “gerencialista”, se caracteriza por su énfasis en una mayor eficiencia, una mejor respuesta por parte de los funcionarios elegidos, y por la adopción de varias formas de descentralización y/o privatización. Entre sus componentes figuran el pago por desempeño, una mejor gestión financiera, la subcontratación de tareas y servicios por fuera de la organización, y el traslado de corporaciones y actividades públicas al sector privado (Pollitt, 1990; Hood, 1995). Las restricciones económicas que forzaron una reconsideración tanto del alcance de la actividad gubernamental como del tamaño del gobierno en sí se constituyeron en los cimientos de tales esfuerzos, mientras que la política ideológica proporcionó los mecanismos. Este primer conjunto de reformas se ha expandido en Europa, Canadá, los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda (Savoie, 1994; Ingraham, 1995).

Al mismo tiempo se consolidó un segundo tipo de reformas orientadas hacia la ACT, las cuales rechazan de forma implícita los supuestos fundamentales que respaldan las de corte gerencialista descritas anteriormente. Los esfuerzos en favor

² Este artículo apareció en *Governance in a Changing Environment* de B.G. Peters y D.J. Savoie, editores. Montreal: MacGill-Queen's University Press. 1995. Se reproduce con autorización de la autora y de MacGill-Queen's University Press.

³ Patricia W. Ingraham tiene un doctorado de la Universidad Estatal de Nueva York en Binghamton. Es profesora de administración pública y ciencias políticas en la Maxwell School of Public Affairs de la Universidad de Syracuse. Es autora de numerosos artículos y capítulos sobre la gestión del cambio en las organizaciones públicas. Ha sido miembro de varios equipos de investigación que han realizado estudios financiados por la Academia Nacional de Ciencias, la Academia Nacional de Administración Pública, y la Comisión Nacional del Servicio Público de los EE.UU. En 1994, Ingraham recibió el Premio de Investigación Distinguida de la National Association of Schools of Public Affairs and Administration/American Society for Public Administration (NASPAA/ASPA), de la cual es miembro y cuya presidencia ocupó en 1995-96.

de la administración de calidad total se concentran en mejorar la calidad y prestación del servicio, y en la mayor satisfacción del cliente. Asimismo hacen hincapié en la participación amplia de los empleados en la toma de decisiones y en la comunicación dentro de la organización. El acento en los recursos organizativos es muy distinto al de los esfuerzos gerencialistas. El *desempeño superior* depende de un mejor uso de los recursos existentes y de los conocimientos y destrezas del personal; los empleados en toda la organización —y no solamente quienes están en los niveles más altos— participan en el logro de la calidad; el papel de la dirección externa disminuye significativamente, excepto en lo que tiene que ver con el cliente y su satisfacción. Este énfasis necesariamente cuestiona y atenúa la atención prestada a la dirección y a la autoridad jerárquica, la cual es fundamental para mejorar la respuesta política que le es común a muchos esfuerzos gerenciales.

La amplia aceptación de los principios de calidad queda demostrada claramente en los Estados Unidos con la National Performance Review (NPR) emprendida por el Vicepresidente Gore. La NPR se basa en cuatro conceptos fundamentales de calidad: 1) reducir los obstáculos burocráticos, 2) colocar a los clientes en primer plano, 3) potenciar a los empleados para que obtengan resultados y 4) volver a los servicios básicos (Executive Office of the President, 1993:6–7). En el Reino Unido, el Citizen's Charter contiene principios similares; estos, como lo señala Doern (1992:3), “tienen la intención de dar más poder al ciudadano, al tiempo que liberan la fuente de talento, energía, atención y compromiso en el sector público”. En el contexto canadiense, Kernaghan (1993) observa que los principios de ACT como la potenciación del personal, las organizaciones más “planas”, una mejor comunicación y una mayor atención al servicio al cliente se han convertido en principios comunes para los gobiernos en el nivel federal y provincial. El *Public Service 2000* del gobierno federal, por ejemplo, se basa claramente en los principios de ACT. En Australia, *Continuous Improvement*, una de las tres mayores iniciativas de la Comisión de Servicio Público, se halla esencialmente orientada hacia la calidad total (Ives, 1993).

En las organizaciones públicas, las reformas y actividades de calidad total han recibido poca atención en comparación con las de carácter gerencialista. Sin embargo, las primeras son tan importantes tanto por los cambios que recomiendan para las organizaciones públicas y sus empleados, como por la relación radicalmente distinta que promueven entre las instituciones públicas y los ciudadanos a los cuales sirven. Así como el pago por desempeño y otros esfuerzos relacionados no fueron, ni pudieron ser, meras mejoras técnicas para los sistemas de servicio civil, la ACT no constituye simplemente una nueva herramienta de gestión, en tanto rechaza la mayoría de las estructuras, procedimientos y relaciones existentes en los sistemas de la administración pública. En ese sentido es importante por lo que implica en términos de la gobernabilidad democrática, así como por lo que propone en relación con la gestión.

Administración de Calidad Total: componentes principales

La ACT se basa en la obra de W. Edwards Deming (1986) y otros autores. Se ha popularizado a través de trabajos como el de Osborne y Gaebler (1992) y el de Barzelay y Armajani (1992). Si bien los principios de ACT parecen tener una simplicidad inherente, cuando se los observa más analíticamente en su contenido y aplicación en un entorno público es posible ver los enormes retos que presentan. Como punto de partida se resumirán sus principios más importantes.

Trasladar la atención del procedimiento al producto

En una declaración ante el personal de la National Performance Review, un empleado federal observaba que “el proceso es nuestro producto más importante” (Executive Office of the President, 1993). Esta obsesión con el procedimiento es una de las quejas más citadas en relación con las grandes organizaciones burocráticas. Aunque en algún momento existieron razones para crear este bagaje de procedimientos en las entidades públicas y sus empleados, tal lógica ha sido aplastada por la desesperante presencia de obstáculos burocráticos.

Las reglas y regulaciones que hoy día son el centro de las reformas fueron el producto de esfuerzos por dirigir y controlar los servidores públicos; cuando las reglas antiguas fallaban se añadían unas nuevas. Sin embargo, en vez de lograr las restricciones deseadas, la dependencia en estas reglas y controles legales creó organizaciones públicas más complejas y difíciles de entender y administrar. Más aún, esto dio pie a la creación de instituciones cuyo foco interno se concentraba en procedimientos y lineamientos administrativos. La efectividad de una acción se definía por la capacidad de seguir las reglas. La atención que la ACT presta actualmente al *producto* brillaba por su ausencia. Así pues, incluirla ahora en la ecuación significa no solamente rechazar y eliminar muchas reglas y reglamentos existentes, sino que implica asimismo un acuerdo entre los directivos externos de que no se van a crear otros nuevos.

Atención al cliente, a la calidad y a la satisfacción del cliente

Para las organizaciones públicas, este principio rechaza explícitamente aquel viejo adagio que dice “es suficiente con que el gobierno funcione”. La calidad tiene que crearse en cada proceso de la organización. Asimismo, los procesos tienen que apoyarse y reforzarse mutuamente; la permanente satisfacción del cliente, y no el cumplimiento de las reglas, debe ser la medida de un desempeño eficaz.

La mejora y el esfuerzo continuo por perfeccionar la calidad y la manera de medirla se convierten en componentes integrales de las actividades organizacionales. Esto implica necesariamente una definición cuidadosa de quién es

el cliente o los clientes. Para las organizaciones públicas, ésta es una actividad compleja y multidimensional. Además, para muchas de ellas implicará la destrucción de los procesos existentes para sustituirlos por otros nuevos orientados al cliente.

Derribar la pirámide: dar poder a los empleados

Muchas de las reformas anteriores se implantaron dentro de las limitaciones de los patrones tradicionales de poder y autoridad: la jerarquía era el concepto clave. En cambio, la ACT aboga por la devolución de ambos: poder y autoridad. A los empleados de primera línea se les da poder; la resolución de problemas se realiza en todos los niveles organizativos, pero el encuentro entre cliente y organización se vuelve particularmente importante a la hora de prestar el servicio. La resolución de problemas en grupo y los esfuerzos de equipo son decisivos en los nuevos patrones de toma de decisiones. El consenso, más que las órdenes, es lo que constituye la base de las decisiones claves. La función de la “alta” dirección se redefine, pareciéndose más a la de la facilitación. La función de la administración intermedia se reduce radicalmente, si es que no se elimina; como mínimo se redefine.

Dar seguimiento constante al éxito y al progreso

Una vez más, el énfasis se coloca en la satisfacción *externa* y en la evaluación. El logro de la calidad de acuerdo con normas externas requiere niveles más altos de discrecionalidad y flexibilidad para todos los empleados, pero se insiste en que aquellos que están en la frontera de la organización son claves. El reconocer los errores a tiempo y corregirlos rápidamente es crucial. Como corolario se dice que los errores se toleran y no se castigan: son experiencias para aprender y pueden servir para mejorar el desempeño en el largo plazo.

Es obvio que la evaluación debe ser una función organizacional crítica. Esta se debe centrar no sólo en las medidas externas de eficacia sino también en su relación con los procesos internos. La retroalimentación y el análisis crítico reemplazan al rechazo de las malas noticias. La necesidad de evaluar por resultados —y la habilidad para definir cuáles deben ser esos resultados— es preponderante en la agenda de calidad de la organización.

Dado que la evaluación por resultados sugiere definiciones diferentes de la eficacia y productividad de los empleados, es necesario repensar y reestructurar los incentivos y las recompensas. Como se verá más adelante, otros asuntos importantes relacionados con el compromiso organizacional y la rendición de cuentas también entran a formar parte de la ecuación.

El movimiento de la calidad: beneficios y logros

La reestructuración fundamental sugerida por los principios anteriormente mencionados es amedrantadora. Aun así, muchas organizaciones públicas han adoptado la Administración de Calidad Total. Los Estados Unidos es probablemente el país que más ha avanzado por la vía de la calidad; la mayoría de las agencias federales, muchos gobiernos estatales y un número considerable de gobiernos locales han adoptado los objetivos y métodos de calidad total. En el nivel del gobierno federal, el Federal Quality Institute supervisa y guía los esfuerzos de las agencias en forma individual. En un estudio de la U.S. General Accounting Office (1992) se reportó que el 68 por ciento de las agencias encuestadas estaban realizando algún tipo de proyecto de ACT. Asimismo se han establecido premios anuales similares a los Baldrige del sector privado para aquellas organizaciones que logren el mejor récord.

La Administración de Impuestos (IRS), la Marina, la Fuerza Aérea y la Oficina de Patentes son algunas de las organizaciones que han obtenido tales premios. El ganador de 1993, el Naval Air Warfare Center, incluyó los siguientes logros en su aplicación:

- La tasa de entrega oportuna de sistemas y productos aeronáuticos mejoró del 85 al 99 por ciento.
- Se lograron mejoras en 120 procesos.
- Se lograron ahorros por \$22 millones (U.S. Federal Quality Institute, 1993: vii).

Otros ganadores de los premios a la calidad, como el Centro de Servicio Odgen del IRS, se han convertido en prototipos para sus organizaciones.

El concepto de calidad total fue respaldado formalmente por todo el Departamento de Defensa en 1986; dos años más tarde el Contralor General de los Estados Unidos comenzó a poner en práctica la ACT en todos los niveles de la Oficina General de Cuentas. Lo mismo ha hecho el Departamento de Agricultura; la capacitación figura entre las principales prioridades de la ACT. La NASA dio crédito tanto a la ACT como a la participación de sus empleados cuando se enfrentó al desafío de recuperarse de la tragedia del Challenger; asimismo, la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) le ha dado muy buenas calificaciones a la ACT (Cohen y Brand, 1990). Esta clara tendencia hacia la aceptación de componentes claves de la ACT se vio fortalecida por el respaldo que estos recibirían por parte de la National Performance Review.

En el Reino Unido, el gobierno del Primer Ministro Major ha apoyado formalmente el concepto y lo ha institucionalizado en el *Citizen's Charter*. Este *Charter* articula siete principios del servicio público:

1. *Estándares*: Establecer y publicar estándares explícitos en cada punto de prestación de servicios públicos.
2. *Apertura*: Difundir información acerca de los servicios y poner fin al anonimato de los empleados públicos.
3. *Información*: Facilitar el acceso pleno a la información necesaria.
4. *Elección*: Crear competencia para la prestación del servicio siempre que sea posible; fomentar la participación ciudadana tanto en el diseño del servicio como en su prestación.
5. *No a la discriminación*.
6. *Respuesta*: Conocimiento profundo de los procedimientos relacionados con la presentación de quejas pero también de las soluciones.

El *Citizen's Charter* se aplica a todos los servicios públicos (Doern, 1992:5). Sin embargo, un análisis previo sobre su eficacia concluye que "la mejora de la calidad a través de los *charters* puede ser una idea a la que le ha llegado su hora en lo que a administradores y políticos se refiere, pero que apenas si ha penetrado la conciencia de los ciudadanos-usuarios" (Beale y Pollitt, 1994:16).

La experiencia canadiense en cuanto a la ACT queda ampliamente demostrada por el premio anual para la administración innovadora establecido por el Instituto Canadiense de Administración Pública. Los gobiernos provinciales y municipales compiten con las organizaciones federales por este galardón. Kernaghan (1993) reporta que la potenciación de los empleados y otros principios de calidad total se convirtieron en patrones comunes de administración en las 68 candidaturas al premio en 1991. La organización ganadora en ese año, B.C. HYDRO, argumentó que el conferir poder a sus empleados permitió la "liberación de su talento", así como una reestructuración significativa de la organización (Kernaghan, 1993:197).

Un cambio relacionado con el uso de la ACT es que las organizaciones públicas actualmente están utilizando sus técnicas para rediseñar reformas previas. En los Estados Unidos, por ejemplo, el IRS inició recientemente la "reinención" de la gestión por desempeño. El primer informe notaba que "el proyecto surgió a raíz de la percepción generalizada por parte de la mayoría de los empleados del IRS acerca de que los sistemas actuales están desarticulados, no ayudan y por ende afectan negativamente el desempeño y la calidad del trabajo", y que "no se podrá lograr una modernización eficaz de los sistemas tributarios y otras iniciativas futuras a menos que la agencia comience a considerarse a sí misma como una organización de calidad total y a conferir poder a su fuerza laboral para responder a estos retos" (U.S. Internal Revenue Service, 1993:1-3).

El sistema de administración por desempeño recientemente diseñado premiará las contribuciones al rendimiento organizacional, al trabajo en equipo y a la calidad del ambiente de trabajo. El objetivo general en el que ha hecho hincapié el

equipo del proyecto es el mejoramiento de la calidad y el desempeño organizativo y no la clasificación del desempeño individual; si se siguen las recomendaciones del equipo de trabajo, las evaluaciones y clasificaciones individuales serán eliminadas (U.S. Internal Revenue Service, 1993:4).

Los beneficios de los esfuerzos de calidad total

No cabe duda de que la ACT y otros esfuerzos relacionados han cumplido una función importante en muchas organizaciones públicas, aportando una gran variedad de beneficios reales y esperados.

Mejor comunicación, toma de decisiones y habilidad para resolver problemas

No es de asombrarse que muchas organizaciones grandes, tanto públicas como privadas, hayan caído en procesos de toma de decisiones rígidos, repetitivos y burocráticos. Sin embargo, el problema común de reducir el tamaño de la organización al tiempo que se mejora su desempeño ha expuesto la seria debilidad de que adolecen los sistemas cerrados e introvertidos. La incapacidad de entender ampliamente los objetivos, los programas y las funciones de la organización desde cualquier perspectiva que no fuera aquella de los sistemas actuales y de los procesos internos ha sido el problema más frecuente. El análisis completo de la calidad total acerca de lo que hace la organización, de cómo lo hace y de cómo podría hacerlo mejor es un salto considerable comparado con los análisis incrementales anteriores. Más aún, la necesidad de concentrarse en la valoración externa del desempeño y de la calidad introduce una nueva dimensión al proceso de toma de decisiones en muchas organizaciones.

Mejora de la participación y compromiso del empleado

Los procesos de calidad total también presentan otro desafío para la jerarquía tradicional. Dentro de la organización, todos los empleados participan en la identificación y solución de los problemas; aquéllos que proveen el servicio ahora forman parte del grupo que determina lo que no funciona en él. Los intereses creados cada vez mayores que tiene el empleado dentro de la organización, propiciados por su amplia participación —la “potenciación” del personal—, no sólo producen sino que mejoran la calidad en la toma de decisiones y además aumentan el potencial para la ejecución efectiva de nuevos procesos y sistemas. El reconocimiento y los sistemas de recompensa que premian a los equipos de trabajo por sus esfuerzos refuerzan aún más este potencial. Como señalan Barzelay y Armajani (1992), el compromiso y la participación cada vez mayores de los empleados promueven la flexibilidad

dentro la organización, lo cual se traduce también en mejores relaciones dentro del entorno de trabajo y con aquéllos a quienes la organización sirve.

Mejora de la productividad

Debido en parte a que los empleados en todos los niveles organizativos participan ahora en el análisis de los problemas, muchas entidades que utilizan las técnicas de ACT reportan una reducción en la duplicación de esfuerzos y otras mejoras en la utilización de sus recursos.

Es importante destacar, sin embargo, que la mayoría de las organizaciones capaces de realizar tales mejoras son aquéllas cuyas funciones son de alguna manera rutinarias o que como mínimo están sujetas a la repetición y a la simplificación. De los 17 ganadores del premio a la calidad en los Estados Unidos durante los años 1989–1993, por ejemplo, sólo dos tenían una función distinta a la prestación de un servicio (por ejemplo, los centros de servicio del IRS y las instalaciones de mantenimiento del Departamento de Defensa) o contratos de administración (U.S. Federal Quality Institute, 1993). En Canadá, Ingstrup indica que “algunos de los éxitos aparentes más conocidos de la calidad total en el sector público se han producido en los niveles municipales del gobierno o en dependencias oficiales que están relativamente aisladas del debate político y de las políticas públicas” (Ingstrup, 1993:6).

Es posible que otras clases de organizaciones, como las unidades de investigación y asesoría en materia de políticas, no sean tan susceptibles a las mejoras de la ACT (o quizás que debido a la existencia de esquemas internos más flexibles no sean tan susceptibles a mejoras fácilmente medibles). Es más, como Ingstrup señala, a medida que decrece el consenso político acerca de la misión organizativa, disminuye también la capacidad de ponerse de acuerdo sobre medidas ampliamente aceptadas de calidad y éxito.

Mejor comunicación dentro de la organización

El énfasis en tener canales de comunicación mejores y distintos es la piedra angular de la ACT. La participación en la recolección de información, en la identificación de problemas y en la búsqueda de soluciones en todos los niveles de la organización constituye un paso radical que se aleja de la comunicación jerárquica tradicional y de los patrones establecidos para la toma de decisiones. Reformas anteriores tales como el pago por desempeño se distinguieron por haber mejorado la comunicación entre gerentes y empleados (Ingraham, 1993). La ACT se concentra en mejorar la comunicación en toda la organización; los patrones y procesos de comunicación fundamentales, así como la tecnología que los apoya, han sido redefinidos de manera significativa.

Los problemas que presenta la calidad total en el sector público

A pesar de estos avances, o quizás por ellos, es importante examinar otros impactos y resultados de la ACT. La difusión de políticas es algo común en los esfuerzos de reforma del sector público. El éxito precibido en un cierto ámbito conduce regularmente a la duplicación de las reformas en entornos que usualmente son distintos. Por ejemplo, Halligan observa que “pedir prestado es un elemento normal y constante en la gama de opciones que se le presentan al responsable por la formulación de políticas” (Halligan, 1995:4).

Las implicaciones de la ACT en las organizaciones públicas son mucho más atemorizantes de lo que uno se podría imaginar a juzgar sólo por un resumen de sus puntos fuertes. Varios factores —el entorno público; hasta qué punto el desempeño es juzgado desde perspectivas y valores conflictivos entre sí; y, más aún, la imagen de los ciudadanos como clientes— conducen a que la ACT sea un esfuerzo impredecible y más bien iconoclasta en el sector público. Los siguientes puntos constituyen un resumen de apenas algunos de los problemas más importantes.

El ciudadano y el cliente

La ACT hace énfasis en el servicio al cliente y en su satisfacción. En el entorno público, esto tiene consecuencias en dos niveles. Ingstrup resume el primer nivel en forma elocuente:

“¿Qué se pierde y qué se gana cuando los servidores públicos comienzan a pensar acerca de aquellos a quienes sirven como ‘clientes’ y no como ‘ciudadanos’? La diferencia es sutil pero significativa. El concepto de ‘cliente’ es atomístico: el cliente es soberano. El ciudadano no es soberano: el ciudadano es ciudadano por algo que él o ella comparte con otros. A veces la satisfacción de los ‘clientes’ individuales no suma algún tipo de bien público que satisfaga el interés general” (Ingstrup, 1993:9).

El segundo nivel de preocupación es igualmente complejo. Los beneficios que conlleva trasladarse desde un enfoque interno en el proceso hacia una valoración externa del producto son relativamente claros, y para muchos gobiernos constituyen una nueva oportunidad para hacer hincapié en la productividad. Sin embargo, para las organizaciones públicas el primer paso en este proceso —identificar con certeza al cliente o los clientes— es una tarea extremadamente problemática. Para muchas agencias y programas públicos existen múltiples clientes. Algunos son internos, otros son claramente clientes servidos por los programas, mientras que otros más son actores políticos y grupos de interés. Para ciertas clases de

organizaciones públicas, como por ejemplo aquellas que participan en el análisis o asesoría de políticas, el concepto de “cliente” es aún más difuso.

Dijulio, Garvey y Kettl (1993:49) identifican cuatro dimensiones de la relación ciudadano-cliente: los ciudadanos pueden ser receptores del servicio, socios en su suministro, observadores de su desempeño y por supuesto contribuyentes. La importancia de estas dimensiones múltiples tiene dos caras. La identificación simple del cliente se vuelve mucho más compleja y cada una de las dimensiones o papeles que juega el ciudadano implica una perspectiva de valor diferente desde la cual se debe evaluar la calidad del servicio o del producto. La capacidad de respuesta será evaluada desde la óptica del receptor. Los compañeros evaluarán la eficacia, los observadores pondrán mayor énfasis en la responsabilidad, y los contribuyentes juzgarán tanto la calidad como la productividad con base en la eficiencia. Es muy probable, por supuesto, que ninguna de estas perspectivas se halle aislada de las otras. La mezcla o superposición que ocurrirá obstruye tanto la definición del cliente como la del criterio que servirá como base para la evaluación de la calidad.

Ninguna de las discusiones anteriores toma en cuenta el papel que cumplen los representantes elegidos o asignados tanto en su calidad de clientes de los servicios públicos como de evaluadores de la calidad. Mientras que algunos de los criterios y perspectivas de la evaluación se superponen —la rendición de cuentas y la eficiencia tienden a aparecer tanto en la constelación política como en la de los ciudadanos— otros son muy diferentes. Ciertamente el marco de evaluación no será el mismo. Para los políticos y representantes elegidos, los espacios para cambiar y mejorar el desempeño son limitados y de corto plazo. Para los clientes de los servicios públicos el marco de referencia será más amplio, mientras que para la organización en sí el marco apropiado para la evaluación será aún mayor.

Más aún, los recursos que los actores políticos proporcionan a las agencias públicas conducen a que el cliente político sea el más inmediato. Sin embargo, las limitaciones organizacionales y las realidades políticas hacen que no sea posible satisfacer las expectativas políticas respecto a la calidad o su definición. En este sentido, la promesa de la ACT se abandona.

La yuxtaposición de la dirección política y los empeños de gestión de calidad saca a la luz otros temas. Los esfuerzos más recientes para mejorar la dirección política de las organizaciones públicas hacen hincapié en modelos jerárquicos de dirección y control (Ingraham y Peters, 1987; Savoie, 1994). Este énfasis entra en conflicto directo con los principios de la ACT en cuanto a la discrecionalidad y al poder de los empleados. Como mínimo, cualquier ajuste potencial requiere espacio político y un acuerdo entre los líderes políticos de que tanto a la organización como a sus directivos se les garantizará la flexibilidad y discrecionalidad para sacar adelante iniciativas de calidad sin interferencias. En el peor de los casos, un énfasis

político continuo en la respuesta jerárquica simplemente mina los procesos críticos de la ACT.

La tensión entre la ACT, el redimensionamiento del gobierno y la supervivencia de la organización

Donald Kettl (1988) plantea un interrogante importante que respalda este argumento. Si la reinención del gobierno es la respuesta —se pregunta él— entonces, ¿cuál es la pregunta? ¿Es posible reducir el tamaño, reestructurar los procesos y mejorar el desempeño todo al mismo tiempo? ¿Debería intentarlo el gobierno?

El sentido común y las enseñanzas del pasado sugieren que no. Pero el sentido común y la experiencia cuentan muy poco. En la actualidad muchos gobiernos tienen poco de donde escoger: deben hacer recortes, reinventar y mejorar la calidad todo al mismo tiempo. Existen tensiones obvias entre estas actividades; los problemas que surgen de las iniciativas de administración de calidad en este entorno merecen consideración. Existen dos principios de la ACT que requieren atención especial.

En primer lugar, la ACT hace énfasis en la autoridad, la discreción y la flexibilidad para el empleado. Explícitamente aprueba que se corran riesgos, que se premie al empleado por ello, y que se incorporen los probables fracasos en los procesos de aprendizaje de la organización. En segundo lugar, el acento en la evaluación externa aumenta dramáticamente el potencial de fracaso. Las medidas de evaluación quedan por fuera del control burocrático o como mínimo son menos jerárquicas; las lógicas de los procesos tradicionales —que permiten desempeños menos que efectivos— se convierten en otro indicador de fracaso. En la competencia por recursos escasos, ni el correr riesgos ni el alto potencial de evaluación negativa son atributos positivos. Más aún, dentro de la organización la competencia causada por el redimensionamiento contradice la necesidad de confianza, comunidad y juego limpio en que hace énfasis la ACT.

¿Poseen las organizaciones públicas la cultura interna y los valores que apoyen el cambio en general e iniciativas de calidad en particular?

Aquí surgen dos temas de particular significación: las estructuras de la administración pública (sistemas de servicio civil) y el liderazgo en las organizaciones públicas. En un sentido amplio, el éxito o el fracaso de las iniciativas de calidad en una organización dependen de la existencia de una cultura organizativa y de un conjunto de valores que apoyen el cambio y que sean capaces de enfrentar la confusión inevitable que éste causa. A su vez, la creación y preservación de dicha cultura depende del apoyo de un liderazgo fuerte y creativo. ¿Proporcionan las calidades y características de las grandes organizaciones públicas estas bases? Por lo general —aunque por supuesto con excepciones— la respuesta es negativa.

Uno de los componentes del problema fue resumido por Harlan Cleveland, quien dijo que “los administradores públicos atacan problemas de veinte años con planes de cinco años desarrollados con personal de dos años y con financiamiento para un año” (citado en Bushnell y Halus, 1992:355). Otra dimensión está dada por la estructura y procesos de los sistemas de servicio civil dentro de cuyas restricciones operan muchas organizaciones públicas. Se hace énfasis en la estabilidad, la previsibilidad y la normalización, características éstas que contrastan con aquellas por las cuales aboga la ACT, a saber, flexibilidad, riesgo y discrecionalidad individual.

Más aún, el papel que la ACT asigna a los empleados de bajo nivel en la organización —participación activa en la resolución de problemas y toma de decisiones— entra en conflicto con la jerarquía y la autoridad tradicionales del servicio civil. Sin embargo, no se trata de un problema insalvable; lo que sí sugiere, sin embargo, es que se requiere introducir cambios sustanciales en el sistema si se desea que los procesos de calidad total se vean respaldados. Además, las culturas organizativas necesitarán cambiar significativamente, al tiempo que se requiere desarrollar nuevos niveles de aprendizaje organizacional.

En cuanto al liderazgo, el papel que cumple la política, así como la calidad y el impacto del liderazgo político, son de suma importancia. A pesar de que la ACT ha redefinido el papel de los altos directivos, su compromiso y energía sientan las bases sobre las cuales se puede fundar la potenciación de los empleados y la flexibilidad. Más aún, el compromiso de los líderes proporciona el espacio necesario para ajustar los cambios y para correr riesgos, así como para aprender de los errores. La capacidad para poner un ejemplo que tolere —mucho menos que promueva— el riesgo es poco usual en cualquier circunstancia y menos en un entorno político en el cual el éxito de corto plazo es la meta y la comprensión plena de la organización poco común (Mintzberg, 1987; Tichy y Devanna, 1986; Hecla 1978).

El asunto se torna más complicado debido a la combinación líder político-alto directivo en el servicio civil. Cabe destacar que en los Estados Unidos las iniciativas de ACT se hallan más arraigadas en las organizaciones con menos penetración política. El IRS, con un solo nombramiento político, es el ejemplo más fehaciente. El movimiento de calidad en esta dependencia está dirigido por ejecutivos de carrera. Lo mismo ocurre en las agencias del Departamento de Defensa. Los directivos políticos son los menos adecuados para jugar este papel por dos razones: por lo general carecen de la perspectiva de largo plazo necesaria para la ejecución exitosa de la ACT y usualmente no han sido seleccionados precisamente por sus habilidades de liderazgo y/o administración (Campbell, 1988).

En aquellos países donde los esfuerzos de ACT no han recibido tanta atención como en los Estados Unidos, el papel que cumplen los líderes políticos y su relación con los esfuerzos de los altos directivos del servicio civil no se halla plena-

mente documentado. Algunas evidencias acerca de las iniciativas de calidad han comenzado a surgir en Canadá (Ingstrup, 1993 y Kernaghan, 1993), en el Reino Unido (Beale y Pollit, 1994) y en Australia (Ives, 1993). Sin embargo, poco se ha discutido el papel y las actividades desarrolladas en esta iniciativas por los líderes políticos y aquellos nombrados por su afiliación.

¿Cuáles son los mecanismos y procesos para asegurar la rendición de cuentas?

La discusión previa toca pero no aborda asuntos fundamentales. La rendición de cuentas por parte de los empleados es una preocupación seria en todas las naciones modernas. Tradicionalmente había sido establecida mediante normas, reglamentos y leyes (como en los Estados Unidos), a través de dirección y control político (como en casos recientes en los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá) y mediante las normas del servicio público superior (como en el Reino Unido, Canadá, Francia y Australia). La toma de cuentas por resultados ha estado ausente en la mayoría de los casos, si bien los esquemas de contrato para los ejecutivos con antigüedad en Nueva Zelanda y Australia constituyen un paso en esa dirección.

Muchos de los mecanismos mencionados anteriormente están orientados a los altos niveles del servicio civil, o por lo menos a los gerenciales. La ACT se dirige a diferentes partes de la organización y aboga explícitamente por la devolución de la autoridad y la discrecionalidad en todos los niveles; aquellos empleados que están en contacto directo con el cliente-ciudadano son los destinatarios de un aumento radical de flexibilidad. Esto adquiere mayor sentido cuando se piensa en mejorar el conocimiento sobre las preferencias y la satisfacción del ciudadano. Las implicaciones que esto tiene en materia de rendición de cuentas y evaluación externa de la autoridad legítima son menos claras. Es obvio que los mecanismos tradicionales de dirección y control han sido atenuados. Pero, ¿qué los reemplaza?

El diseño de nuevos mecanismos de rendición de cuentas que sean aceptables y satisfactorios para todas las partes involucradas es la tarea principal de la ACT en el sector público. Los representantes elegidos no están dispuestos a ceder su dirección y a transferir responsabilidades en aras de la flexibilidad ideal promulgada por la ACT. Para ser honestos, los errores no se consideran precisamente como parte del proceso de aprendizaje dentro de un ambiente politizado.

Si bien es cierto que las normas del servicio público asociadas con el servicio civil superior en particular, y con el servicio público en general, podrían cumplir un nuevo papel dentro de un ambiente de discrecionalidad ampliada, vale la pena discutir hasta qué punto los representantes políticos las deben acatar, o si lo deben hacer. Dada la posibilidad de que las opiniones del cliente sean tanto diversas como dispares, se vuelve problemático apoyarse en ellas en busca de legitimación y/o para la rendición formal de cuentas.

Asimismo, el nuevo centro de atención en los criterios externos (mas no necesariamente políticos) en lo que a eficacia y éxito se refiere, plantea interrogantes tanto en cuanto a los incentivos como a la recompensa por una labor bien hecha. Nuevamente, los sistemas del servicio civil y los diferentes incentivos que estos proporcionan deben ser tomados en cuenta. El conjunto fuertemente limitado y claramente definido de incentivos y recompensas inherente a los sistemas de servicio civil no siempre es satisfactorio; sin embargo, generalmente sí es comprensible y está directamente relacionado con los patrones tradicionales de jerarquía y control. Pero con todo y sus problemas, se cuenta con ello. En cambio los administradores, empleados y ciudadanos no tienen tal certeza respecto a los nuevos patrones y sistemas. Todas las partes involucradas corren riesgos; para aquellos que corren en mayor peligro —los empleados de nivel intermedio— los beneficios no son tan reales. Esto conduce directamente a considerar el próximo tema.

Concentrarse en el servicio al cliente y hacer hincapié en la toma de cuentas externa plantean un dilema en todos los países para aquellas organizaciones que actualmente dependen fuertemente de la contratación externa de prestación de servicios y otras funciones. El espacio que crean la contratación externa y el “gobierno hueco” entre el empleado público y el ciudadano que recibe el servicio se convierte en un abismo en el contexto de la ACT. En este sentido, ni el seguimiento a la calidad y a la satisfacción, ni los mecanismos alternos de rendición de cuentas han sido tratados adecuadamente (Kettl, 1988). La ACT da poder a los empleados públicos para que estén más atentos a la satisfacción del cliente por los servicios prestados por terceros. Pero, ¿qué significa esto? ¿Quién va a responder y cómo?

¿Cómo se define la equidad en el nuevo contexto?

Para recalcar una vez más la distinción entre lo antiguo y lo moderno, los sistemas tradicionales de servicio público tienden a definir equidad como similitud, esto es, estandarización. (Esto es obviamente una simplificación excesiva porque la equidad también ha cumplido un papel clave en la ecuación, si bien el énfasis en la normalización ha sido ampliamente documentado.) La intromisión de los políticos en el diseño y prestación de servicios públicos ha producido un temor permanente hacia la diferenciación y la discrecionalidad. Las “cajas” de los sistemas de prestación de servicios públicos son el resultado más obvio.

¿Se deben prestar servicios y diseñar políticas para aquellos con un acceso más directo a los actores burocráticos? En muchos sentidos, estos son precisamente los clientes de la ACT. ¿Es posible conferir poder a los empleados de todos los niveles de la organización, en el marco de lo que se sabe sobre las políticas burocráticas y sobre la formulación de políticas en ese contexto, sin hablar al mismo tiempo de cuestiones de legitimidad y equidad? Como se sabe, las implicaciones

de la potenciación tanto de los empleados de bajo nivel como de los clientes de la organización constituyen un aspecto todavía por explorar. Y tampoco se han abordado los aspectos relativos al “cliente involuntario”, aquel recipiente del servicio que no cuenta con alternativas de servicio o ayuda, o aquel que no quiere verse asociado con la organización pero se ve obligado a hacerlo por ley o por mandato de los procedimientos normativos. En estos escenarios estarían involucrados dos grupos muy diferentes de ciudadanos: en el caso del proveedor monopolístico del servicio, los clientes serían los sectores menos favorecidos, las personas mayores o los enfermos. Por lo menos dos de estos grupo no están en una posición lo suficientemente fuerte como para asumir el nuevo papel que se sugiere para ellos. En el segundo escenario, el de la regulación, los clientes pueden ser los empresarios u otros grupos con una capacidad de acción política bien establecida y una larga trayectoria en lo que se refiere a utilizarla. En este caso, el nuevo énfasis en los criterios de evaluación externa y equidad mutua podrían funcionar en contra de la organización, en su intento por lograr objetivos sociales más amplios.

El interrogante acerca de hasta dónde se pueden abrir las fronteras de las organizaciones públicas para permitir a los ciudadanos el acceso equitativo según lo prescribe la ACT presenta otro tipo de problemas. Aquí el intercambio entre ciudadano y cliente se da siempre en el lenguaje y los procesos de la burocracia. En los términos de la ACT, este intercambio se tendría que dar siempre en el lenguaje y el criterio evaluador del ciudadano. ¿Cómo ocurre esta transformación en organizaciones que nunca han tenido que considerar la satisfacción del ciudadano como criterio de éxito? ¿Es acaso posible, dadas las definiciones conflictivas de usuario y cliente?

¿Cómo se determina el éxito de la Administración de Calidad Total?

Si todos los problemas anteriormente descritos pudieran resolverse, ¿cómo se evaluaría la eficacia de la ACT? Más específicamente ¿que posibilidades tiene un esfuerzo de evaluación? Las reformas de la administración pública tienen un largo historial de difusión y reciclaje de un contexto a otro (Ingraham y Peters, 1987; Ingraham, 1993; Halligan, 1995). No es extraño que una reforma o “técnica” sea adoptada en un nuevo entorno sin que se analice previamente la experiencia inicial. Tampoco es de asombrarse que las expectativas por las nuevas reformas no sean tan claras ni múltiples, sino en muchos casos conflictivas. Esta falta de claridad puede verse exacerbada por la retórica política simbólica que suele acompañar a la defensa de la reforma y su adopción. La National Performance Review en los Estados Unidos constituye un ejemplo excelente en este sentido (Executive Office of the President, 1993).

La evaluación de la ACT abarca todos estos problemas y añade otros: ¿Se evaluarán los esfuerzos según sus resultados y efectos de largo o corto plazo?

¿Cuál es realmente el período apropiado de análisis? La experiencia del sector privado en materia de cambios y reestructuraciones en las organizaciones sugiere que se requiere un período de cinco a siete años para que el cambio realmente se materialice (Hammer y Champy, 1993). ¿Se pueden dar el lujo las organizaciones públicas de tomarse todo ese tiempo? ¿Se debe juzgar el esfuerzo según el criterio interno o externo?

Obviamente la respuesta es afirmativa en ambos casos, pero el problema para las agencias públicas es que los criterios internos y externos pueden crear conflictos importantes, como también diferentes niveles de cambio. Por ejemplo, la formación de equipos es un signo de avance hacia la administración de calidad y puede ser considerada como una medida de éxito. Sin embargo, es solamente un paso en un proceso prolongado que, de ser eficaz, permitiría que estos equipos asumieran amplias responsabilidades en la toma de decisiones y el ejercicio de autoridad. Es mucho más difícil calcular la eficacia de estas etapas posteriores del desarrollo.

La dificultad en todo esto estriba en que la falta de claridad inicial sobre lo que se supone que la reforma debe alcanzar de manera efectiva descarrila los esfuerzos para determinar si ésta fue un éxito o no. Aprender del pasado y de las experiencias de otros gobiernos es difícil porque las enseñanzas no son claras. Si no se puede saber si una reforma fue un éxito o un fracaso, mucho menos se sabrá por qué. El ciclo de una reforma y la búsqueda constante de soluciones se refuerzan.

Conclusión

En el caso de la Administración de Calidad Total, así como en el de muchas reformas administrativas precedentes, la discusión sobre su utilidad para las organizaciones públicas ha avanzado sin que se le preste atención a su impacto más amplio sobre la gobernabilidad. Cada vez está más claro que ninguna reforma de administración pública es o puede ser simplemente técnica o administrativa, pero sí debe estar inevitable e invariablemente relacionada con la calidad del gobierno y con la relación entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos a quienes éstas sirven.

El ciclo frecuente de las nuevas tendencias en materia de administración opaca esta cuestión. Hart (1994:107) apunta que "las modas de la administración van y vienen como las estaciones: la primavera promete eficacia en un minuto, el verano busca la excelencia, el nirvana del otoño yace escondido en la calidad total y el riguroso invierno exige un manejo exiguo". El énfasis en valores distintos, procesos diferentes y técnicas variadas, combinado con una falta constante de consenso sobre objetivos fundamentales, asegura que predomine la insatisfacción en relación con la operación de las organizaciones públicas.

En últimas, las razones para el asenso de reformas como la Administración de Calidad Total no son tan importante como aquellas por las cuales se caen. Crear calidad dentro de una organización es casi como crear la capacidad, el compromiso y la voluntad de realizar el trabajo necesario. También se trata de crear el espacio político que permita la implantación de cambios positivos. La Administración de Calidad Total y las organizaciones redefinidas que ésta respalda pueden hacer una contribución importante a la creación de organizaciones públicas de mejor calidad (Swiss, 1994); pero solamente una contribución. Por sí sola, la ACT no solucionará los problemas que enfrentan las organizaciones públicas en prácticamente todas y cada una de las naciones modernas. La creación de servicios civiles con la capacidad de "ser creativos, negociar acuerdos, educar, iniciar y manejar cambios" (Savoie, 1994: 2) requiere liderazgo político, voluntad y apoyo, así como liderazgo organizacional y una gestión más eficaz. Se requiere que ambos grupos de líderes tengan claros tanto el objetivo de la reforma como las expectativas acerca de sus resultados. Se requiere aprendizaje más que duplicación o que un simple trasplante; por ende, se requiere prestar atención seriamente a la evaluación y al análisis. Esto hace que la reforma sea un asunto mucho más difícil, pero a la vez mucho más trascendente.

BIBLIOGRAFIA

- Barzelay, M. y Armajani, B.J. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.
- Beale, V. y Pollitt, C. 1994. Charters at the Grassroots: A First Report. *Local Government Studies*. Summer.
- Bushnell, D. y Halus, M. 1992. TQM in the Public Sector: Strategies for Quality Service. *National Productivity Review*. Summer:355–70.
- Campbell, C. 1988. The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies. *British Journal of Political Science*. Nº 18:242–72.
- Cohen, S. y Brand, R. 1990. Total Quality Management in the U.S. Environmental Protection Agency. *Public Productivity and Management Review*. Nº 14 (Fall):99–114.
- Deming, W.E. 1986. *Out of the Crisis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dijulio, J., Garvey, G. y Kettl, D. 1993. *Improving Government Performance: An Owners' Manual*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Doern, G.B. 1992. *Implementing the U.K. Citizen's Charter*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Executive Office of the President. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. Vice President Al Gore. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Halligan, J. 1995. The Diffusion of Civil Service Reform. En H. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen, editores. *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Hammer, M. y Champy, J. 1993. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Collins.
- Hart, D.K. 1994. Administration and the Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise. En T.L. Cooper, editor. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Heclo, H. 1978. *A Government of Strangers*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hood, C. 1995. Exploring Variations in the 1980s Public Management Reform. En H. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen, editores. *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Ingraham, P.W. 1993. Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance. *Public Administration Review*. Nº 53 (julio/agosto):348–57.
- Ingraham, P.W. 1995. The Comparative Reform Agenda. En H. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen, editores. *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Ingraham, P.W. y Peters, B.G. 1987. The Conundrum of Reform. *Policy Studies Journal*. Fall.
- Ingstrup, O. 1993. *Total Quality in the Public Sector*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

- Ives, D. 1993. *Next Steps in Public Management*. Canberra: Public Service Commission.
- Kernaghan, K. 1993. Empowerment and Public Administration: Revolutionary Advance or Passing Fancy? *Canadian Public Administration*. N° 35 (Summer):194–214.
- Kettl, D.F. 1988. *Government by Proxy: (Mis)Managing Government*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Mintzberg, H. 1987. Five P's for Strategy. *California Management Review*. Fall:11–24.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Service*. Oxford: Basil Blackwell.
- Savoie, D. 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Swiss, J.E. 1994. Adapting Total Quality Management to Government. En. D. Rosenbloom, D. Goldman, y P.W. Ingraham, editores. *Contemporary Public Administration*. New York: McGraw-Hill.
- Tichy, N. y Devanna, M.A. 1986. *The Transformational Leader*. New York: John Wiley.
- U.S. Federal Quality Institute. 1993. *Quality Improvement Prototype Award*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. General Accounting Office. 1992. *Total Quality Management Initiatives in the Federal Government*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Internal Revenue Service. 1993. "A Report of IRS Performance Management". IRS Project Team, Washington, D.C. Borrador.

Página en blanco a propósito

VII

SISTEMAS DE INFORMACION Y CONTROL

Página en blanco a propósito

VII. SISTEMAS DE INFORMACION Y CONTROL

NOTA INTRODUCTORIA

Carlos Losada y Suzanne Dove

En los últimos años, en los países de América Latina han surgido distintos tipos de presiones que han hecho que el mejoramiento del control del desempeño o de los resultados de las organizaciones públicas cobre especial importancia. Por un lado están las presiones fiscales que han obligado a los gobiernos de la región a replantear seriamente el papel del Estado. Por el otro está la sociedad misma que ha levantado la voz —a menudo amplificada por los medios de comunicación— para reclamar su derecho a que los servicios públicos sean de buena calidad y se adecuen a las demandas reales de los usuarios.

Los responsables por la toma de decisiones en América Latina parecen estar respondiendo a estas dos presiones de diversas maneras. Una de las respuestas más frecuentes —la que hace importante la inclusión de este capítulo sobre control de gestión en este volumen— ha sido centrarse en la medición del desempeño de las organizaciones públicas. Ya son varios los países donde los altos mandos del Poder Ejecutivo (el presidente o sus ministros, gobernadores y alcaldes), firman contratos de desempeño con las agencias ejecutoras de los programas financiados por el gobierno.

El capítulo de David Ammons aporta información valiosa sobre las enseñanzas obtenidas en materia de medición del desempeño. Como afirma este autor con mucho acierto al comienzo del texto, es imposible saber si algo se está haciendo bien sin desarrollar indicadores de desempeño que permitan la medición posterior de la actuación oficial. Más aún en el sector público, donde el gobierno es el ejecutor de programas financiados con los recursos de los ciudadanos y cuyos objetivos tienen que servir a la sociedad. Entre otras cosas, los gobiernos son esencialmente gestores de un mandato que la sociedad les ha conferido y sobre el cual ésta tiene derecho a saber si se ha cumplido o no y en qué medida.

No obstante la enorme importancia de este tema, es necesario tener en cuenta los obstáculos que pueden encontrar las iniciativas de medición del desempeño, sobre todo en los países de la región. Por un lado, entre muchos funcionarios en América Latina todavía no está suficientemente arraigada la cultura del “servidor público”, pues predomina la actitud de cumplir con los procedimientos sin preocuparse demasiado por los resultados. Por otro lado, las entidades auditoras en los países de América Latina suelen tener un enfoque de control *ex ante*, lo cual quiere decir que la supervisión de las acciones se concibe como un minucioso

control previo sobre los recursos a desembolsar. Sin embargo, muchos de los países que están adoptando programas de medición de desempeño quieren completar el sistema de supervisión con un control *ex post*.

Como meta de largo plazo, esta idea tiene grandes posibilidades de contribuir a mejorar la acción pública. Sin embargo, hay que avanzar con suma cautela a la hora de cambiar los sistemas de supervisión. La transición de un sistema de control *ex ante* a uno *ex post* conlleva cambios importantes en las reglas del juego y en la cultura organizativa del sector público. Asimismo requiere modificar los sistemas de responsabilidad, una tarea extremadamente compleja en el sector público. Estos factores aconsejan que las modificaciones en los sistemas de control se introduzcan en forma prudente y paulatina. Es posible que en muchos casos se requiera avanzar en la mejora de los controles *ex ante* y paralelamente introducir el control del desempeño. Una buena articulación de controles puede favorecer no solamente la obtención de resultados satisfactorios sino también garantizar un mayor cumplimiento de la legalidad, y por ende lograr que la acción pública sea más predecible, factor clave para el desarrollo.

CAPITULO 12

MEDIDAS DE DESEMPEÑO EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES

David N. Ammons¹

Las medidas de desempeño nos indican en qué forma estamos actuando. Quienes asistieron a la escuela dominical cuando eran niños probablemente tuvieron una maestra que desplegabla en la pared un tablero de asistencia donde se los premiaba con una estrella dorada por cada día que se hicieran presentes. Esa era una medida de desempeño. Y es muy posible que quienes tuvieran más estrellas se sintieran orgullosos de su logro. A medida que fueron creciendo aparecieron otras medidas de desempeño como las libretas de calificaciones y las medallas de mérito. Si trataron de integrarse al equipo de atletismo, el probable que el entrenador utilizara un cronómetro para registrar los tiempos, otra medida de desempeño en su juventud.

Las medidas de desempeño siempre han formado parte de nuestras vidas, algunas veces con sutileza y otras no tanto. Estas nos señalan cómo estamos actuando, esto es, cuáles son nuestras destrezas y en dónde necesitamos mejorar. Los indicadores de desempeño son útiles para el individuo y también para las organizaciones. En el sector privado son importantes en la medida en que las compañías compiten por ganar clientes y por obtener participación en el mercado, pero también lo son en el sector público. Harry Hatry del Instituto Urbano, un observador astuto de la naturaleza humana y de las organizaciones del sector público, alguna vez observó:

“A menos que se lleve la cuenta, es difícil saber si se está ganando o perdiendo. Esto se aplica a los juegos de pelota, de cartas y, en igual medida, a la productividad del gobierno. El medir la productividad permite a los gobiernos identificar las áreas con problemas y asimismo detectar el alcance de las mejoras a medida que se aplican las medidas correctivas” (Hatry, 1978:28).

¹ David N. Ammons, doctorado por la Universidad de Oklahoma, es profesor asociado de administración pública en el Instituto de Gobierno de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill (EEUU). Ha trabajado como administrador en cuatro gobiernos municipales de los Estados Unidos y ha dado clases en los programas de administración pública de la Universidad de Carolina del Norte, la Universidad de Georgia y la Universidad del Norte de Tejas. Ha escrito seis libros sobre los gobiernos municipales, de los cuales el más reciente se titula *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards* (Sage, 1996). Entre su trabajo internacional figuran consultorías para la ciudad de Plovdiv (Bulgaria) y el gobierno de las Islas Caimán. El presente artículo es el resultado de su presentación en un seminario interno celebrado en el Banco Interamericano de Desarrollo en 1994.

Las compañías privadas que aspiran a sobrevivir en el mercado competitivo dependen con frecuencia de lecturas de indicadores que les muestran si están “ganando o perdiendo”. Las corporaciones juzgan su desempeño en términos de ganancias o pérdidas, pero igualmente miden otros aspectos del mismo. A propósito, Tom Peters y Bob Waterman, autores de *In Search of Excellence* (1982:240), describen a las mejores compañías como “las que más se miden y orientadas hacia el desempeño”. Las mejores firmas se rehusan a navegar en la oscuridad.

Los defensores de las medidas de desempeño en el sector público han presionado durante largo tiempo para que se desarrollen buenos indicadores, así como para que se los utilice en las decisiones relacionadas con la gestión y las políticas. Asociaciones profesionales reconocidas como la Sociedad Americana de Administración Pública, la Comisión Gubernamental de Normas Contables y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados han promovido cada vez más esta práctica. La Comisión Gubernamental de Normas Contables (GASB por sus iniciales en inglés) se ha destacado en forma prominente en este terreno, presionando diligentemente por la aplicación de medidas de desempeño difundidas a través de lo que se ha denominado “informe sobre esfuerzos y logros de servicio” (SEA por sus iniciales en inglés). Desde la perspectiva de la GASB, la hoja de balance de un gobierno es un aspecto importante de la rendición de cuentas, pero por sí sola es un indicador incompleto del desempeño. Una rendición de cuentas completa requiere además información acerca de los productos o servicios respaldados por los recursos del gobierno.

¿Por qué medir el desempeño?

El valor de medir el desempeño estriba en su utilidad como fuente de información para las decisiones relativas a la gestión y a las políticas, y en su importancia como herramienta de rendición de cuentas. Los gobiernos estatales y locales que se preocupan por la medición del desempeño típicamente incorporan estas medidas usualmente dentro de una o más de las siguientes funciones:

- *Rendición de cuentas.* Los departamentos y otras unidades operativas deben tener la capacidad de documentar lo que se logró, qué tan bien se hizo, el nivel de eficiencia e idealmente el efecto alcanzado.
- *Planificación y presupuesto.* Las medidas de desempeño se utilizan para asignar prioridades, ampliar o reducir programas y para proyectar costos. El Estado de Texas, por ejemplo, vinculó su planificación estratégica con su proceso de presupuestación y estableció metas de desempeño para varios objetivos estatales (véase el Cuadro 12.1).

Cuadro 12.1. El desempeño como blanco para alcanzar objetivos: Texas

Nombre de la agencia: Departamento de Calidad Ambiental		Fecha 08/01/94			
Código: meta/obj/ resultado	Meta/objetivo/resultado	Historial de desempeño			Proyectado
		1993	1994	Objetivo 1995	
O1	Mejorar la calidad del aire en Texas				
O1-O1	Reducir los contaminantes del aire para cumplir con las normas federales en 1998				
O1-O1.O1	Porcentaje de tejanos que viven en lugares donde la calidad del aire cumple con las normas federales ambientales	69%	70%	72%	77% 83%
O1.O1.O2	Porcentaje de metas principales alcanzadas	35%	40%	40%	50% 75%
O1.O2	Reducir las emisiones tóxicas en 40 por ciento entre 1990 y 1999				
O1.O2.O1	Porcentaje de reducción de desechos químicos en comparación con los niveles de 1990	8%	9%	9%	13% 18%
O1-O3	Para 1999, analizar el 90 por ciento de los casos potenciales de exposición a químicos tóxicos transportados por el aire				
O1-O3.O1	Porcentaje de casos potenciales de exposición analizados	37%	38%	39%	60% 61%
O2	Mejorar la disponibilidad y calidad del agua				
O2-O1	Para 1999, incrementar el cumplimiento de los sitios regulados a 90 por ciento				
O2-O1.O1	Porcentaje de sitios industriales que cumplen con las normas de calidad del agua	77%	77%	77%	80% 80%
O2-O1.O2	Porcentaje de distritos con agua que cumplen con las normas de calidad	74%	75%	75%	80% 85%
O2-O2	Para 1999, aumentar en 12 por ciento la cantidad de agua disponible para uso benéfico				
O2-O2.O1	Incrementar en el porcentaje de la cantidad de agua disponible para uso benéfico	1%	1%	2%	2% 2%

Fuente: Craymer, 1994.

- *Dirección de operaciones y supervisión de contratos.* Los jefes de departamento y los supervisores pueden usar las medidas de desempeño para anticipar los problemas operativos y para inspirar un desempeño óptimo. Los supervisores de contratos necesitan estas medidas para saber si los contratistas están cumpliendo o no con sus obligaciones de desempeño.

- *Mejoramiento operativo.* Cuando el *statu quo* es insuficiente, los indicadores señalan qué funciona y qué no funciona y si los cambios prescritos han alcanzado el efecto deseado.

- *Evaluación de programas/gestión por objetivos/evaluación de desempeño.* Las medidas de desempeño ofrecen una manera objetiva de evaluar la efectividad de los programas, así como el logro de metas individuales y colectivas.

- *Reubicación de recursos.* Los gobiernos que saben qué están logrando y a qué costo están mejor preparados para considerar alternativas.

El desarrollo de medidas de desempeño será un ejercicio sin sentido a menos que vaya acompañado del compromiso de ponerlas en práctica. Solamente si se las ve como un componente esencial del sistema de rendición de cuentas de un gobierno, de su proceso de formulación de políticas o de su aparato administrativo de toma de decisiones, será posible generar el grado necesario de compromiso y diligencia para apoyar la medición del desempeño como un esfuerzo serio.

Tipos de medidas de desempeño

A través de los años, las medidas de desempeño han sido categorizadas de varias formas. Para nuestros propósitos, nos concentraremos en cuatro categorías que abarcan prácticamente cada indicador verdadero de desempeño, a saber:

- Medidas de carga de trabajo
- Medidas de eficiencia
- Medidas de eficacia
- Medidas de productividad

Las *medidas de carga de trabajo* se establecen con base en la cantidad de trabajo que se realizó y en el número de unidades de servicio que se recibieron. Las medidas típicas de carga de trabajo informan sobre el número de aplicaciones procesadas, el número de unidades de emergencia despachadas, el número de arrestos realizados o las toneladas de residuos recolectadas. La comparación entre la carga de trabajo actual y las cifras para períodos anteriores revelan ya sean variaciones importantes o estabilidad en la actividad laboral. Las medidas de la carga de trabajo nos indican *cuánto se hizo*, pero no nos dicen *cuán eficientemente* o

cuán bien se hizo. La información de mayor valor en materia de gestión y políticas surge de las categorías más avanzadas de medición del desempeño: las medidas de eficiencia, eficacia y productividad.

Las *medidas de eficiencia* relacionan la cantidad de trabajo realizado con la cantidad de recursos (generalmente en dólares o en horas laborales) utilizados para hacer dicho trabajo. Las medidas de eficiencia, generalmente expresadas en costos unitarios tales como “costos por aplicación procesada” o “costos por kilómetro lineal pavimentado”, pueden también tomar la forma de “unidades producidas por cada US\$1.000”, “unidades producidas por horas laborales” u “horas laborales por unidad”. Otras formas de medir la eficiencia reportan el tiempo de trabajo o de producción del equipo como porcentaje de su utilización total, o comparan las tasas de producción real con un estándar de eficiencia.

Las *medidas de eficacia* usualmente indican hasta qué punto se han cumplido los objetivos de desempeño. Asimismo revelan si un programa está logrando el efecto deseado o si un departamento está produciendo los resultados esperados. Sin embargo, en algunos casos las medidas de eficacia pueden reflejar simplemente la calidad del desempeño. El desempeño relacionado con metas o hitos es un ejemplo de lo primero, mientras que los tiempos de respuesta y las evaluaciones de los ciudadanos son ejemplos de lo segundo. Indicadores de desempeño tales como “el porcentaje de reparaciones que no requieren ser retrabajadas durante seis meses”, “el porcentaje de huecos reparados en 48 horas”, “el porcentaje de empleados recién contratados que ha completado satisfactoriamente su período de prueba”, “el tiempo de respuesta promedio a las llamadas de emergencia” y “el porcentaje de ciudadanos que evaluaron el servicio como ‘bueno’ o ‘excelente’”, pueden ser clasificadas como medidas de eficacia.

Las *medidas de productividad* combinan elementos de eficiencia y eficacia en un indicador único. Por ejemplo, mientras que “el precio unitario de todas las reparaciones” es una medida de eficiencia, “el precio unitario de las reparaciones *satisfactorias*” es una medida de productividad en tanto abarca tanto eficiencia como eficacia.

En el Cuadro 12.2 se dan ejemplos de las cuatro categorías de medidas de desempeño para algunas funciones propias de los municipios. Este conjunto particular de categorías —medidas de carga de trabajo, eficiencia, eficacia y productividad— no representa la única forma posible de categorizar las medidas de desempeño. Se han establecido otros sistemas para agruparlas, aunque sus similitudes son mayores que sus diferencias. Por ejemplo, una medida de la carga de trabajo como es el número de repuestas a las llamadas para reportar incendios se considera un *indicador de resultados* en el sistema diseñado por la Comisión Gubernamental de Normas Contables. Las medidas de eficacia como “el flujo mínimo de agua disponible”, “el tiempo promedio de respuesta”, “el tiempo

Cuadro 12.2. Ejemplos de las cuatro clases principales de medidas de desempeño

Función municipal	Medida de carga de trabajo	Medida de eficiencia	Medida de eficacia	Medida de productividad
Secretaría	Número de grupos de minutos de las reuniones del Concejo Municipal preparadas	Horas empleado por minutos preparadas del Concejo Municipal	Porcentaje de minutos del Concejo Municipal aprobadas y sin enmiendas.	Porcentaje de minutos del Concejo Municipal preparadas dentro de los 7 días posteriores a la reunión y aprobadas sin necesidad de enmiendas.
Biblioteca	Circulación total	Circulación por empleado	Circulación per cápita	Circulación por cada \$1.000
Reparación de medidores	Número de medidores reparados	Costo por medidor reparado	Porcentaje de medidores reparados que aún funcionan apropiadamente seis meses después	Costo por medidor reparado apropiadamente (p.e., costo total de todas las reparaciones de medidores dividido por el número de medidores que no necesitan reparación después de seis meses)
Personal	Solicitudes de trabajo recibidas	Costo por solicitud de trabajo procesada; costo por vacante ocupada	Porcentaje de nuevas contrataciones/ascensos que han completado el período de prueba y se desempeñan satisfactoriamente seis meses después	Costo de vacante ocupada satisfactoriamente (o sea, el empleado que se desempeña satisfactoriamente seis meses después)

Fuente: Ammons, 1996.

promedio para controlar un incendio" y "el porcentaje de expansión del incendio desde el momento del arribo de los bomberos" se llaman *indicadores de resultados*. Las medidas de eficiencia se denominan *indicadores de eficiencia* en el sistema del GASB.

A no ser que su gobierno sea muy original, es probable que recolecte más medidas de carga de trabajo que de ningún otro tipo. Dichas medidas resultan útiles ya que permiten trazar patrones de carga laboral durante un período, así como documentar las fluctuaciones de la demanda o de los resultados, lo cual podría ayudar a pronosticar las necesidades futuras. Sin embargo, en su forma básica las medidas de carga de trabajo se limitan a responder por el "cuánto". Su valor aumenta cuando se usan como materia prima de otras medidas más avanzadas que responden a preguntas como "cuán eficientemente" y "qué tan bien". Las medidas de eficiencia y eficacia son aún de mayor valor que las de carga de trabajo en su forma más simple para propósitos de gestión y de políticas.

Características de un buen conjunto de medidas de desempeño²

Los buenos conjuntos de medidas del desempeño incluyen indicadores con las siguientes características:

- *Válidos y confiables*. Los indicadores miden lo que pretenden medir y lo hacen sistemáticamente mostrando muy poca variación debido a la subjetividad.
- *Comprensibles*. Cada medida tiene un significado evidente o inequívoco.
- *Oportunas*. Las medidas deben ser compiladas y distribuidas lo suficientemente rápido como para que tengan valor para los directivos de operaciones y para los responsables por la toma de decisiones.
- *Resistentes a comportamientos indeseables*. El desarrollo de una medida de este tipo eleva el perfil de la dimensión del desempeño que está siendo evaluada. Un perfil muy elevado acarrea consecuencias inintencionadas o inclusive estrategias para "ganarle al sistema". Por ejemplo, es posible que resulte en la expedición exagerada de multas si el departamento de policía es evaluado por esa actividad solamente, o en el remojo de basuras para aumentar su peso si las cuadrillas de recolección son calificadas únicamente según las toneladas de residuos recogidas. Los mejores conjuntos de medidas de desempeño se prestan poco a tales acciones porque han sido diseñados cuidadosamente y porque incluyen múltiples medidas que hacen seguimiento al desempeño en sus diversas dimensiones, manteniendo a raya los comportamientos potencialmente dañinos.

² Las características de los buenos conjuntos de medidas del desempeño identificados en esta sección han sido tomadas de Hatry, 1980; Bens, 1986; Hatry y otros, 1992 y Ammons, 1996.

- *Integrales.* Un buen conjunto de medidas captura las dimensiones del desempeño más importantes. Algunas facetas menores del desempeño podrían ser pasados por alto, pero los elementos principales siempre se abordan.

- *No redundantes.* Los mejores conjuntos de medidas de desempeño limitan el exceso de información, evitando el uso de dos indicadores que se concentren virtualmente en el mismo aspecto del desempeño. Cada medida debe aportar algo distinto.

- *Sensibles a los costos de recolección de información.* A pesar de que muchas de las dimensiones del desempeño del gobierno pueden medirse ya sea directamente o a través de sustitutos, los costos de recolección de información para algunos indicadores pueden ocasionalmente alcanzar niveles que exceden el valor de la misma. Los buenos conjuntos de medidas de desempeño incluyen las mejores alternativas entre las posibles opciones.

- *Concentrados en la esfera de influencia.* Los buenos conjuntos de medidas de desempeño hacen énfasis en resultados y facetas del desempeño susceptibles de ser influenciadas por iniciativas políticas o acciones administrativas. A pesar de que pocas medidas se concentran en aquellas condiciones incontrolables o de amplia cobertura, la mayoría debe abordar aquellas dimensiones del desempeño sobre las cuales los funcionarios puedan tener una influencia directa.

El Estado de Arizona ha desarrollado una *prueba de tornasol* para las medidas de desempeño. Dicha prueba, ampliada en alguna medida y adaptada a nuestros propósitos, permite verificar rápidamente tanto la idoneidad de las medidas individuales como la conveniencia del conjunto como un todo (véase el Cuadro 12.3). Una evaluación más completa consideraría todas las características mencionadas en los párrafos anteriores.

¿En qué tipo de medidas del desempeño se debe hacer énfasis?

Muchas agencias estatales y gobiernos locales se involucran muy poco en la medición del desempeño y demuestran escaso entusiasmo por ampliar sus esfuerzos en ese sentido. Por lo general consideran que la recolección de un conjunto más o menos amplio de indicadores de carga de trabajo constituiría un paso en la dirección correcta.

Aquellas agencias y unidades gubernamentales que han avanzado más en la medición del desempeño o que tienen un compromiso mayor en tal dirección deberían concentrar sus esfuerzos en medir la eficiencia y la eficacia. Las respuestas a las preguntas sobre “cuán eficientemente” o “qué tan bien” se prestan más para hacer aclaraciones importantes para los responsables por la formulación de políticas, los administradores y los funcionarios encargados de operaciones, además de que pueden promover avances operacionales.

Cuadro 12.3. Prueba de tornasol para medidas de desempeño

Pregunta de la prueba	Sí										No									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
¿Se relaciona la medida de desempeño directamente con la misión o meta que representa?																				
¿Es la medida de desempeño importante para la administración?																				
¿Es clara la dirección de movimiento preferida (incremento o disminución) para esta medida?																				
¿Puede la administración influir de alguna manera ese movimiento?																				
¿Es importante la medida para los clientes y los responsables por la formulación de políticas?																				
¿Es posible recoger datos exactos para esta medida del desempeño?																				
En su conjunto, ¿reflejan estas medidas de manera precisa los principales resultados del programa?																				
¿Existe por lo menos una pero no más de cuatro medidas principales para cada meta?																				

INSTRUCCIONES: Responda "sí" o "no" a las primeras seis preguntas para cada medida de desempeño propuesta en un contexto dado (hasta 10 medidas por hoja). Luego responda a las dos últimas preguntas para toda la hoja.

Fuente: Adaptación de State of Arizona, 1994.

Pero ¿por qué no soslayar las medidas de eficiencia y eficacia e ir directamente a las de productividad? Después de todo, las medidas de la productividad incluyen elementos de eficiencia y eficacia. Aunque esto es cierto, las de productividad no son medidas fáciles de definir y son aún más difíciles de interpretar. Es por ello que no son tan comunes en el sector público. Si bien es cierto que las unidades del gobierno que logran diseñar un buen conjunto de medidas de productividad que sean comprensibles merecen estar “a la cabeza de su clase”, puede ser aconsejable —y también más expedito— que se concentren primero en las de eficiencia y eficacia. Nuestro consejo sería entonces que su organización haga el intento de salirse del ámbito de las medidas de carga de trabajo, pero que no se preocupe demasiado por desarrollar medidas de productividad. Concentre sus esfuerzos principalmente en el desarrollo y recolección de medidas de eficiencia y eficacia.

Sistemas de medición y supervisión del desempeño

Desafortunadamente, no basta con desarrollar un buen conjunto de medidas de desempeño para después quedarse tranquilo pensando que se las va a aceptar y a utilizar automáticamente. Para aumentar la posibilidad de que tales medidas tengan un impacto positivo en la organización y cumplan un papel importante en el proceso, es necesario diseñar un sistema de supervisión del desempeño y desarrollar los indicadores adecuados dentro de dicho sistema.

Aun cuando es de esperar que se presenten variaciones en los entornos organizativos, existen 13 pasos útiles en la formulación y gestión de las medidas de desempeño y del sistema de supervisión. Los pasos recomendados (véase el Recuadro 12.1) establecen los fundamentos para el diseño y sostenimiento de las medidas y para aspectos organizativos esenciales como son el compromiso, la coordinación y la responsabilidad.

Para mayor claridad se debe hacer hincapié en cuatro puntos. Primero, el proceso está ligado a las metas y los objetivos de cada organización. Por ende, sus medidas de desempeño deben reflejar los objetivos de la misma y pueden ser diferentes a las medidas de desempeño y a los objetivos de otras agencias. Así pues, no es de asombrarse que los investigadores que catalogan las medidas de desempeño utilizadas en relación con las funciones de los gobiernos locales encuentren variedad y no uniformidad de una ciudad a otra o de un condado a otro (Tigue y Strachota, 1994). (Véase el Recuadro 12.2). Sin duda, lo mismo aplica a las medidas adoptadas en el nivel regional. Por tanto, puede ser útil analizar las medidas de desempeño utilizadas en otras partes, siempre y cuando tenga en cuenta que algunas de las medidas que va a encontrar se aplican más a los objetivos de otras organizaciones que a la suya propia.

Recuadro 12.1. Trece pasos para desarrollar y administrar un sistema de medición y supervisión de desempeño

1. Asegurar el compromiso de los directivos.
2. Asignar responsabilidad (individual o de grupo) en cuanto a la difusión y coordinación de los esfuerzos departamentales para desarrollar conjuntos de medidas de desempeño.
3. Seleccionar departamentos/actividades/funciones para el desarrollo de medidas de desempeño.
4. Identificar metas y objetivos.
5. Diseñar medidas que reflejen un desempeño relacionado con los objetivos:
 - Hacer énfasis en la calidad del servicio y en los resultados más que en los insumos o la carga de trabajo
 - No incluir ni pocas medidas ni tampoco muchas.
 - Solicitar aportes y respaldo tanto de los empleados de base como de los directivos.
 - Identificar a los clientes de la unidad de trabajo y hacer énfasis en el suministro de servicios a los mismos.
 - Tomar en cuenta las encuestas periódicas a ciudadanos, destinatarios del servicio o usuarios de instalaciones seleccionadas.
- Incluir medidas de eficacia y eficiencia.
6. Determinar la frecuencia con que se desea informar sobre el desempeño.
7. Asignar responsabilidad departamental en la recolección de datos y preparación de informes.
8. Asignar responsabilidad centralizada para la recepción de datos, la supervisión y la retroalimentación.
9. Auditar periódicamente los datos sobre desempeño.
10. Asegurar que el análisis de las medidas de desempeño contenga bases de comparación.
11. Asegurar una conexión significativa entre el sistema de medidas de desempeño y los procesos importantes de toma de decisiones (p.e.: establecimiento de metas, formulación de políticas, asignación de recursos, desarrollo y compensación para los empleados, evaluación de programas).
12. Refinar continuamente las medidas de desempeño, buscando el equilibrio entre la necesidad de perfeccionamiento y la de examinar los patrones con constancia.
13. Incorporar las medidas seleccionadas dentro de los informes que se rindan al público.

Fuente: Ammons, 1996.

En segundo lugar, se deben asignar claramente deberes y responsabilidades en las fases de desarrollo y supervisión del sistema de medidas del desempeño. Si bien esta asignación variará de una organización a otra, muchos sistemas exitosos reconocen el valor del aporte proveniente de los empleados operacionales. Más aún, muchos de los sistemas de seguimiento del desempeño cuentan con un proceso “de abajo hacia arriba” a través del cual la información para el programa es

Recuadro 12.2. Muestra de la amplia variedad de medidas de desempeño actualmente utilizadas por los gobiernos locales en la administración de personal (contrataciones y despidos)

- Número promedio de días que se necesitan para iniciar la contratación desde el recibo de la notificación de la acción de personal solicitando que una posición sea ocupada.

- Número promedio de días para completar la contratación competitiva y el período de examen.

- Número promedio de días para completar la contratación promocional y el período de examen.

- Número promedio de semanas para el procesamiento de indemnizaciones.

- Días para procesar las recusaciones.

- Número de días requeridos para revisar y aprobar todos los anuncios de vacantes.

- Confiabilidad del examen.

- Número y porcentaje de empleados clasificados contratados que completan el período de prueba.

- Número y porcentaje de directores de programa elegibles con un desempeño superior a bueno.

- Número y porcentaje de empleados premiados por sus servicios.

- Número y porcentaje de contrataciones a las cuales aplicaron empleados calificados y uno de ellos fue ascendido.

- Número de días para procesar una aplicación.

- Número de días laborales dentro de los cuales se hace la oferta de trabajo.

- Porcentaje de entrevistas de salida completas.

- Porcentaje de horas de trabajo voluntario o como interno prestado.

- Porcentaje de sesiones de orientación para

los nuevos empleados dentro de los primeros tres días.

- Porcentaje de procesamiento de aplicaciones presentadas oportunamente.

- Porcentaje de posiciones aprobadas y certificadas dentro de 30 días.

- Porcentaje de empleos disponibles que han sido anunciados.

- Porcentaje de posiciones ocupadas a los 90 días de haber quedado vacantes.

- Porcentaje de exámenes abiertos y para ascensos disponibles que hayan sido desarrollados y administrados dentro de los 60 días de recibo.

- Porcentaje de vacantes para las cuales existe una lista de candidatos a la que se puede acceder de inmediato para ayudar a los departamentos municipales a satisfacer sus requerimientos de servicios públicos.

- Examinadores por analista por mes.

- Plazo estipulado para digitar los datos de la aplicación (horas por unidad).

- Vacantes por analista por mes.

- Sesiones de orientación/información realizadas (horas por unidad).

- Redacción de la descripción de la posición (horas por unidad).

- Exámenes normalizados, desarrollados y administrados a los aplicantes (hora por unidad).

- Exámenes de mecanografía administrados/escritos (minutos por unidad).

- Anuncios de vacantes realizados (horas por unidad).

- Voluntarios/ayuda interna solicitada/contratada (horas por unidad).

- Verificación de salarios y empleo (minutos por unidad).

Fuente: Tomado de Tighe y Stachota, 1994:33-34.

recolectada y compilada por unidades operacionales y revisada por los altos directivos (State of Louisiana, 1995: A22). Incluir a los empleados operacionales, a los directivos de los departamentos y a los analistas de planta en el desarrollo del proceso completo es una política sabia.

El tercer punto que merece atención es que los esfuerzos relacionados con las medidas de desempeño no pueden ser sostenidos a menos que los productos de dichos esfuerzos sean incorporados en procesos importantes de gestión y políticas. Quizás el uso más generalizado de las medidas de desempeño ocurre en los procesos presupuestarios, donde tales medidas se reportan para que sean revisadas por el ejecutivo y legislativo en conjunción con solicitudes departamentales durante las fases de desarrollo del presupuesto, y posteriormente incorporadas al documento de presupuesto mismo (véanse los Cuadros 12.4 y 12.5). Desafortunadamente, aun tal evidencia de dedicación a las medidas de desempeño ha sido calificada de "pura apariencia". Solamente cuando los ejecutivos y legisladores consideran que las medidas de desempeño son relevantes en lo que hace a determinar el curso de las unidades bajo su control se puede declarar que la medición está verdaderamente enraizada dentro de la cultura de la organización.

Finalmente, es posible que aun las medidas más cuidadosamente diseñadas requieran ser retocadas o reemplazadas de vez en cuando. Sin embargo, la decisión de hacerlo no se debe tomar a la ligera ya que podría afectar adversamente la capacidad de la organización para hacer comparaciones significativas en cuanto al desempeño de los años anteriores. Si el cambio es realmente necesario, entonces se deberán desarrollar nuevas medidas de desempeño con el mismo grado de cuidado, prestando atención a los objetivos de la organización, preocupándose por la disponibilidad de información y los costos de su recolección, y teniendo en cuenta otros lineamientos que se apliquen al desarrollo inicial de cualquier conjunto de medidas de desempeño.

Fuentes de datos sobre el desempeño

Cuando usted piense en las formas de recolectar datos para su organización, considere las siguientes opciones:

- archivos existentes;
- registros de tiempos por tarea;
- encuestas a los ciudadanos-clientes;
- clasificaciones de observadores entrenados; y
- procesos especialmente diseñados para recolectar datos.

Cosidérese en buenas condiciones si descubre que muchos de los datos necesarios ya están siendo recolectados de una u otra forma por la propia agencia,

Cuadro 12.4. Informe de las medidas de desempeño en el presupuesto, ciudad de Denton (Texas)

INGENIERIA Y TRANSPORTE REPARACION DE CALLES/0031

DESCRIPCION DEL PROGRAMA

La División de Reparación de Calles es reponsable de reparar huecos y daños menores relacionados con el deterioro de las vías públicas. La necesidad de arreglarlas se determina mediante la inspección y las quejas de los ciudadanos. Esta división es reponsable también de la reparación de muchos daños a los servicios públicos causados por las franquicias localizadas dentro de los límites de la ciudad (p.e., Acueductos y Aguas Negras, Compañía de Gas Lone Star, Compañía General de Teléfono, etc.). Esta división también atiende los daños causados después de una tormenta o por la caída de árboles, etc.

METAS PRINCIPALES DE LA DIVISION

1. Proteger la inversión hecha en las vías públicas a través de reparaciones apropiadas que aseguren la máxima vida útil de las calles.
2. Brindar ayuda en la tarea de corte de concreto a los departamentos y divisiones según lo requieran.
3. Garantizar la seguridad pública para todos los que conduzcan por las calles de la ciudad de Denton.
4. Proveer asistencia a otros departamentos y divisiones con barricadas y/o manejo seguro del tránsito alrededor de sitios de construcción o mantenimiento.

OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA DIVISION PARA EL AÑO FISCAL 1992-93

1. Reparar el 85 por ciento de los huecos "reportados por los ciudadanos" dentro de las 48 horas de notificación.
2. Reparar el 75 por ciento de los cortes de pavimento que hayan sido ordenados dentro de los 10 días laborales siguientes a la solicitud.
3. Responder a las inclemencias del tiempo dentro de las dos horas siguientes a la notificación.

	1990-91	1991-92	1991-92	1992-93
Medidas de carga de trabajo	Actual	Presupuestado	Estimado	Adoptado
1. Ordenes de trabajo finalizadas	304	365	400	400
2. Huecos reparados (ton)	4.200	4.500	4.500	4.500
3. Recortes parchados (pies ²)	35.000	35.000	40.000	40.000

	1990-91	1991-92	1991-92	1992-93
Medidas de carga de trabajo	Actual	Presupuestado	Estimado	Adoptado
4. Daños de los servicios públicos parchados (pies ²)	90.000	90.000	75.000	80.000
5. Revestimiento de calles (pies ²)	35.000	35.000	20.000	20.000
6. Corte de cemento (pie lineal)	30.000	30.000	20.000	20.000

Ton = toneladas de asfalto utilizadas para rellenar los huecos.

	1990-91	1991-92	1991-92	1992-93
Medidas de productividad	Actual	Presupuestado	Estimado	Adoptado
1. Porcentaje de órdenes de trabajo finalizadas dentro de 10 días	75	65	75	75
2. Porcentaje de huecos reparados en 48 horas	90	75	75	80
3. Porcentaje de daños a los servicios públicos parchados en 48 horas	95	65	65	65
4. Porcentaje de inclemencias del clima atendidas antes de dos horas de notificación	90	90	90	90
5. Recortes parchados dentro de 48 horas	85	75	75	75

Fuente: City of Denton, Texas, 1992:232

departamento o unidad gubernamental, y en algunos casos aun por organizaciones externas. Por ejemplo, es posible que las agencias de planificación regional hayan recogido datos importantes para la organización, y que en los informes federales figuren hechos y cifras relativos a las condiciones y operaciones locales. Sin embargo, es muy probable que la mayoría de la información existente sobre desempeño se encuentre en los propios archivos de la agencia. Muchos gobiernos han estado recopilando durante años datos sobre carga de trabajo, quejas y tiempos de respuesta en relación con diferentes servicios. Este es un buen comienzo, pero si eso es todo lo que tiene en materia de indicadores de desempeño, será importante que refine los datos sobre carga de trabajo y se proponga lograr medidas de eficiencia y eficacia más avanzadas.

Cuadro 12.5. Informe de medidas de desempeño en el presupuesto, ciudad de Fort Collins (Colorado)

PROGRAMA 005507 INFORMACION Y SERVICIOS CLIENTES DE SERVICIOS PUBLICOS

- OBJETIVOS:**
- 1 Incluir un 1% de aumento a la factura y al procesamiento del pago, manteniendo una tasa de exactitud del 99,95%.
 - 2 Encuestar a los clientes para establecer la mejora y/o atractivo de los servicios necesarios para aumentar el porcentaje de clientes satisfechos con el servicio a un 87%.
 - 3 Reducir el porcentaje de deudas incobrables cargadas a los ingresos del servicio en un 0,30%.

Indicadores del programa	1991 Actual	1992 Presupuestado	1992 Revisado	1993 Presupuestado
DEMANDA				
1. Clientes residenciales	38.499	37.539	39.452	40.455
2. Clientes comerciales	4.932	5.564	5.016	5.104
3. Clientes industriales	11	11	11	11
CARGA DE TRABAJO				
1. Facturas por procesar	521.304	546.009	533.748	546.400
2. Pagos por procesar	130.326	125.582	133.347	136.600
3. Contratos hechos con los clientes	74.627	84.674	84.674	88.105
4. Contratos estudiados para determinar la satisfacción con el servicio	0	5.000	500	2.000
5. Clientes por empleado	2.413	2.395	2.471	2.398
PRODUCTIVIDAD				
1. Costo por factura procesada	\$0,42	\$0,43	\$0,42	\$0,44
2. Costo por pago procesado	\$0,30	\$0,35	\$0,32	\$0,35
3. Costo promedio por contrato	\$1,96	\$2,11	\$2,00	\$2,19
EFICACIA				
1. Facturas procesadas sin errores	99,98%	99,90%	99,90%	99,95%
2. Pagos procesados sin errores	99,99%	99,90%	99,99%	99,99%
3. Clientes satisfechos con el servicio	0,00%	85,00%	82,00%	87,00%
4. Porcentaje de deudas incobrables como parte de la facturación total	0,26%	0,25%	0,35%	0,30%

Fuente: City of Fort Collins, Colorado, 1993:61.

Una buena cantidad de datos sobre carga de trabajo y medidas de eficiencia se deriva de las tablas donde se registra la cantidad de tiempo dedicada a varias funciones. Dichas tablas pueden ser mantenidas en su totalidad o en forma parcial a manera de muestra como fuente de datos primarios para calcular medidas de eficiencia (p.e., unidades de trabajo por hora/empleado).

Las encuestas a los ciudadanos o clientes son otra buena fuente de información sobre el desempeño. Los conjuntos de medidas de eficacia recomendados generalmente dependen de los resultados de las encuestas; tal es el caso del conjunto de las medidas de eficacia para los servicios de biblioteca recomendado por el Instituto Urbano (véase el Cuadro 12.6). Si su gobierno conduce encuestas frecuentes entre la población en general, se puede solicitar una copia del cuestionario y estudiar la posibilidad de añadir preguntas que revelen el alcance del uso de las instalaciones o servicios y el grado de satisfacción de los clientes al respecto. En cambio si no lo hace, se debe considerar la posibilidad de iniciar dicha práctica o desarrollar una encuesta para su propio departamento.

Sin embargo, cabe hacer una advertencia a este respecto. Si va a desarrollar una encuesta debe hacerlo en la forma apropiada, pues de lo contrario estaría desperdiciando una cantidad de tiempo y otros recursos en obtener información de poco valor. Las encuestas son más complicadas de lo que parecen. Primero es necesario responder a una serie de preguntas: ¿Cómo obtener una buena muestra? ¿Cuántos encuestados necesita para asegurarse de que en realidad su muestra es representativa del total de la población? ¿Cómo evitar sesgos sutiles al formular las preguntas que desea hacer? Por lo general, sería bueno trabajar con un consultor experimentado o con un centro universitario de encuestas, pero si desea proceder en forma independiente, existen muchas fuentes de referencias buenas para ayudar en este proceso (véanse, por ejemplo, Hatry *et al.*, 1992; Miller y Miller, 1991; Van Houten y Hatry, 1987; y Webb y Hatry, 1973).

Cuando usted considera el "quién" y el "cómo" de su encuesta debe tener en cuenta dos cosas. A quién se encuesta: ¿a todos los ciudadanos o sólo a los clientes de un servicio en particular? Una encuesta entre toda la ciudadanía da una mejor idea sobre el porcentaje que recibe un servicio o utiliza una determinada instalación, y quizás una explicación del por qué algunos si lo hacen y otros no. Sin embargo, los clientes reales de un servicio pueden suministrar mayor retroalimentación relacionada con el desempeño. Una encuesta de todos los ciudadanos debería arrojar una sub-muestra de usuarios, pero esta cantidad no será tan buena como si se realizara la encuesta entre la población destinataria del servicio.

El "cómo" se refiere al modo de hacer la encuesta. Entre las formas aceptables figuran las entrevistas personales, telefónicas y los cuestionarios enviados por correo. Las entrevistas personales ofrecen la información mejor y más detallada, pero constituyen la forma más costosa de obtenerla. Las encuestas realizadas por correo son la opción menos onerosa, pero los índices de respuestas recibidas son

Cuadro 12.6. Medidas de eficacia recomendadas para los servicios de una biblioteca

Objetivo general: Ofrecer servicios de biblioteca que proporcionen al ciudadano la mayor satisfacción posible y que sean completos, puntuales, útiles y disponibles en lugares atractivos, convenientes y de fácil acceso.			
Objetivo	Características de calidad	Medida específica ^a	Procedimiento de recolección de datos
Satisfacción total de la ciudadanía	Satisfacción de la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none">• Porcentaje de ciudadanos que evalúan los servicios de biblioteca como satisfactorios.• Porcentaje de los usuarios que evalúan los servicios de biblioteca como satisfactorios.	Encuesta de hogares.
	Satisfacción de los usuarios	<ul style="list-style-type: none">• Porcentaje de usuarios domésticos que utilizan (o no) una biblioteca pública una cantidad mínima de veces (como cuatro veces en los últimos doce meses), con razones para no utilizarla.	Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares.
	Uso-hogares	<ul style="list-style-type: none">• Porcentaje de usuarios domésticos con o sin tarjeta válida de registro.	Encuesta de hogares.
	Registro-hogares	<ul style="list-style-type: none">• Número de visitas per cápita a las instalaciones (o por usuario doméstico).	Tabulaciones de la biblioteca o encuesta de hogares.
	Uso-visitas		Tabulaciones de la biblioteca por número de usuarios con estimados de población del Departamento de Planeación Municipal.
	Uso-circulación	<ul style="list-style-type: none">• Circulación per cápita por materias –por ejemplo ficción, no ficción, discos, películas– divididas entre uso interno y externo.	Cifras sobre circulación externa recolectadas por la mayoría de las bibliotecas públicas. Cifras internas estimadas por muestreo periódico.

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 12.6. (Continuación)

Medidas de eficacia recomendadas para los servicios de una biblioteca.		
Objetivo	Características de calidad	Medida específica ^a
Cobertura/puntualidad/disponibilidad de libros y otros, y servicio.	Diversidad y disponibilidad de libros y otros.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de búsquedas por parte del usuario –por título, tema/autor, electrónicas– que resultan exitosas. • Porcentaje de usuarios que consideran los materiales satisfactorios. • Porcentaje de no usuarios que aluden a la escasez de material como razón para no utilizar la biblioteca. • Porcentaje de solicitudes disponibles dentro de 7, 14 y 30 días o más.
Rapidez del servicio.		<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que evalúan la rapidez del servicio (p.e., solicitud del libro y registro) como satisfactoria.
Asistencia por parte del personal.	Asistencia y cortesía del personal.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que evalúan la asistencia y la actitud general del personal como satisfactoria. • Porcentaje de usuarios de los servicios de referencia que los consideran satisfactorios.
Atractivo, facilidad de acceso y conveniencia de las instalaciones.	Satisfacción del usuario en cuanto a comodidad, grado de concurrencia, ruido, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que consideran satisfactorios la comodidad, el grado de concurrencia, el ruido, la limpieza, la temperatura y la ventilación.

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 12.6. (Continuación)

Medidas de eficacia recomendadas para los servicios de una biblioteca.			
Objetivo	Características de calidad	Medida específica ^a	Procedimiento de recolección de datos
Satisfacción de los no usuarios.	Satisfacción de los no usuarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de no usuarios que aluden a la falta de comodidad, limpieza o ventilación/temperatura, al apañamiento y al ruido como razones para no utilizar los servicios. 	Encuesta de hogares.
		<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que evalúan la conveniencia como satisfactoria. • Porcentaje de hogares no usuarios que aluden a la dificultad de acceso como razón para no utilizar la biblioteca. 	Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares. Encuesta de hogares. Documentos cartográficos donde se contraponen los datos del último censo de población versus la localización de las instalaciones, con tiempos apropiados de viaje y radio de acceso trazados a su alrededor.
Horas de operación.	Horas de operación.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que consideran satisfactorio el horario de operación. 	Encuesta a los usuarios de la biblioteca o encuesta de hogares.
		<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de hogares no usuarios que aluden al horario de operación como razón para no utilizar el servicio. 	Encuesta de hogares.

Fuente: Hatry, *et al.*, 1992:58-59.

^a Quienes deseen concentrarse en el porcentaje de insatisfacción local pueden sustituir el término "satisfactorio" por "insatisfactorio" en muchas de estas medidas.

típicamente inferiores (usualmente menos del 20 por ciento), arrojando resultados de dudoso valor. Tomando en consideración los costos y los índices de respuesta, la mejor opción es la entrevista telefónica, a través de la cual se puede obtener una buena información a un costo moderado siempre y cuando se cuente con un buen procedimiento de muestreo, un cuestionario cuidadosamente diseñado y con entrevistadores bien entrenados.

¿Qué ocurre con los cuestionarios que aparecen impresos en los periódicos locales? ¿O con las llamadas telefónicas que hacen las estaciones de radio? ¿O con los cuestionarios distribuidos a la salida de las cajas registradoras de los supermercados de la zona? En ningún caso se debe considerar que esta información es confiable, pues la confiabilidad exige que el muestreo sea apropiado, y los métodos mencionados están muy lejos de incorporar cualquier técnica de muestreo. Es así como los resultados pueden ser extremadamente engañosos, apartándose en forma dramática del punto de vista de la ciudadanía en general.

Otra fuente de datos de desempeño son las clasificaciones realizadas por un observador entrenado. Dado que este método por lo general se usa para evaluar el desempeño en las instalaciones públicas, sirve para respaldar medidas tanto de eficacia como de productividad.

Considere el siguiente ejemplo. Suponga que usted desea conocer algunas evaluaciones objetivas en cuanto a las condiciones de un parque local. Utilizando el sistema del observador entrenado, lo primero que debe hacer es desarrollar un manual que identifique los valores para expresar el grado de mantenimiento del césped, la poda de árboles, las condiciones de los surcos de flores, las condiciones de los sanitarios, la recolección de residuos y otras cosas por el estilo. Siempre es bueno incluir en el manual fotografías que describan las diferentes condiciones, junto con descripciones explicativas. Paso seguido se harían los arreglos necesarios para utilizar evaluadores ajenos a la función de mantenimiento del parque, quizás empleados administrativos provenientes de otros departamentos que estuvieran disponibles para conducir la evaluación durante algunas horas al mes. En algunos casos, estos arreglos podrían requerir tiempo personal y pago suplementario. Luego se procedería a capacitar a los evaluadores para que aprendan a detectar las diferencias existentes entre los diversos grados de mantenimiento de las instalaciones.

Una vez se programan las inspecciones, se comienza a compilar estadísticas relativas a la condición de las instalaciones del parque. Para mantener la confiabilidad de las evaluaciones, es recomendable que el supervisor revise personalmente la condición de las instalaciones inmediatamente después de la inspección programada, de manera que pueda observar si su propia evaluación coincide con aquella del observador designado. También se recomienda programar algunas inspecciones simultáneas por parte de dos observadores entrenados y darles seguimiento en caso de que las dos evaluaciones difieran sustancialmente.

Aunque aquí este ejemplo se ha aplicado al mantenimiento de parques, también puede servir para evaluar otras instalaciones públicas. La ciudad de Nueva York, por ejemplo, utiliza observadores entrenados para evaluar la limpieza de las calles y aceras. El programa, llamado *Scorecard*, funciona con base en una escala de siete grados de limpieza con guías fotográficas y descriptivas para cada grado.

Pero aún si cuenta con varias opciones en cuanto a fuentes de información como son los archivos existentes, los récords de los tiempos en que se realizan ciertas funciones y tareas, las encuestas a los ciudadanos-clientes y las evaluaciones de los observadores entrenados, sería necesario diseñar métodos adicionales de recolección de datos con el fin de satisfacer todas las necesidades de información. A pesar de que esta actividad impone casi siempre una mayor carga sobre el personal operativo, es importante tener en cuenta dos cosas a medida que se desarrollan estos tipos de procedimientos:

- los mejores métodos imponen sólo una carga *mínima* sobre el personal operativo, y
- si el costo de obtener cierta información excede el valor de la misma, se debe desechar ese método y estudiar vías alternativas para evaluar dicha dimensión del desempeño.

Cómo vencer la resistencia a la medición del desempeño

Algunas personas dentro de su organización tenderán a oponerse a la medición del desempeño y a combatir su desarrollo ya sea en forma abierta o sutil. La oposición abierta suele provenir de individuos que ya se sienten sobrecargados y que por tanto le temen a la tarea adicional de compilar datos. Para superar tal oposición es esencial dar los pasos necesarios para minimizar la carga y para persuadir a las personas renuentes sobre la importancia que tienen las medidas de desempeño como herramientas de rendición de cuentas y mejoramiento del servicio.

Las formas más sutiles de resistencia a la medición del desempeño pueden tener sus raíces en diversas formas de inseguridad personal. Algunos jefes de departamento podrían pensar que este proceder constituye una señal de que los altos mandos directivos o los legisladores no confían en sus habilidades y se están aprovechando de la medición del desempeño como un medio para observarlo de cerca. Asimismo podrían temer que las medidas de desempeño sean el paso inicial para acelerar forzosamente las operaciones, aplicando mayor presión en los empleados y supervisores. O simplemente podrían temer que las deficiencias en el desempeño, hasta ahora ocultas, salgan a la luz como consecuencia de los procesos de medición.

No se sorprenda si se presenta tal resistencia. Como tampoco le deben sorprender las aseveraciones según las cuales es imposible medir el desempeño en

una función dada o que las medidas que usted ha propuesto se concentran en dimensiones relativamente insignificantes del desempeño. La clave para hacer frente a tales afirmaciones —o para evitarlas— es dar participación al personal operativo, y quizás a los usuarios, en el diseño de las medidas de desempeño. Invítelos a que le ayuden a hacerlo bien.

Los funcionarios electos, los medios de comunicación y el público en general están exigiendo una mejor gestión de los servicios públicos y una mayor responsabilidad del gobierno en todos los aspectos. Las medidas de desempeño ofrecen un sendero importante para lograr ambos fines.

REFERENCIAS

- Ammons, D.N. 1996. *Municipal Benchmarks. Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- Bens, C.K. 1986. Strategies for Implementing Performance Measurement. *Management Information Service Report*. N° 18. Noviembre. International City Management Association.
- City of Denton, Texas. 1992. *Annual Program of Services 1992-93*.
- City of Fort Collins, Colorado. 1993. *1993 Annual Budget: Volume II, Program Performance Budget*.
- Craymer, D.K. Director de la Oficina de Presupuesto y Planificación del Gobernador de Texas. 1994. "Strategic Budgeting: The Shotgun Wedding of Strategic Planning and Performance Budgeting". Presentación ante la Sociedad de Contadores Públicos Autorizados de los EE.UU. 10 de junio.
- Hatry, H.P. 1978. The Status of Productivity Measurement in the Public Sector. *Public Administration Review*. N° 38. Enero-febrero:28-33.
- Hatry, H.P. 1980. Performance Measurement, Principles and Techniques: An Overview for Local Government. *Public Productivity Review*. N° 4. Diciembre:312-339.
- Hatry H.P., et al. 1992. *How Effective are Your Community Services? Procedures for Measuring their Quality*. Segunda edición. Washington, D.C.: Urban Institute e International City/County Management Association.
- Miller, T.I. y Miller, M.A. 1991. *Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean*. Washington, D.C.: International City/County Management Association.
- Peters, T. y Waterman, B. 1982. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper & Row.
- State of Arizona. 1994. Strategic Planning Workshop.
- State of Arizona. *Strategic Planning and Performance Measurement Handbook*. Preparado por la Oficina del Gobernador para la Planificación Estratégica y por la Oficina del Gobernador para la Excelencia en el Gobierno.
- State of Luisiana. 1995. "Manageware: A Practical Guide to Managing for Results". Segunda versión. Oficina de Planificación y Presupuesto. División de Administración.
- State of Texas. *Strategic Budgeting in Texas. A New System for de 90s*.
- State of Texas. 1994. *Texas Tomorrow: The State Strategic Plan*. Phase 1: The Statewide Elements.
- Tigue, P. y Stachota, D. 1994. *The Use of Performance Measures in City and County Budgets*. Chicago: Government Finance Officers Association.
- Van Houten, T. y Hatry, H.P. *How to Conduct a Citizen Survey*. Chicago: American Planning Association.
- Webb, K. y Hatry, H.P. 1973. *Obtaining Citizen Feedback: The Application of Citizen Surveys to Local Government*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

VIII

EL DIRECTIVO PUBLICO

Página en blanco a propósito

VIII. EL DIRECTIVO PÚBLICO

NOTA INTRODUCTORIA

Suzanne Dove

Los dos artículos que se presentan a continuación aportan reflexiones sobre las dos caras de un tema fundamental en lo que se refiere al desarrollo de la capacidad de las organizaciones públicas para lograr sus fines: por un lado la del directivo público y sus roles, y por otro la de la manera como estos roles están cambiando en el entorno actual de las administraciones públicas, caracterizado por la incertidumbre, el alto nivel de exigencias y la creciente interdependencia entre el Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil.

En su artículo, Carlos Losada explora la realidad del trabajo directivo en las administraciones públicas. Una de las contribuciones claves de este estudio es la sistematización de los aportes que realiza todo directivo a su organización a través de la identificación de varias funciones y roles especialmente importantes para cumplir la misión organizativa. Asimismo, a diferencia de muchos autores que analizan el trabajo directivo tanto en el ámbito privado como el público sin distinguir las peculiaridades de uno u otro, Losada destaca algunos de los roles particularmente relevantes dadas las singularidades de la gestión pública. Entre ellos figuran la resolución de conflictos, la asignación de recursos, el enlace con otras organizaciones del entorno y el liderazgo interorganizativo. El autor hace hincapié en la importancia del autoconocimiento para que el directivo pueda identificar sus puntos fuertes y al mismo tiempo desarrollar aquellas capacidades que son más necesarias en su puesto de trabajo.

El artículo de Bernardo Kliksberg aborda el papel del gerente o directivo público desde otro ángulo: el de la reforma del Estado, acentuando el tema crítico de la redefinición de las relaciones y pautas de interacción entre las organizaciones públicas. La construcción de redes con otras organizaciones (no sólo públicas); la inclusión y negociación con los miembros de la comunidad que reciben los servicios públicos; la formulación de estrategias viables para manejar un entorno cada vez complejo e interdependiente, entre otras, de por sí forman parte del trabajo de los directivos públicos. No obstante, el modelo gerencial tradicional de PODSCORB es insuficiente para enfrentar estos nuevos retos. Kliksberg señala la necesidad de realizar la difícil y a la vez imprescindible tarea de formar gerentes y desarrollar sus habilidades para lidiar con estos desafíos en el sector social.

¿Por qué se considera el tema del directivo o gerente público especialmente importante dentro del contexto de este libro? Porque tiene que ver esencialmente

con el *liderazgo*, tema abordado ampliamente por los dos artículos que siguen. En la introducción de esta obra ya se mencionó la dificultad enorme de que las técnicas del *management* público puedan por sí solas lograr verdaderos cambios en las instituciones.

Sin embargo, la observación de la realidad siempre muestra la trascendencia del factor humano y sobre todo de aquellas personas en posiciones de liderazgo como agentes catalíticos del cambio en las reglas de juego. Evidentemente no se puede afirmar que los directivos públicos siempre cumplen una función catalítica respecto al cambio institucional, o que la presencia de un directivo o un gerente con una clara capacidad de liderazgo siempre pueda conducir a transformaciones. Pero sí se puede decir que los directivos de las organizaciones públicas merecen especial atención, dado que ocupan puestos que les dan más posibilidades para iniciar o impulsar procesos de reforma.

CAPITULO 13

LA FUNCION DE DIRIGIR EN LA ADMINISTRACION PUBLICA¹

Carlos Losada²

Introducción

¿Por qué las personas actúan de una manera y no de otra? ¿Por qué se deciden por una alternativa y no por otra? Sin entrar en consideraciones de mayor envergadura, parte de la explicación radica en los marcos conceptuales que el cerebro desarrolla para captar y entender cómo funciona la realidad circundante. El hecho de dirigir no es una excepción. Al dirigir se procede de acuerdo con pequeños modelos mentales, muchos de ellos inconscientes, en gran parte cambiantes y en todo caso poco formalizados.

Se requiere explicitar y tomar conciencia de este conjunto de esquemas mentales para poder analizarlos y enriquecerlos. Al ejercer la función directiva de una manera más consciente, se abre para quienes la ejecutan todo un campo de aprendizaje y mejoramiento. No deja de sorprender que una actividad que ocupa a muchos profesionales entre 10 y 14 horas de su vida diaria durante los años de mayor vitalidad haya merecido tan poca reflexión explícita.

La finalidad de este escrito es favorecer el mejoramiento de la función directiva mediante reflexiones y marcos conceptuales que permitan el análisis y el enriquecimiento de esos modelos mentales que influyen de manera significativa en la actividad directiva. Me propongo ante todo buscar que este material sea útil, dentro del rigor académico necesario. Sin embargo, espero hacerlo en un estilo ameno, alejado de la redacción científica más propia de otras publicaciones y evitando citas excesivas.

¹ El presente artículo es una versión resumida de dos trabajos previos del mismo autor sobre la función directiva. Véanse Losada 1997a y 1997b.

² **Carlos Losada i Marrodán** es licenciado en Derecho por la Universidad Central de Barcelona, y licenciado en ciencias empresariales y master en dirección de empresas por la Escuela de Superior de Dirección y Administración de Empresas (ESADE). Actualmente es especialista senior en reforma del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo. En su calidad de experto en la reforma estatal ha colaborado con varias misiones de Naciones Unidas. Asimismo ha desarrollado diversos trabajos con las administraciones de Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua, Ecuador y Guyana. Ha sido director general de la Función Pública y secretario general de Administración y Función Pública (Cataluña, España) y miembro de la Comisión de Coordinación de la Función Pública de España. También ha seguido la carrera académica como profesor en la Universidad Ramón Llull y la Universidad Autónoma de Barcelona, así como en otras universidades e instituciones académicas. Ha publicado diversos artículos y libros sobre temas de gestión y ha colaborado en varias investigaciones en el ámbito público.

Antes de proceder quiero reconocer que estoy en deuda con expertos y colegas del mundo académico y de la actividad directiva pública y privada —con quienes he compartido las dificultades y también las gratificaciones de la dirección pública y privada durante más de veinte años— y con centenares de alumnos con quienes he compartido ideas sobre la función de dirigir³.

Esta intención de reflexión conjunta es la que me ha llevado a utilizar la primera persona del plural, con la que no pretendo corresponsabilizar a nadie de los defectos que pudiera tener este escrito, sino dar un tono de informalidad y con predisposición a compartir, características estas que debieran imperar en el abordaje sobre cómo aprender a dirigir mejor.

A continuación se presentan las cinco preguntas básicas en torno a las cuales gira este trabajo:

- ¿Qué entendemos normalmente por dirigir?
- ¿Qué hace realmente el directivo?
- ¿A qué exigencias organizativas responde el directivo público?
- ¿Para qué se dirige? (finalidad del trabajo directivo)
- ¿Quién? El directivo público.

¿Qué entendemos normalmente por dirigir?

La respuesta no es fácil ni automática. Lo normal es referirnos a aquello que algún día aprendimos: planificar, organizar, controlar. También es frecuente que aludamos a nuestra experiencia más cotidiana: resolver conflictos, conseguir resultados, “sobrevivir el temporal”. Tradicionalmente se ha entendido por dirigir un conjunto de funciones directamente relacionadas con el ciclo de gestión, esto es:

- planificar, programar, prever, organizar
- ejecutar, mandar, coordinar
- controlar y evaluar

En el Cuadro 13.1 se pueden observar los principales aportes de lo que se conoce como la escuela clásica de las funciones directivas.

³ Entre los expertos, estoy en deuda con las investigaciones y publicaciones de Henry Mintzberg, Rose Marie Stewart, Mark Moore, Alain Mitrani, Les Metcalfe y John Kotter. Entre los colegas de la vida académica, estoy especialmente agradecido con el equipo de profesores que hacen parte del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE y con los diversos expertos de otros centros académicos con los que éste colabora; entre los colegas profesionales, debo gratitud a los muchos funcionarios y cargos de la Generalitat de Catalunya; por último y en lo que respecta a mis alumnos, estoy en deuda particularmente con los participantes del programa Función Gerencial y Administración Pública, quienes asistieron a largas sesiones de cátedra con la intención de mejorar su actividad pública.

Cuadro 13.1. Escuela clásica de las funciones directivas

Fayol, Henri, 1916 (1982)	Chevalier, Jean. 1917 (1983)
Previsión	Previsión
Organización	Organización
Mando	Mando
Coordinación	Coordinación
Control	Control
Hopf, Harry A., 1933 (1984)	Gulick, Luther, 1936 (1985)
Planificación	Planificación
Organización	Organización
Coordinación	Personal
Control	Dirección
	Coordinación
	Información
	Presupuesto
Holden, Paul E., 1941 (1988)	Merrill, Harwood, 1952 (1987)
Planificación	Planificación
Dirección	Organización
Coordinación	Coordinación
Control	Motivación
	Control
U.S.A.F., 1954 (1988)	Hodges, Henry G., 1956 (1989)
Planificación	Planificación
Organización	Organización
Coordinación	Dirección
Dirección	Coordinación
Control	Control
Brech, E.F.L., 1957 (1990)	Corradini, Alessandro, 1957 (1991)
Planificación	Programación
Coordinación	Organización
Motivación	Mando
Control	Coordinación
	Control

Fuente: Blanco de Tella *et al.*, 1975.

De hecho, la literatura especializada nos suele dar respuestas diversas y con frecuencia parciales, poniendo el énfasis en una faceta u otra del dirigir según variadas circunstancias o incluso modas: el liderazgo, los estilos de dirección, la creatividad o la capacidad emprendedora del directivo, entre otras.

Lo cierto es que la actividad de dirigir, esto es, aquello que una persona que ocupa un puesto de naturaleza directiva⁴ se ve obligada a realizar, es más amplio y complejo. Si bien es cierto que hay facetas que en determinadas circunstancias son más relevantes, no hacemos ningún favor al directivo dando una visión sesgada o parcial⁵ u ofreciendo una visión de validez universal sin considerar las peculiaridades del entorno donde éste se mueve⁶. Por ello es interesante continuar con la observación sobre lo que hacen realmente los directivos públicos en busca de ideas que nos permitan tener una idea más clara sobre su papel.

¿Qué hace realmente el directivo?

La necesidad de partir de la realidad para comprender mejor la esencia del trabajo directivo se puso de manifiesto ya desde los años cuarenta con los trabajos de Sune Carlson, y luego en el decenio de los sesenta con los de Rose Marie Stewart, Leonard Sayles, John Kotter y Henry Mintzberg, los cuales serían posteriormente desarrollados tanto en el campo privado como en el público por un gran número de expertos en esta materia.

⁴ Una primera respuesta a la pregunta sobre qué tipo de puestos deben considerarse dentro de la "función directiva" sería: aquellos en los que los componentes de dirección priman sobre los componentes profesionales o técnicos (jurista, economista, docente, médico). Se consideran componentes directivos:

- la responsabilidad global sobre los resultados de una área de actividad organizativa;
- la autoridad sobre un colectivo más o menos amplio de personas;
- la autoridad sobre recursos económicos, materiales y de otro tipo;
- un grado de discrecionalidad alto en la toma de decisiones.

Esto implica una serie de peculiaridades importantes a la hora de caracterizar el trabajo que los directivos han de realizar. Siguiendo los parámetros que en 1943 sistematizara Edward N. Hay (Albet, 1995), estos puestos tienen las características siguientes: a) consiguen sus resultados a través de otros puestos y son guiados a su vez "desde lejos"; b) inciden y deciden en las cuestiones estratégicas de la organización o de una de sus partes, con implicaciones de mediano y largo plazo; c) tienen un alto nivel de responsabilidad (con margen de libertad para actuar y por ende un nivel de impacto directo considerable sobre magnitudes relativamente importantes de la organización); d) abordan niveles de problemas caracterizados por la complejidad, amplitud y ambigüedad de su definición.

⁵ Mal iría una organización pública si todos sus directivos, desde el jefe de negociado hasta el director general, decidieran convertirse en líderes de cambios significativos, cuando lo que quizás se necesita es estabilidad y "ajuste delicado".

⁶ Como casi todo en las organizaciones, entre más sabemos sobre ella, más requerimos tener una visión contingente, es decir, más necesitamos tener en cuenta las diversas variables que afectan de manera significativa el trabajo directivo. Ante una situación de crisis organizativa se requiere un perfil de función directiva distinto al que exige una situación de paulatino crecimiento; visto desde otra perspectiva, no es lo mismo dirigir un centro penitenciario que gestionar como máximo responsable una delegación regional de Hacienda o un programa de potenciación del asociacionismo juvenil.

Estos estudios se basaron en el seguimiento más o menos prolongado de la actividad cotidiana de directivos públicos y privados. Los resultados, si bien con algunos matices, sugerían la necesidad de reconsiderar lo que hasta entonces había constituido el núcleo de la función directiva: planificar, organizar y evaluar. Aunque así es, también es evidente que el directivo hace algunas cosas más, como veremos a continuación.

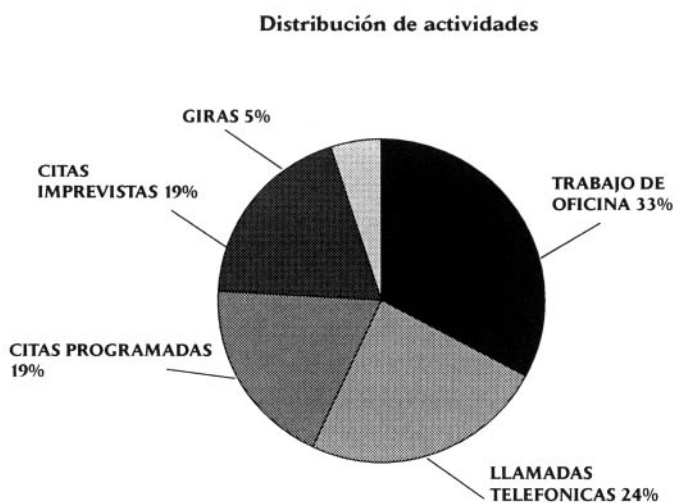
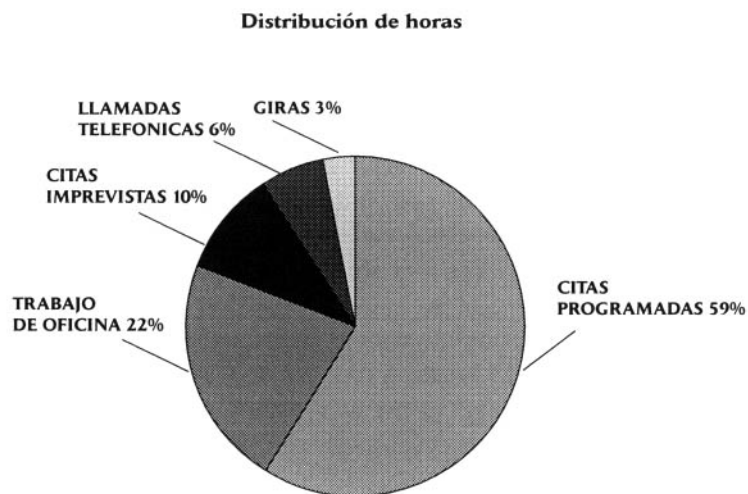
Centrémonos ahora en lo que es directamente observable. En las Figuras 13.1 y 13.2 se reproducen los datos del estudio de H. Mintzberg⁷. De su investigación, Mintzberg deduce que además de la alta cantidad y ritmo de trabajo, las actividades que realiza el directivo (reuniones, citas, entrevistas, trabajo de oficina, entre otras) se pueden caracterizar por su brevedad, variedad y fragmentación. Estas características del trabajo directivo tienen consecuencias que merecen ser destacadas:

- La mayor parte del tiempo directivo se dedica a las relaciones interpersonales. La Figura 13.1 indica un 78 por ciento. Por lo tanto podríamos afirmar que el trabajo directivo es una labor intensiva en lo que se refiere a las relaciones humanas. Esto tiene una primera implicación si se quiere mejorar la capacidad directiva. Sin despreciar el componente intelectual de tal función, es necesario poner especial cuidado en el desarrollo de las habilidades relativas a las relaciones interpersonales. Y esto, más allá de cursillos más o menos útiles sobre cómo mejorar la propia empatía o cómo hablar en público, pasa por un mayor autoconocimiento, especialmente en lo que se refiere a la forma como nos relacionamos con nuestro entorno.

- La frecuencia de las actividades, su brevedad, pero sobre todo su fragmentación, conducen a que la naturaleza del trabajo directivo tienda a “expulsar” la reflexión, tal como se ha entendido tradicionalmente. Es cierto que el directivo reflexiona durante una reunión o cuando habla por teléfono, pero se trata de un entorno laboral que no favorece una actividad ordenada de análisis. Esta “reflexión sobre la marcha” es insuficiente para la dirección. Las organizaciones requieren, especialmente en momentos de cambio, una cierta dosis de pensamiento, lo cual conlleva a que el directivo, si quiere dar respuesta a esta necesidad organizativa, se vea obligado a introducir conscientemente en su agenda espacios como son los seminarios de reflexión estratégica sobre la actividad de la organización o medidas análogas. También es muy probable que termine delegando parte de ese proceso

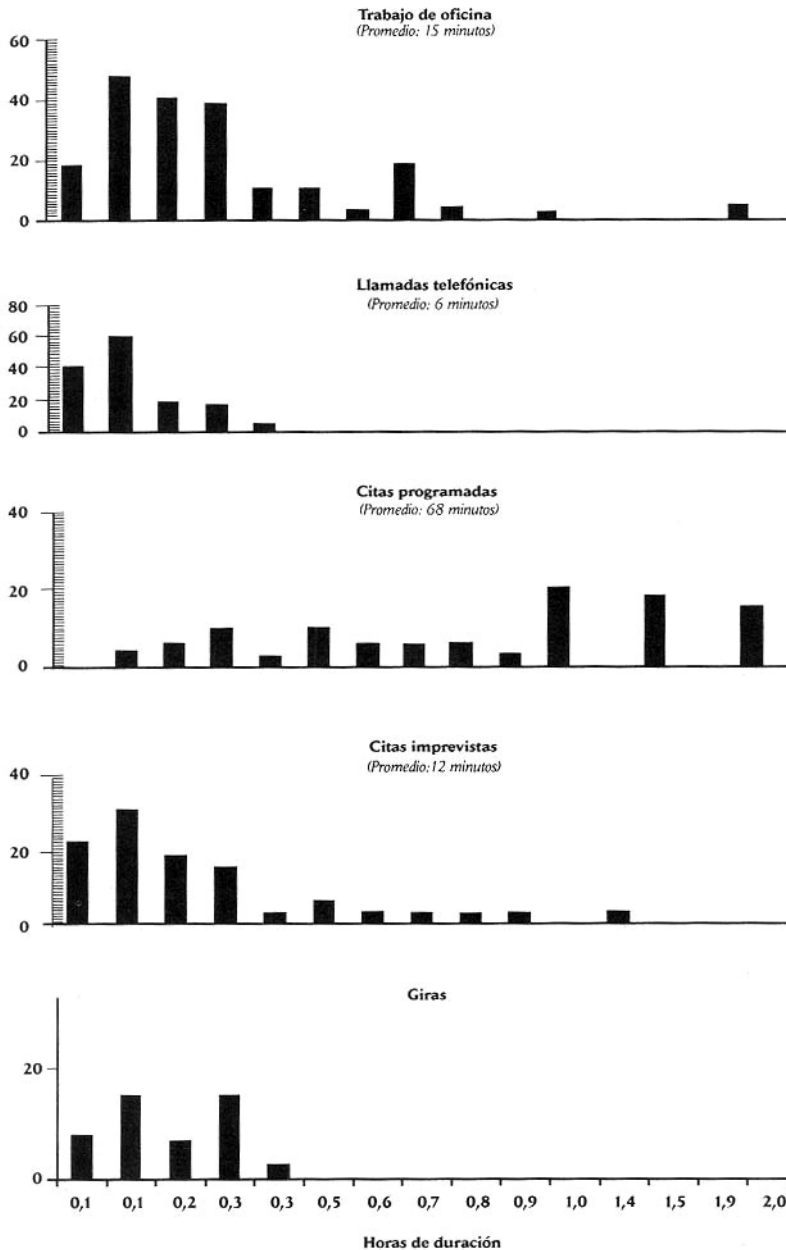
⁷ La muestra de la investigación de H. Mintzberg es muy reducida. Sin embargo, tiene el atractivo de que contiene directivos del sector público y del sector privado. A.A. Costin (1970) amplió sustancialmente la muestra, y al parecer los resultados reafirmaron los datos de Mintzberg. En 1970, Costin realizó un estudio comparativo de 100 directivos medios del sector público y otros tantos del sector privado y concluyó que no existían diferencias significativas en el tipo de trabajo, o lo que él denominó la “naturaleza directiva” de este tipo de labor. Asimismo concluyó que los dos colectivos realizaban las funciones identificadas por Mintzberg.

Figura 13.1. Distribución del tiempo y actividades por medios de comunicación



Fuente: Mintzberg, 1983. Basado en cinco semanas de observación del trabajo de directores generales.

Figura 13.2. Distribución de frecuencia de las actividades directivas (por horas)



Fuente: Mintzberg, 1983

reflexivo a unidades especializadas (tecnoestructura), externalizándolo a académicos y consultores o simplemente realizándolo de manera informal en el trayecto de la casa al trabajo o mientras se ducha.

- Esta naturaleza breve, variada y fragmentada del trabajo directivo tiene otras consecuencias de relieve. Situémonos en un ejemplo algo caricaturizado:

Pedro, directivo público ya veterano, estaba leyendo un informe de evaluación del impacto de una política pública, cuando fue interrumpido por una llamada telefónica. Se trataba de un proveedor al que debía llamarle la atención sobre el muy probable incumplimiento de varias condiciones del contrato. En aquel preciso instante su secretaria le pasó una nota en la que lo urgía a ir al despacho de su jefe, pues éste tenía una entrevista con varios periodistas acerca del fracaso del plan anual y necesitaba algunos datos de los que Pedro disponía (Pedro sabía que su jefe lo culpaba a él directamente del fracaso, situación que lo hacía sentirse incómodo e inseguro, pues su jefe había perdido ostensiblemente la confianza en él). Pedro tenía la esperanza de que la reunión con su jefe fuera corta, ya que debía ser puntual en una reunión que había convocado con altos funcionarios para presentarles un nuevo proyecto. En esa reunión, Pedro debería ser capaz de animar a los convocados e infundirles ilusión y confianza en el nuevo proyecto.

Lo que está reflejando este ejemplo es que el directivo público, por la naturaleza misma de su trabajo, sufre dos tipos de presión significativos. En primer lugar está la presión sobre sus propias capacidades intelectuales. Debe pasar de breves momentos de análisis y conceptualización a momentos de síntesis y decisión, donde la rapidez mental tiene importancia y la memoria, así como las limitaciones en las capacidades cognitivas, se ponen a prueba. De hecho, el problema radica en que el directivo debe responder casi simultáneamente a muchas demandas que exigen capacidades intelectuales de naturaleza distinta.

Pero también se produce presión sobre lo que podríamos llamar “habilidades afectivas”. Aunque la expresión no es muy correcta, lo que se quiere poner de manifiesto con ella es que el directivo público debe combinar simultáneamente estados de ánimo muy distintos si quiere dar una adecuada respuesta a las necesidades organizativas. Y estos estados de ánimo requeridos son independientes del estado personal en que se encuentre.

- A la frecuencia de las actividades, su brevedad y su fragmentación se añade el hecho de que gran parte del trabajo directivo es reactivo, esto es, las actividades se inician como consecuencia de un impulso previo, trátese de un comentario de un colega, del resultado de lo que se ha dicho en una reunión, de una llamada telefónica o de una idea sugerida por un informe leído a medias. Esta

realidad, junto al hecho de que muchas de las actividades que entran en la agenda directiva son impuestas por terceros (visitas derivadas de las acciones del jefe, actos de representación, reuniones programadas a las que obligatoriamente hay que asistir, entre otras) han llevado a diversos autores a afirmar que el directivo es “más siervo que señor” en lo que se refiere a su tiempo. Siendo esto cierto en mayor o menor grado, lo realmente relevante es que con una agenda del trabajo cotidiano como la que se ha descrito, son muy pocas las posibilidades de que aquellas actividades claves para el éxito organizativo tengan suficiente presencia y se les dedique el tiempo necesario. La naturaleza de su trabajo le exige nuevamente al directivo público un esfuerzo consciente para que sus funciones críticas tengan el espacio requerido. Sin un esfuerzo específico en este sentido, el día se llenará hasta rebosar de actividades de la más diversa índole que no necesariamente encajan en las prioridades de la organización. Así pues, la gestión de la propia agenda se convierte en una cuestión de gran trascendencia.

- Por último, la naturaleza del trabajo directivo permite extraer otra importante conclusión, y es que la actividad breve, variada y fragmentada conduce a tener que abordar temas muy diversos sin la posibilidad de profundizar en ellos. Esto realza la necesidad de poseer una habilidad intelectual hasta la fecha poco subrayada: la de construir marcos de referencia, o si se quiere, pequeños modelos mentales (también denominados “mapas”) que permitan al directivo interpretar la realidad, entender cómo funciona y ofrecer criterios para la acción. Toda actividad de conocimiento, hasta la más rudimentaria, tiene este componente. La peculiaridad de la dirección exige que la habilidad de crear marcos mentales se desarrolle con más intensidad y de manera más informal que en otras profesiones.

Es posible extraer otras conclusiones de la naturaleza peculiar del trabajo directivo (la importancia de una adecuada gestión de las reuniones y la selección de los contactos interpersonales, entre otras), pero son las cinco reflexiones anteriores las que pueden permitir más amplios caminos hacia el mejoramiento de la función directiva.

Partiendo de las características del trabajo directivo, hasta aquí hemos descrito en parte cómo son los puestos directivos y algunas de sus principales consecuencias. Retomemos ahora la discusión inicial: ¿En qué consiste dirigir? De manera muy resumida podríamos decir que dirigir es el acto de dar respuesta a unas necesidades organizativas que conducen a las personas que ocupan tales posiciones a desempeñar una serie de papeles o funciones⁸. Pasamos a enumerar y describir esas funciones.

⁸ En el presente artículo, rol y función se utilizarán como sinónimos, aunque tienen contenidos en parte distintos: las funciones son los aportes que el puesto de trabajo hace a la organización, mientras que los roles son los comportamientos exigidos al ocupante del puesto para el buen funcionamiento de aquélla.

¿A qué exigencias organizativas responde el directivo público?

A lo largo del presente siglo han sido muchas las contribuciones realizadas por las ciencias de gestión al estudio de la función directiva, tanto desde la llamada escuela clásica (Henri Fayol (1961) y Luther Gulick (1937), entre otros), como desde la empírica (Mintzberg (1983, 1984 y 1994), Stewart (1988 y 1989), Kotter (1974 y 1983), Sayles (1964), entre otros). Todos ellos de una manera u otra han tratado de responder a esta pregunta. En el ámbito público han sido de especial interés los estudios de Allan (1981)⁹ y de Flanders y Utterback (1985)¹⁰.

Los roles directivos

Vamos a centrarnos en los estudios de Mintzberg (1983 y 1994), ya que presentan la visión más completa de las que hasta el momento existen sobre el tema y nos permite realizar aportes adicionales. Además son pedagógicamente claros y están empíricamente contrastados.

Roles relacionados con la toma de decisiones

Rol de resolución de conflictos. Se podría definir como el conjunto de pautas o comportamientos orientados a enfrentar crisis o conflictos normalmente imprevistos en procura de su solución. Este rol surge como consecuencia de situaciones im-

⁹ Allan (1981) obtuvo datos a través de diversas metodologías complementarias (encuestas, observación directa, entrevistas en profundidad) sobre un total de 1.476 directivos públicos, todos ellos del ayuntamiento de la ciudad de Nueva York. Su objetivo era identificar las actividades realmente realizadas por ellos. A través del análisis del trabajo de campo identificó 57 tareas centro o "núcleo" común de la función directiva, que fueron agrupadas en seis dimensiones o macrofunciones: 1) supervisión de empleados; 2) armonización o creación de consenso para asegurar la viabilidad de un determinado programa de acción; 3) gestión de información; 4) actividad de análisis y evaluación (de propuestas, problemas, oportunidades); 5) generación de cambio y 6) monitoreo o control.

¹⁰ El estudio de Flanders y Utterback (1985) presenta de una manera resumida una de las investigaciones más amplias en esta materia: el Management Excellence Inventory (MEI). Se trata de un instrumento diseñado para ayudar a la selección, provisión de puestos, formación y otros componentes de la política de personal directivo en la administración federal de los EE.UU. Se basa en un modelo de competencias requeridas para el ejercicio de las funciones comunes de puestos directivos. Se realizó un amplio estudio en el terreno (Flanders y Utterback, 1985:404) con la finalidad de identificar cuál era el contenido de las responsabilidades de los puestos directivos o lo que el MEI denomina funciones directivas. La muestra inicial y las posteriores revisiones del trabajo superan las 10.000 observaciones. Las funciones directivas detectadas fueron: 1) identificación y actualización de información externa relevante; 2) interpretación y comunicación de información relevante a la unidad del propio directivo; 3) representación de la unidad; 4) coordinación con otras unidades externas; 5) planificación del trabajo de la unidad; 6) orientación del trabajo de la unidad; 7) presupuestación; 8) administración de recursos materiales; 9) gestión de personal; 10) supervisión; 11) monitoreo del trabajo de la unidad, y 12) evaluación de programas.

Cuadro 13.2. Roles directivos

Roles relacionados con la toma de decisiones

- Rol de resolución de conflictos
- Rol de emprendedor o innovador
- Rol de negociador
- Rol de asignador de recursos

Roles relacionados con la gestión de la información

- Rol de monitor
- Rol de difusor y portavoz
- Rol de control

Roles vinculados con la gestión de relaciones interpersonales

- Rol de enlace
- Rol de representación
- Rol de líder

Roles relacionados con los requerimientos de conceptualización

- Rol de conceptualización (*conceiving*)
-

Fuente: Adaptación de Mintzberg; 1983 y 1994

previstas y de cambios que escapan al control del directivo. Los tipos de conflictos o crisis son muy variados, y en su resolución el factor tiempo tiene una gran incidencia pues surgen repentinamente y modifican los planes del directivo, quien en muchas ocasiones les confiere una prioridad absoluta sobre el resto de sus actividades. Es evidente que todo directivo dedica una gran parte de su tiempo a reaccionar rápidamente ante situaciones de crisis o conflictos, cuya presión desea reducir lo más pronto posible. Nos encontramos ante un rol puramente reactivo. Algunos autores (cf. Drucker) consideran que más que un rol se trata de una patología, pues le impide al directivo ser proactivo y anticiparse a los acontecimientos. Lo cierto es que se trata de un rol inherente a la organización que se apoya en la estructura directiva donde hay mayor poder y conocimiento para dar respuesta a las crisis que van surgiendo.

Son muchos los ejemplos de resolución de conflictos que podemos encontrar en la actividad diaria de un directivo público: situaciones de enfrentamiento entre dos subordinados, una necesidad repentina de material, un problema con un proveedor, un recorte imprevisto de presupuesto, entre otros.

Si el rol de gestor de anomalías predomina sobre los demás, esto indica un mal funcionamiento de la unidad. De por sí, este papel no garantiza que el directivo aporte a la organización orientación y fuerza en la consecución de los objetivos establecidos. De hecho, la suma de soluciones a crisis y anomalías de mayor o menor magnitud suele dar como resultado una estrategia gradualista conformada por decisiones inconexas; éstas difícilmente garantizarán el seguimiento de la política o programa público planteado.

Es posible que en la actualidad este rol haya adquirido mayor relevancia, al ponerse de manifiesto la trascendencia que tiene para las organizaciones el dotarse de sistemas que le permitan aprender de sus errores y fallos para mejorar continuamente. En su rol de gestor de anomalías, el directivo se convierte sin duda en una de las fuentes de aprendizaje organizativo.

Rol de emprendedor o innovador. Cualquier organización, sea pública o privada, exige a sus directivos un conjunto de comportamientos orientados a introducir cambios controlados. A diferencia del rol anterior, aquí la actitud es intrínsecamente proactiva. El directivo consigue innovar estando atento a lo que ocurre en su organización y al entorno que la rodea. Al contrastar esa observación con sus modelos conceptuales y criterios, el directivo inicia un proceso que a la postre desencadenará la decisión. Este proceso no consta de una decisión única, sino que se presenta como una sucesión aparentemente inconexa de decisiones y acciones que tienen lugar a lo largo del tiempo para llegar a solucionar el problema o aprovechar la oportunidad de mejora.

Un directivo participa en una acción de mejora desde diferentes niveles de implicación directa: delegación (el directivo diseña la idea, la impulsa, pero son otros quienes la completan), autorización (el directivo asume innovaciones emergentes), supervisión directa y, finalmente, gestión directa.

Este rol se puede manifestar en un rango amplio de quehaceres, desde pequeños proyectos de mejora (iniciativas de formación para los subordinados, algunos cambios en los circuitos administrativos, intentos de introducir mejoras en las relaciones con determinadas personas o instituciones), hasta el rediseño global de un programa público.

Pero la realidad cotidiana de la innovación organizativa es que ésta normalmente se halla poco estructurada. Los directivos suelen tener entre sus preocupaciones un conjunto de iniciativas de mejora, esto es, una especie de lista de tareas pendientes que van variando en su composición, amplitud y prioridad (casi siempre de manera no formalizada) y, cuando se dan las circunstancias, se convierten en proyectos reales.

Este no es un rol que se manifieste de la misma manera en todos los puestos directivos. Cuando se trata de directivos que están al frente de organizaciones compuestas básicamente por profesionales (médicos, profesores universitarios, economistas, entre otros), este rol es asumido primordialmente por ellos. El rol de

innovador se manifiesta básicamente a través de “autorizaciones” y no necesariamente adquiere la trascendencia que pueda tener en organizaciones burocráticas (delegaciones de hacienda, unidades de concesiones de permisos o autorizaciones, entre otras) donde se confía mucho en el directivo para que éste inicie la innovación, especialmente cuando no existen unidades especializadas para ello (tecnoestructura).

Rol de negociador. Las organizaciones exigen a sus directivos pautas negociadoras formales e informales, obligándoles a participar en negociaciones especialmente si tienen trascendencia para su unidad u organización. Para Mintzberg, la negociación constituye una parte esencial del trabajo de gestión, ya que el directivo actúa como cabeza visible de la organización aportando credibilidad a los actos, representándola exteriormente y, finalmente, comprometiendo recursos durante la negociación en su calidad de asignador de los mismos.

En la vida cotidiana de la organización se producen diversas negociaciones formales e informales durante reuniones, comités, despachando asuntos con colegas, negociando con los órganos centrales la asignación presupuestaria, o llegando a acuerdos con otros órganos para la realización de funciones sobre ámbitos de competencia muy próximos.

Rol de asignador de recursos. Una de las exigencias cotidianas de las organizaciones sobre sus directivos tiene que ver con el conjunto de comportamientos orientados a distribuir entre diversas alternativas los recursos disponibles (dinero, material, personal, tiempo) o a protegerlos ante posibles cambios de asignación. Este rol está muy relacionado con el de establecer prioridades. Mintzberg considera que la asignación de recursos constituye el núcleo del sistema de determinación de estrategias de la organización, ya que al final de cuentas la actividad que se realiza no es aquella que se declara (en un plan o programa), sino aquella a la que se dota de los recursos necesarios. La asignación de recursos comprende, esencialmente, tres instancias:

- la programación del tiempo;
- la programación del trabajo; y
- la autorización de acciones, siendo esta última instancia la que requiere la habilidad electiva más compleja de las tres.

En ocasiones, el directivo no percibe que uno de los recursos a asignar más relevantes sea su propio tiempo y reputación. Además, a través de esta asignación la organización recibe claros signos de las prioridades reales. Este rol se puede observar desde en asignaciones rutinarias del trabajo a los subordinados hasta el reparto de espacio o nuevos equipos informáticos entre unidades o proyectos, pasando por la definición del presupuesto anual de la unidad, instrumento emblemático del rol de asignador de recursos.

A través de estos cuatro roles las organizaciones producen decisiones. A continuación veremos otros roles derivados de otras necesidades organizativas.

Roles relacionados con la gestión de información

Rol de monitor. Este es uno de los roles que probablemente el directivo realiza de una manera menos consciente y que sin embargo le ocupa una gran cantidad de tiempo. En una palabra, el directivo siempre monitorea. Una posible definición del rol de monitor sería: el conjunto de comportamientos orientados a buscar o recibir información relevante para el funcionamiento de la organización y las variables con ella relacionadas (entorno), así como para su futuro. El directivo recibe información de las operaciones internas, de los acontecimientos externos, análisis e informes de temas diversos, ideas y tendencias que se producen en su entorno y que le permiten estar al día. Asimismo recibe presiones internas y externas que le proporcionan información valiosa. Pero, señala Mintzberg (1983), la información más relevante para el rol de supervisión no es la que recibe el directivo por los cauces formales, sino la que le llega informalmente y sobre todo de forma verbal, y que es consecuencia de su red de contactos personales en todos los niveles dentro y fuera de su organización. Sin embargo, en la administración actual, este flujo puede significar no sólo algo normal y habitual de la función directiva, sino que puede manifestar mas bien un déficit real de información formalizada (como cuadros de mando, investigaciones sociológicas, evaluación de políticas públicas, etc.).

Entre otras cosas, el directivo utiliza la gran cantidad de información que recibe desde su posición privilegiada para:

- mejorar el ejercicio de sus roles decisorios;
- propagarla en su organización, entre sus subordinados, actuando como difusor;
- transmitirla al exterior de la organización actuando como portavoz; y
- favorecer la construcción de modelos mentales (conceptualización o *conceiving*)

Rol de difusor. En mayor o menor grado, las organizaciones convierten a sus directivos en centros neurálgicos de información. De hecho, su situación en el vértice superior de las unidades proporciona un ángulo privilegiado para la obtenerla. Si no son capaces de difundir aquella información que sea realmente necesaria para el buen funcionamiento de la organización, tal necesidad quedará insatisfecha. Esta situación puede producir muchas patologías, entre ellas la ausencia de información clave para la toma de decisiones por parte de los subordinados o una centralización excesiva en el directivo.

Cada vez que el directivo transmite a su organización el contenido de una reunión que ha tenido con sus superiores o con personas externas a la unidad en que le dirigen peticiones o quejas, está actuando como difusor. Lo mismo cuando se reúne con sus subordinados, o cuando crea mecanismos para hacerles llegar datos, referencias u otra información.

En ocasiones los directivos preciben este rol como marginal o secundario sin percatarse de que su desarrollo insuficiente conduce no sólo a debilitar la calidad de las decisiones de los subordinados, como se mencionó más arriba, sino aun su capacidad de iniciativa e incluso su motivación. ¡Cuántas veces oímos quejas de los subordinados por falta de información sobre temas que los afectan! De hecho, detrás de un mal desempeño de este rol yace una gran parte de los problemas de comunicación de las administraciones públicas.

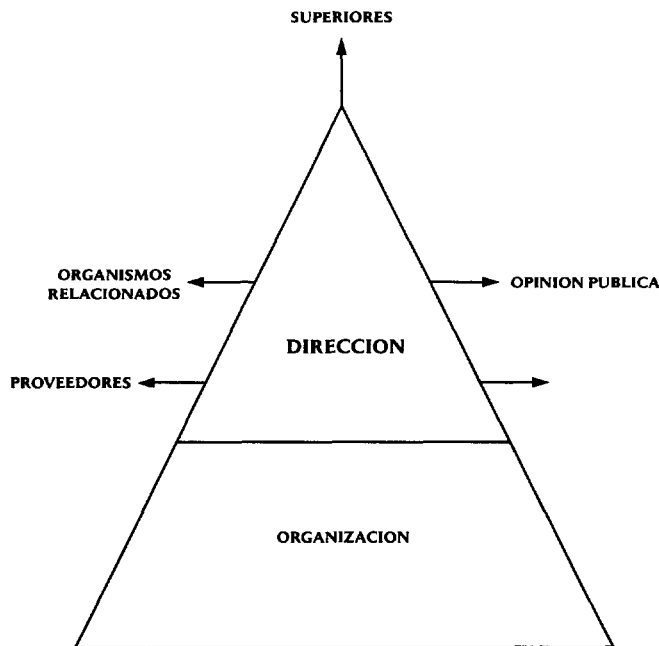
Es difícil transmitir información en forma puramente objetiva. Es necesario subrayar los efectos que tiene la valoración de cualquier información, pues aunque sea con gestos o énfasis en la voz la valoramos: "tal medida del consejo de dirección no funcionará", "tal proposición sindical no ha sido suficientemente considerada", "el nuevo funcionario que se incorpora mañana tiene fama de ser un gran trabajador". En el momento en que valoramos estamos transmitiendo pautas para orientar la acción y las decisiones de los subordinados.

Rol de portavoz. Este es otro de los papeles del que el directivo no suele estar muy consciente, pero que en la práctica cotidiana le ocupa tiempo y le ofrece oportunidades y retos. Este rol comprende un conjunto de comportamientos orientados a transmitir información fuera de la unidad dependiente formalmente del directivo, trátese del superior jerárquico, de otras unidades de la organización, organismos relacionados, proveedores, usuarios u opinión pública.

Su trascendencia radica en primer lugar en que se trata de un rol a través del cual la organización global (donde se inserta la unidad del directivo) se puede dotar de un importante mecanismo de coordinación. Asimismo le ayudará a cumplir con su rol de monitor y por ende a formar los modelos conceptuales que guiarán sus decisiones. En entornos públicos este rol es crucial en la medida en que permite cumplir el papel de enlace, que como veremos luego es la clave para conseguir apoyo y obtener legitimidad (véase la Figura 13.3).

Rol de control. Las organizaciones buscan mecanismos de control que favorezcan los comportamientos adecuados para la consecución de una serie de objetivos. Así, el directivo se ve obligado a desarrollar una serie de pautas orientadas a lograr el comportamiento deseado de las personas en la organización o alrededor de ella, a través de la creación de sistemas de información y diseño de estructuras o de directrices *ad hoc*. Con cada uno de estos mecanismos se intenta controlar el trabajo de personas y de unidades enteras. Veamos brevemente estos tres mecanismos:

Figura 13.3. Rol de portavoz: transmisión de información hacia el exterior de la organización



Fuente: Rossi, 1990.

- Primero, mediante el desarrollo de sistemas de gestión se utiliza la información para controlar los comportamientos de las personas: a) a través de los sistemas de planificación (sean tan sencillos como planes de trabajo, periodización de tareas, calendarios de actuación, o tan sofisticados como sistemas de planificación estratégica o criterios indicativos de gestión estratégica); b) a través de sistemas de control propiamente dichos (desde sistemas de dirección por objetivos y de evolución del rendimiento hasta elementos tan triviales como mecanismos de control horario o procedimientos preestablecidos para la autorización de acciones); y c) a través de cualquier otro sistema de información en general.

- En segundo lugar, los directivos ejercen control mediante el diseño de las estructuras de sus unidades al establecer responsabilidades (sea de manera formal con la descripción de funciones o de manera más informal), y al definir la autoridad jerárquica que establece las relaciones de *reporting* y que suele llevar aparejadas las competencias de dependencia orgánica que directamente afectan a la vida laboral de los subordinados y que constituyen un importante mecanismo de control.

- Por último, el directivo ejerce control cuando da instrucciones. Entendemos por instrucciones todo el conjunto de indicaciones más o menos informales que el superior da al subordinado: desde un encargo de trabajo en una reunión, o una indicación sobre la alternativa que se debe tomar ante diversas posibilidades, o bien prohibiciones o autorizaciones concretas, hasta indicaciones o solicitudes a través de escritos, circulares y memorandos, entre otros medios. Estas son expresiones de la función directiva que se denomina “mando” (de mandar) en la escuela clásica de las funciones directivas. Es el sistema de control más directo de los tres, y el más cercano a las personas.

Roles vinculados con la gestión de relaciones interpersonales

El tercer gran bloque de comportamientos exigidos por un puesto de trabajo directivo está basado en las relaciones interpersonales y tiene tres manifestaciones: rol de enlace, rol de representación y rol de líder.

Rol de enlace. Se trata de un conjunto de comportamientos orientados a crear, mantener y usar una red de contactos a través de los cuales se pueda conseguir información y respaldo para la consecución de los fines organizacionales. Este rol abarca el conjunto de relaciones que el directivo mantiene con numerosos individuos y grupos ajenos a la organización que dirige, para las cuales tienen gran importancia su estatus personal ya que amplía su ámbito de relaciones externas y le facilita vincular el entorno con su organización. El tiempo estimado para cumplir este rol llega a representar prácticamente la mitad de todo el tiempo de relación del directivo.

En un interesante estudio, John Kotter (1983) afirma que en el mediano y largo plazo, las variables que diferencian a los directivos con éxito profesional del resto son básicamente la capacidad de gestionar adecuadamente su agenda, como ya se señaló, y la capacidad de cumplir su papel de enlace en forma óptima.

Sin embargo, tampoco se debe exagerar su importancia. Kotter (1983) realiza su estudio entre los máximos responsables de organizaciones o instituciones, que vendrían a corresponder a los directores generales o análogos en las administraciones públicas. La trascendencia de este rol para los altos directivos es sin duda menor. Es más, en organizaciones que deben responder al modelo burocrático weberiano, un excesivo ejercicio del rol de enlace puede ser altamente perturbador, al poner en cuestión el mecanismo básico de coordinación del comportamiento a través de normas y procedimientos. Sin embargo, cuando este modelo opera con muchas disfunciones, el directivo se ve obligado a hacer un uso más intenso de este papel.

Es necesario señalar que el desempeño de este papel representa muchos dilemas éticos que el directivo debe afrontar. Si el enlace funciona con la coletilla “para el beneficio propio”, en lugar del beneficio y buen funcionamiento del servi-

cio público, el rol se convierte en uno que se parece más al comportamiento de tipo penal conocido como “tráfico de influencias”.

Son muchos los posibles ejemplos relativos al rol de enlace. Si el jefe de servicio responsable de residuos participa en un coloquio en el colegio de ingenieros industriales sobre temas relacionados con las industrias textiles y el medio ambiente está cumpliendo su papel de enlace, ya que ello le permite darse a conocer y establecer relaciones, al tiempo que le facilita saber la opinión de profesionales del sector (esta vez en su rol de monitor). Otros ejemplos típicos podrían ser la asistencia a actos sociales vinculados con la actividad laboral, cenas de trabajo u otros eventos más informales. Entre las actividades más formales estarían la asistencia a cursos de formación y reuniones con expertos, entre otras. Al actuar como enlace entre la organización y el entorno, el directivo opera como lo hacen las membranas de las células, filtrando tanto lo que se introduce en la organización como aquello que la trasciende.

Rol de representación. El nombramiento formal de un directivo para un determinado puesto conlleva en parte convertirlo en un símbolo representativo de su unidad u organización en actos públicos, bienvenidas u otros eventos formales. Normalmente este rol tiene una importancia muy reducida en los niveles bajos de la organización, ocupando en cambio una gran parte del tiempo de aquellos en cargos políticos y con proyección externa importante.

Ejemplos de este rol pueden observarse en la inauguración de un curso de formación de subordinados o en la despedida de los jubilados de su unidad, en actos externos de representación y firmas de protocolos, entre otros. Normalmente este rol coadyuva al de enlace.

Rol de líder intraorganizativo. Las organizaciones exigen de sus directivos un conjunto de pautas basadas en su relación interpersonal con subordinados para dar orientación en términos de finalidades, valores, comportamientos aceptados y motivación. A través de estas pautas se busca también generar espíritu de equipo de trabajo, así como una determinada cultura organizativa. Se trata de conseguir un cierto nivel de armonía entre los intereses y necesidades personales y los intereses y necesidades organizativos. Este rol es sin duda uno de los más significativos para los directivos y penetra todas las actividades que desarrollan. Es un papel clave en lo que hace a dotar a las organizaciones de niveles altos de eficacia y eficiencia.

En este punto es importante distinguir este rol de uno que se halla estrechamente relacionado, y que denominaremos de liderazgo político. Si bien ambos se basan en la relación interpersonal, el liderazgo intraorganizativo se realiza dentro de la organización que formalmente depende del directivo, mientras que el liderazgo político se realiza con el entorno (personas afectadas por la acción pública, ciudadanos en general). Ambos papeles aportan dirección/orientación —si se quiere

visión— y estímulo/motivación para actuar en un determinado rumbo. Sin embargo, el liderazgo político es más complejo. Su ejercicio requiere de habilidades superiores al liderazgo de gestión interno, ya que se detenta una posición que en muchas ocasiones carece de autoridad formal pero que obliga al directivo a tener que multiplicar su trabajo para ganar ese estatus que la organización otorga al líder interno. Así, el liderazgo político encuentra su fundamento en el logro de la legitimidad, oportunidad y buen manejo de los medios de comunicación, entre otras cosas.

El rol de líder intraorganizativo se revela con mayor intensidad en momentos como cuando evalúa al subordinado, lo felicita o lo amonesta. El rol de liderazgo siempre se realiza a través de la relación personal con los subordinados.

Roles relacionados con los requerimientos de conceptualización

Rol de conceptualización (conceiving). Este involucra el conjunto de actividades orientadas a construir, con toda la información disponible, modelos mentales y conceptos que le permitan al directivo interpretar y entender lo que sucede, así como especular con hipótesis. Este rol implica generar criterios para la toma de decisiones y definir planes para la acción.

Este papel puede ilustrarse con el siguiente ejemplo. El responsable de personal de la delegación del gobierno en una región, departamento o estado, plantea una modificación sustancial de la distribución del personal de la administración central del Estado en esa comunidad. Esto con el fin de agrupar los servicios comunes y reforzar la especialización del resto de unidades sectoriales. Con base en una gran cantidad de información, el directivo diseña su propuesta, la cual responderá al modelo mental que éste se ha ido creando en función de su propia experiencia y de la acumulación de datos muchas veces inconexos: la situación física de los servicios; las cargas de trabajo conocidas; las futuras transferencias a la comunidad; el proceso de negociación; el recorte de presupuesto; las características de las personas que dirigen las diferentes unidades a las que conoce personalmente; los cambios que el nuevo delegado del gobierno le ha expresado que quiere realizar; el tipo de personas que se relacionan con la delegación; su percepción de las relaciones de poder existentes; los proyectos que el Ministerio de Fomento tiene pensado llevar cabo en la legislatura y que inciden en las competencias de la delegación; y su propia percepción sobre el tipo de servicios que se consideran más importantes, entre otras cosas.

Las diferencias de la función directiva: variables de contingencia

Hasta ahora hemos expuesto los elementos comunes a todo cargo directivo. Sin embargo, cada puesto directivo tiene sus peculiaridades que en ocasiones lo lle-

gan a diferenciar sustancialmente del resto. Tan es así que muchos fracasos directivos se explican por la decisión de replicar el tipo de actitudes, habilidades y conocimientos que han sido exitosas en otro cargo con distintos requerimientos. Las diferencias entre puestos directivos tienen su origen en muchos factores o variables. A continuación pasamos a sistematizarlos, si bien no profundizaremos en detalle en ellos.

Variables vinculadas al puesto

El primer tipo de variables relacionadas con el puesto de trabajo son las siguientes: 1) tipo de organización de la unidad bajo la autoridad formal del puesto directivo (cuáles son los sistemas de coordinación y los parámetros de diseño utilizados: si se trata de un modelo simple o si más bien responde al modelo burocrático, etc.); 2) tamaño y antigüedad de la unidad subordinada; 3) sistema técnico utilizado (tipo de tecnología, métodos de trabajo, etc.); 4) nivel del puesto; 5) función monitoreada (personal, prestación de servicios, etc.); 6) cultura organizativa imperante en la unidad (valores y comportamientos dominantes); y 7) clima laboral y tipología de la relación con superiores y subordinados.

Algunos estudios en este terreno señalan que las funciones directivas se ven afectadas en la medida en que el puesto directivo se acerca más a la cúspide organizativa (Allan, 1981). El rol de representación adquiere especial relevancia en los puestos más altos, como lo demuestra el caso paradigmático de los alcaldes de ciudades. También es evidente que la dirección de organizaciones compuestas fundamentalmente por profesionales acentúa unos papeles (el de enlace y asignador de recursos, por ejemplo) con respecto a otros (como el de innovador, pues aparentemente en este tipo de organizaciones la innovación tiende a nacer de los propios profesionales) (Mendoza, 1995). Asimismo, el hecho de monitorear una función como podría ser la administrativa en un tipo de modelo organizativo burocrático —caso de los gerentes judiciales, por ejemplo— tiende a acentuar los roles de asignación de recursos y de gestión de anomalías (Losada, 1989).

Variables vinculadas al entorno del puesto de trabajo

El segundo grupo de variables que afectan la función directiva está constituido por aquellas relacionadas con el entorno, y especialmente las vinculadas con el tipo o configuración organizativa en la que se encuadra el puesto directivo, así como con las relaciones personales que se establecen con superiores y otros directivos sin dependencia directa.

Aquí también son relevantes los sistemas de coordinación y los parámetros de diseño utilizados en la organización en que se ubica el cargo directivo, esto es,

si se halla inscrita en un modelo simple o responde al modelo burocrático, etc. (Mintzberg, 1984: Capítulo IV). El tamaño y antigüedad, el sistema técnico utilizado, así como la cultura y clima laboral imperantes también pueden considerarse variables de contingencia que afectan significativamente la función directiva. En este grupo de variables se incluye también el sector o subsector económico (público o privado) en el que se inscribe la organización a la que pertenece el puesto directivo. Esto por cuanto elementos tales como las estructuras de mercado propias del sector y el nivel de competitividad (y en consecuencia las estrategias que de ello se deriven), o las situaciones coyunturales (crisis, recesión o crecimiento) influyen asimismo en el comportamiento directivo.

También se ha considerado como una variable del entorno —a la que últimamente se le ha prestado mayor atención debido fundamentalmente a los procesos de internacionalización de la economía— la cultura del país o área donde radica o de donde proviene la organización o el propio directivo. Algunos de los estudios más rigurosos (Hofstede, 1980) permiten deducir unas ciertas tendencias hacia tipos y estilos de liderazgo y valores de gestión ciertamente diferenciados entre países.

Variables vinculadas a la persona

Las variables relacionadas con la persona que ocupa el puesto son fundamentalmente las que tienen que ver con las características biológicas y el perfil psicológico del directivo (personalidad, carácter, estilo de liderazgo); estatus social y otros determinantes socioeconómicos; la formación recibida (estudios superiores, experiencia previa), y el tiempo que lleva ocupando el puesto, entre otras cosas.

Así, es posible que el carácter del directivo se imprima sobre sus funciones, como por ejemplo cuando un individuo cuyo perfil psicológico se caracteriza por la introversión tiende a desarrollar con menor dedicación de lo que requiere el puesto de trabajo aquellas funciones relativas a las relaciones interpersonales (liderazgo y enlace, entre otras). También es posible identificar influencias entre el tiempo que alguien lleva ocupando un puesto y las funciones directivas. Es común que las personas que acceden a un cargo directivo tiendan a desarrollar con más intensidad durante las primeras semanas sus roles de monitor y enlace (Mintzberg, 1983 y Gabarro, 1986).

Si bien existen estudios sobre la visión contingente de la función directiva, no se dispone de un conjunto de conocimientos sistematizado y menos de una síntesis que pueda ser de utilidad para el directivo. Se trata de uno de los campos que requieren mayor investigación.

Sin embargo, vamos a profundizar un poco más sobre lo que comporta desarrollar la actividad directiva en el ámbito público.

Las peculiaridades de la función directiva derivadas de las singularidades propias de la gestión pública

Del análisis de las peculiaridades propias del ámbito público (Losada, 1997a) podemos inferir que algunos roles y competencias directivas adquieren allí particular relevancia. Describimos a continuación las más significativas.

Resolución de conflictos y asignación de recursos. El modelo burocrático, inspirador por excelencia de las estructuras organizativas públicas hasta la fecha, conlleva el requisito de un entorno estable. Hoy este tipo de entornos son poco frecuentes. Este desajuste implica la aparición de gran cantidad de anomalías que llevan al directivo público a tener que concentrarse primordialmente en el rol de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la resolución de conflictos y a la asignación o reasignación de recursos. Esta peculiaridad es más significativa entre los cuadros medios de la función pública directiva actual que entre los puestos específicamente políticos, aunque allí también se dé.

Trascendencia de los roles de control. Como consecuencia de la naturaleza de las fuentes que generan valor en el ámbito público, se hace particularmente difícil cuantificar los beneficios o valor agregado de la acción pública. Como bien se dice, en la administración pública no hay cuenta de pérdidas y ganancias. Asimismo, no todos los costos se contabilizan (el caso más claro es el de los programas regulatorios) y en muchos casos la cadena causal entre lo “producido” por la administración pública (el *output*) y el efecto deseado u objetivo de la acción pública (el *outcome*) es extraordinariamente larga y enredada. Un claro ejemplo es la política de evaluación del personal docente, con la intención de mejorar la calidad de la enseñanza y así contribuir a una mejora global de la formación profesional y cívica de los alumnos, en aras de aumentar la competitividad económica del país y su conciencia cívica.

Esta necesidad de distinguir entre *outcome* y *output*, y las dificultades de medición que esto conlleva, hacen que se requiera una especial habilidad en el diseño y uso de los sistemas de control y en general en el desarrollo de los roles que de ello se derivan. Si esta característica no se da, habrá una mayor dificultad en la toma de decisiones y una menor presión hacia la racionalidad técnica. Asimismo, la capacidad organizativa de aprendizaje será menor y en consecuencia la de mejora del funcionamiento de las organizaciones e instituciones públicas también se verá reducida.

Por último, debe señalarse que en un entorno de mercado competitivo el incentivo para que se utilice la información disponible y relevante es muy alto. Comparativamente, en el proceso político ese incentivo es mucho menor.

Importancia de los roles del directivo externos a la organización, y especialmente de su papel de enlace. Cuando se analiza la naturaleza de los problemas sociales que la

gestión pública debe abordar es posible observar su naturaleza eminentemente interorganizativa. Como consecuencia de ello, Metcalfe afirma:

"especialmente en los niveles superiores [de las organizaciones públicas], la gestión [...] es un proceso de negociación interorganizativo orientado a la construcción, mantenimiento y modificación de relaciones precarias de las que depende tanto el resultado de las organizaciones individualmente consideradas como el éxito de la política pública" (Metcalfe 1990:4).

La naturaleza interorganizativa de los problemas públicos hace necesario que se privilegie el rol de enlace (véase la Figura 13.4). Muy relacionados con este rol están los de negociación y portavoz.

Todo ello configura en parte lo que en la literatura sobre ciencia política se denomina liderazgo político (comentado al hablar del papel del líder), entendido éste como un rol externo. Este rol eminentemente político marca de manera definitiva la diferencia entre los altos puestos directivos privados y los puestos políticos electos y, en menor medida, con los puestos directivos públicos que aquí estamos analizando.

En suma, se trata de todo aquel conjunto de actividades o pautas que permiten trabajar lo que se denomina *politics* en el mundo anglosajón, es decir, el conjunto de actuaciones orientadas a crear coaliciones en favor de una determinada acción o política pública, a ganar legitimidad, y a crear un entorno favorable que permita el desarrollo de esa política pública.

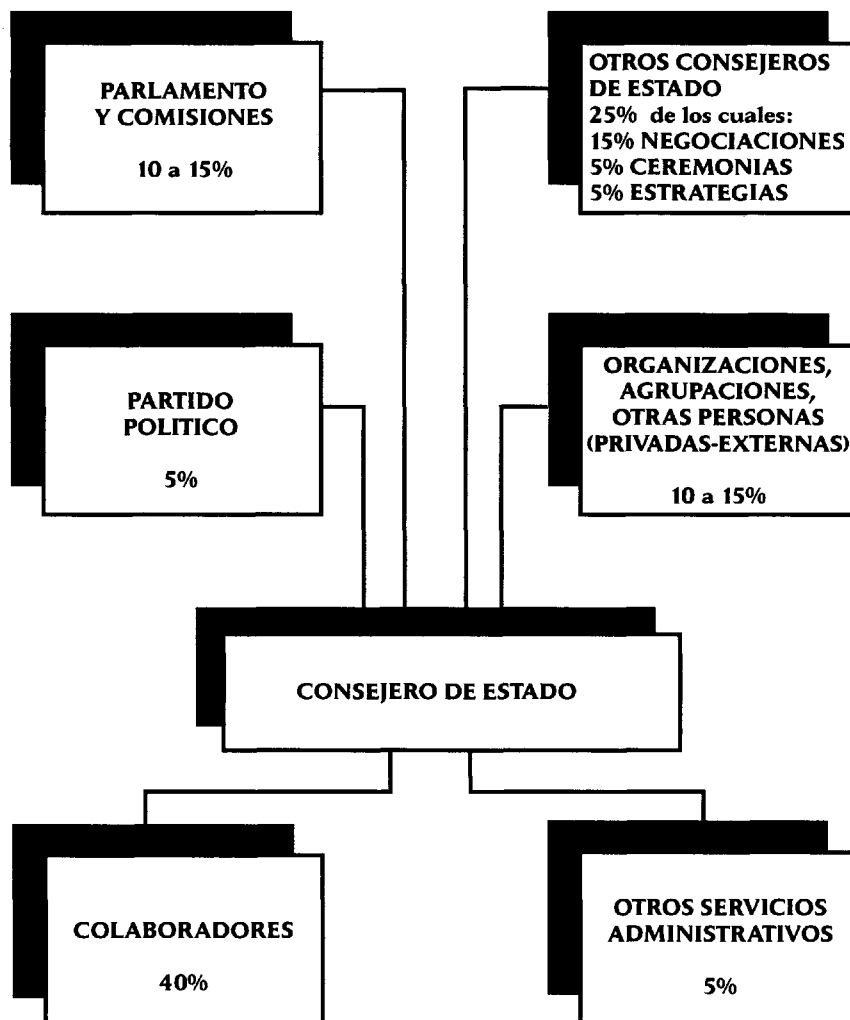
En consecuencia, en el ámbito directivo público adquirirán mayor relevancia que en el sector privado todas las habilidades y capacidades relacionadas con los roles mencionados, y especialmente las relativas a las relaciones interpersonales, así como otras virtudes directivas como la perseverancia y la persuasión, la capacidad de armonizar intereses y crear consensos, las capacidades negociadoras y de expresión oral en público y en los medios de comunicación.

Rol de conceptualización y diseño

Son características del proceso político la multiplicidad de actores implicados en la toma de decisiones (ejecución y control); la compleja interacción entre los actores; la visibilidad pública; la falta de relación directa entre la buena gestión y la obtención de más y mejores recursos o entre la consecución de los objetivos perseguidos y la garantía de continuidad y supervivencia de la organización; y especialmente la naturaleza interorganizativa de los problemas públicos.

La consecuencia de todo ello es que la gestión pública requiere en mayor grado el desarrollo y revisión constante de marcos conceptuales amplios y com-

Figura 13.4. Tentativa de estimación de la estructura del tiempo de contacto del Consejero de Estado (Suiza)



Fuente: Rossi, 1990.

plejos que permitan comprender cómo es la realidad y cómo se puede actuar sobre ella (la conceptualización o lo que Mintzberg denomina *conceiving*).

Metcalf (1990) afirma que los líderes públicos deben afrontar la actividad política como una labor creativa a través de la cual se formulan nuevas visiones y nuevos valores de los cuales sea posible derivar futuros objetivos y estrategias que a su vez pueden concretarse en nuevos dispositivos para dar tratamiento a los problemas sociales. Un ejemplo de ello es la creación de mecanismos para la evaluación de la banca respecto a normas de prudencia que apuntan a preservar la integridad global del sistema financiero. Este tipo de actividad es intensivo en lo que hace a crear capacidades de aprendizaje organizativo e interorganizativo que permitan llevar al alto directivo público al constante rediseño de marcos conceptuales y de modelos para desarrollar las políticas que están bajo su responsabilidad. Metcalf afirma textualmente que “el *public management* es más gestionar por diseño que dirigir. Es crucial el constante diseño y rediseño de sistemas adaptables a los problemas públicos” (Metcalf, 1990:26).

De todo ello se infiere que es muy probable que exista una presión significativa sobre las capacidades intelectuales de análisis, elaboración de modelos y síntesis del directivo.

Ligadas con este rol de conceptualización y como consecuencia de él estarían el de liderazgo en su versión más organizativa, es decir, la de crear visión compartida, y evidentemente el papel del directivo como innovador o emprendedor.

Rol de líder

El directivo público y en general las organizaciones públicas se mueven en un entorno donde la confrontación de intereses personales y de grupo, así como la contraposición de valores, son características cotidianas del trabajo.

En muchas de las constituciones democráticas, la mera enumeración de valores y el diseño constitucional de la administración pública reflejan importantes problemas a los que se deben enfrentar los directivos. El diseño constitucional suele conducir a una frecuente tensión ética dado que existe una confrontación potencial entre las tres fuentes de valores constitucionales, esto es, aquellos defendidos por las políticas gubernamentales, los intereses generales y la legalidad vigente o, lo que es más frecuente, entre interpretaciones distintas de los mandatos que surgen de estas tres fuentes en situaciones ambiguas.

Ciertamente debería existir coherencia entre todas ellas, pero la realidad política nos indica diariamente que no hay tal. Por desgracia no siempre se da el supuesto que subyace en la postura tradicional de la doctrina administrativa según la cual “hay típicos fines del servicio público, ajenos a cualquier idea de satisfacer los programas políticos del partido [en el poder]” (Garrido Falla *et al.*, 1980:1028)

o, en términos más generales, el hecho de que el consenso en torno a fines y medios en las políticas públicas constituye la excepción y no la regla.

Aun si el presupuesto teórico fuera cierto en algunos casos, cualquier análisis de una política pública señala la dificultad de tomar decisiones cuando se intenta sobrepasar una declaración genérica de intenciones. Veamos un ejemplo ya clásico como lo es la política de seguridad vial. Más allá de la declaración de intenciones sobre facilitar un desplazamiento seguro y fluido para todo tipo de usuarios, las complicaciones se inician al pasar a un grado de concreción mayor: ¿Cómo se consigue una mejora en la seguridad? ¿Quién la paga? Tal dificultad se origina en diversos factores. Entre ellos figura el gran número de actores que se encuentran involucrados: los propios conductores (que se podrían segmentar en jóvenes, padres de familia y otros); los diversos cuerpos de policía (los regionales y los locales); los servicios de asistencia en carretera (Cruz Roja, etc.); los responsables del diseño, construcción y mantenimiento de las obras públicas viales (Ministerio de Obras Públicas, departamentos y ayuntamientos) y todos sus diversos agentes asociados (empresas adjudicatarias de las obras y mantenimiento o proveedores de señales de tráfico, etc.); el sector automotriz (fabricantes de autos, especialmente en lo que respecta a las medidas de seguridad de los vehículos); las escuelas donde se enseña a conducir; la dirección general de tráfico; las compañías de seguros; los centros de educación primaria y secundaria, dado que allí se han introducido programas de seguridad vial; y los medios de comunicación en su calidad de creadores de opinión y en la medida en que pueden realizar campañas de apoyo a la seguridad vial. Pero entre todo este conjunto no existe una autoridad global que pueda garantizar el comportamiento deseado de cada actor. A ello hay que añadir la compleja interacción que se da entre un amplio grupo de actores, algunos de cuyos intereses —pero no todos— son comunes.

Si algo se deduce de esta explicación es la dificultad de hacer claridad tanto acerca de los fines (más allá de declaraciones genéricas) como de los medios para alcanzarlos en la medida en que entran en juego las interacciones de los diversos grupos y actores afectados. Es es más, como afirma March (citado por Metcalfe, 1990:23) “los valores y preferencias frecuentemente se forman del proceso de diseño y puesta en marcha de la política” y en función de los múltiples intereses de los actores que participan.

Es posible que en muchos casos existan los fines típicos, pero su carácter general o aun ambiguo los hace poco útiles para orientar de manera unívoca la acción del directivo. Al mismo tiempo, a éste se le exige independencia con respecto a las diversas presiones y compromiso para con la política de gobierno y el valor agregado social que se persigue. Este conflicto potencial hace aún más críticas las capacidades de identificar los valores en confrontación y de discernir de acuerdo con los valores superiores que están en juego para, de ser posible, convertir esa idea en una visión organizativa, compartida y motivadora. La alternativa es

tener una organización que tiende a la centrifugación y donde la cultura de lucha por el poder se acentúa de manera patológica, todo lo cual conduce a una pérdida de eficacia y eficiencia.

¿Para qué se dirige?

La respuesta a esta pregunta se puede dar en varios niveles: desde para ganarse un sueldo hasta para contribuir a los fines organizativos. La perspectiva organizativa nos conduce hacia el segundo tipo de respuesta. En definitiva nos interesa saber para qué la organización requiere los roles ya mencionados. Aun si la respuesta parece evidente, exige un cierto nivel de reflexión.

Si se presta atención a los papeles que cumple el directivo puede observarse cómo a través de ellos éste hace tres aportes significativos a la organización; estos, a su vez, pueden ayudar a responder a la pregunta más filosófica del para qué.

En suma una organización requiere:

- Una estrategia. En nuestro caso la definición de una política pública (como en el ejemplo anterior de la seguridad vial). Pero con ello no es suficiente, pues no se formulará la política pública que se desea, sino sólo aquella parte para la cual disponemos de:

- Capacidad de gestión interna. Nos referimos a la capacidad de articular los recursos humanos, financieros y organizativos que permitan avanzar en la consecución de los objetivos definidos en la política pública. Aunque también es cierto que ni siquiera llevaremos a cabo la parte de la política pública que tengamos capacidad de gestionar internamente, sino sólo aquella para la cual hayamos podido:

- Crear un entorno que “autorice”, tolere y/o favorezca la gestión de la política pública definida. Si no se crea un ámbito de respaldo y coaliciones que reduzca y minimice las resistencias a la aplicación de tal política, es difícil que ésta pueda materializarse y conseguir el impacto deseado, aun si está bien diseñada y se cuenta con la capacidad para gestionarla (véase la Figura 13.5).

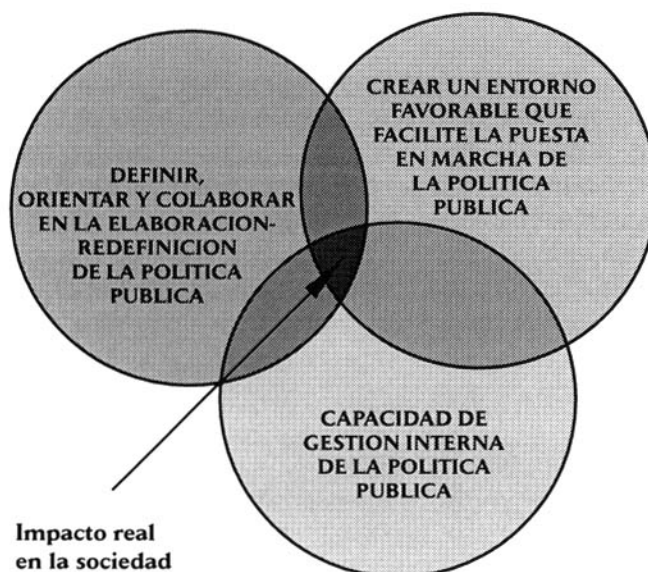
Definamos un poco más los términos.

Por *estrategia o política pública* entendemos en este caso el establecimiento de objetivos macro y las políticas para acercarnos a ellos, si se trata del nivel institucional o global. Si hablamos del nivel organizativo o de unidad, son las concreciones de tales objetivos macro: objetivos intermedios, planes de acción, etc. Como ejemplo podríamos poner desde la definición de la política de salud hasta la concreción del plan de acción del hospital X o del ambulatorio Y. Para actuar en este ámbito, el directivo dispone de varios roles como el de innovador, monitor, y especialmente el de conceptualización o *conceiving* que le permiten dar respuesta a esta necesidad organizativa.

Por *capacidad de gestión interna* entendemos el potencial de dinamizar los recursos internos para recorrer el camino que marca la estrategia. Para ello el directivo cuenta con diversos sistemas sobre los que puede actuar: gestión de recursos humanos, diseño de estructuras, sistemas de información (planificación y control) y sistema técnico, entre otros. Sus roles relativos a la asignación de recursos, gestión de anomalías, difusión y control le permiten actuar en esta dimensión.

Por *creación del entorno apropiado*, esto es, uno que autorice tolere y/o favorezca la gestión de la política pública, entendemos el conjunto de actividades que el directivo realiza para crear coaliciones que apoyen tal política, minimicen las oposiciones y eliminen los obstáculos. Saber identificar los grupos de interés (*stakeholders*) y la capacidad que estos tengan para apoyar o bloquear la política y cómo articular intereses diversos se convierte en un requisito clave. Este ámbito de acción implica realizar un gran número de contactos, negociaciones, persuadir, convencer. En este ámbito adquieren importancia el rol de enlace y el de liderazgo “político”, como también el de negociador y portavoz.

Figura 13.5. Aportes básicos del directivo a la institución pública



El directivo debe actuar en estos tres ámbitos o áreas para conseguir el impacto deseado de la política pública, el cual sólo será posible si coinciden:

- una estrategia/política pública bien diseñada;

- la capacidad de gestión interna de esa política; y
- la capacidad de crear un entorno favorable a su aplicación.

Este modelo muestra con claridad cómo todo un rango de procesos, desde formular políticas hasta conseguir las transformaciones sociales deseadas, pasa por gestionar en forma adecuada, y cómo gestionar obliga a realizar o a apoyar actividades políticas. Aunque aquí política y gestión quedan enganchadas, es más fácil ver cómo es que se produce el enganche y distinguir las responsabilidades.

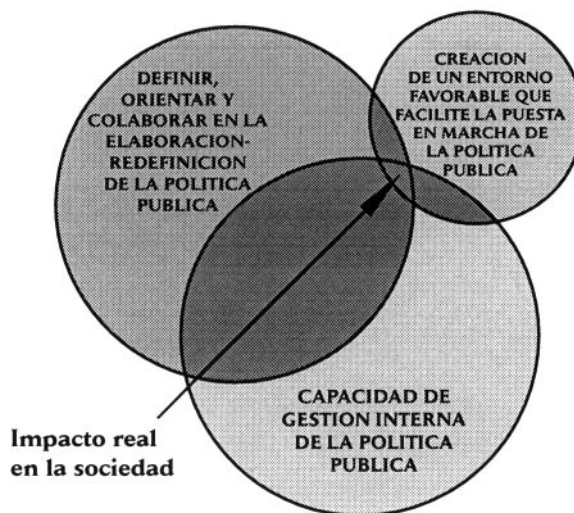
No darle la atención adecuada a los tres ámbitos de acción (o el desarrollo deficiente de los roles asociados) conduce a desequilibrios que producen una pérdida de impacto de la política pública. Cabe mencionar algunos ejemplos:

“Síndrome del técnico” (véase la Figura 13.6):

- buena definición de la política pública,
- buena capacidad de gestión e
- incapacidad de gestión del entorno.

El impacto final es muy reducido.

Figura 13.6. Síndrome del técnico



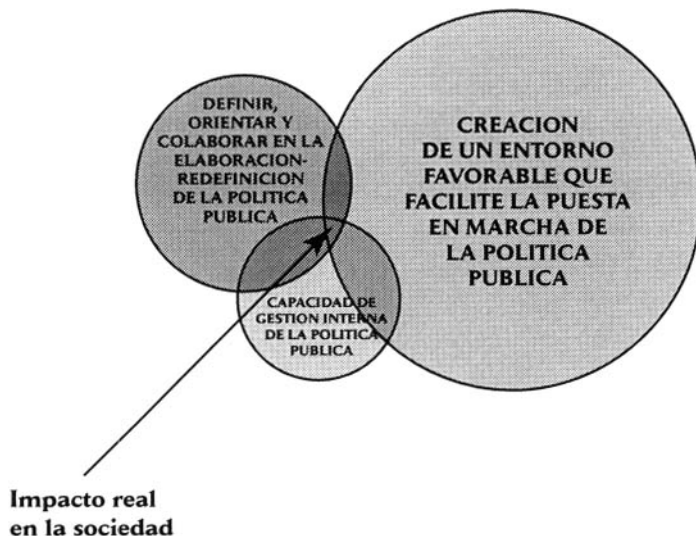
Síndrome del “yo soy político, la gestión no es cosa mía” (véase la Figura 13.7):

- definición deficiente de la política pública,

- baja capacidad de gestión, y
- buena capacidad de gestión del entorno.

El impacto final es muy reducido.

Figura 13.7. Síndrome del “yo soy político, la gestión no es cosa mía”



Otros síndromes o variedades de los anteriores son fácilmente imaginables. Sin una adecuada articulación de todos los roles que permitan la acción en los tres ámbitos de actuación, conseguir un impacto positivo de la política pública será extremadamente difícil.

¿Quién? El directivo público

Corresponde ahora completar la exposición con la variable más importante del modelo: la persona humana. Detrás del “para qué”, detrás de los roles y necesidades organizativas existe una persona que aporta su trabajo profesional, sus habilidades, su afectividad.

La posibilidad de abordar este tema desde diversos puntos de vista es amplia. Por motivos prácticos optamos por centrarnos en las competencias que puede aportar una persona y que son relevantes para el desarrollo de la función directiva. El motivo de esta elección es favorecer y facilitar el autoconocimiento del directivo. Seguiremos aquí a Mitrani *et al.* (1992).

Concepto de competencia

Empecemos por definir la *competencia*, esto es, “una característica subyacente en una persona que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo” (Mitrani *et al.*, 1992:25).

Las competencias pueden originarse en motivaciones, rasgos del carácter, el concepto que se tenga de sí mismo, actitudes o valores, conocimientos o capacidades cognoscitivas o de conducta, es decir, cualquier característica individual que se pueda medir de un modo fiable y a través de la cual sea posible diferenciar con claridad a aquellos trabajadores que mantienen un desempeño excelente de los promedio, o entre los eficaces y los ineficaces (Mitrani *et al.*, 1992 p. 25–26).

Entendemos por *motivación* una necesidad subyacente o una forma de pensar que impulsa, orienta y selecciona la conducta de una persona, como por ejemplo la necesidad de logro.

Por *rasgo de carácter* entendemos una predisposición general a conducirse o reaccionar de un modo determinado mostrando, por ejemplo, confianza en sí mismo, autocontrol o resistencia al estrés.

El concepto de *sí mismo* sería el conjunto de actitudes o valores con los que una persona se identifica.

Los *conocimientos* comprenden hechos y procedimientos tanto técnicos como en el nivel interpersonal. La mayoría de las investigaciones muestran que el contenido de los conocimientos rara vez sirve para diferenciar a los trabajadores de actuación superior de aquellos con un desempeño promedio.

Las *capacidades cognoscitivas y de conducta* se refieren a las habilidades ya sean observables (por ejemplo la capacidad de “escucha activa”) u ocultas (por ejemplo el razonamiento deductivo o inductivo) (Mitrani *et al.*, 1992:24–25).

Las competencias del directivo

Cabe aquí preguntarnos: ¿Cuáles son las competencias genéricas que pueden favorecer el ejercicio de roles directivos? Ofrecemos a continuación uno de los modelos más divulgados y que puede tener utilidad para los directivos. No pretendemos que sirva de guía o “mandamiento”, ya que por su complejidad y riqueza la realidad directiva y de la persona humana en general sobrepasa ampliamente un simple listado de competencias, por muy riguroso que éste sea. Como hemos dicho, queremos simplemente ofrecer un punto de referencia que estimule la reflexión y el diagnóstico de las capacidades propias en relación con las requeridas por la organización.

Teniendo en cuenta los nuevos retos que se están dando en el entorno y las tendencias de tipo organizativo, Mitrani *et al.* (1992) identifica un conjunto de competencias relevantes para el conjunto de los directivos.

Para los altos directivos (directores generales o similares en nuestras administraciones públicas):

- *Razonamiento estratégico.* Se define como la capacidad de comprender rápidamente las tendencias cambiantes del entorno, las oportunidades que puedan aparecer, las amenazas que se puedan presentar, así como los puntos fuertes y débiles de la propia organización, de tal forma que se pueda determinar la respuesta estratégica óptima. Como se ve, el razonamiento estratégico comprende competencias claves para desarrollar los roles de conceptualización (*conceiving*), monitoreo e innovación.

- *Liderazgo para el cambio.* Se define como aquella capacidad de comunicar una visión atractiva de la estrategia de la organización que impulse a quienes se ven de una manera u otra afectados por ella (transfiriéndoles una auténtica motivación y dedicación) a actuar como patrocinadores de la innovación y del espíritu emprendedor, y a asignar de modo óptimo los recursos para introducir los cambios que van siendo necesarios en el cumplimiento de la estrategia. Esta habilidad está especialmente vinculada con el desarrollo de los roles de liderazgo, difusión/vocería y asignación de recursos, tal y como se señaló más arriba.

- *Gestión de las relaciones.* Se define como la capacidad de establecer relaciones e influenciar a aquellas redes formadas por personas cuya colaboración es necesaria para el éxito de la organización pero sobre las que no se posee una autoridad formal: usuarios, grupos de opinión, prensa, asociaciones, representantes de los trabajadores, personas con capacidad reguladora a todos los niveles (local, autonómico, nacional), legisladores y grupos de presión, entre otros. Este rol reclama la habilidad para operar en calidad de enlace.

Para los cuadros directivos restantes:

- *Fiabilidad.* Es la predisposición y capacidad para cambiar las estructuras y procesos de dirección cuando sea necesario, con el fin de poner en práctica la estrategia que la organización requiere (competencia muy relacionada con los roles de control).

- *Introducción del cambio.* Es la capacidad de “liderazgo para el cambio” (similar a la de los altos directivos, indicada más arriba) necesaria para comunicar a los compañeros de trabajo que la organización necesita transformarse, y de “gestionar el cambio”, esto es, la capacidad de comunicación, formación y fomento del proceso que permita poner en práctica el cambio en los grupos de trabajo (competencia muy relacionada con los roles de comunicación y liderazgo) (véase el Cuadro 13.3).

- *Sensibilidad interpersonal.* Es la capacidad de comprender y valorar las contribuciones de personas muy diversas (competencia muy cercana al rol relativo a las relaciones interpersonales).

Cuadro 13.3. Selección de competencias genéricas

Aquí se presenta un resumen de las competencias que son la base común tanto para puestos directivos como no directivos y que permiten comprender mejor el conjunto de habilidades necesarias para el desarrollo de la función directiva, más allá de las especificidades que ésta conlleva.

SELECCION DE COMPETENCIAS GENERICAS

Bethell-Fox (Mitrani *et al.*, 1992:76) identifica 20 competencias genéricas que parecen conducir a un desempeño superior en una serie de roles técnicos, profesionales, comerciales y de dirección. (Entre paréntesis se indica la relación de la habilidad con los roles de referencia identificados en la segunda sección de este trabajo.) Estas competencias genéricas se organizan en seis grupos principales:

a) Personales

- *Motivación por el logro*: Preocupación por trabajar bien o por competir para superar un estándar de alto nivel.
- *Preocupación por el orden y la calidad*: Esfuerzo por disminuir la incertidumbre mediante controles y comprobaciones, y a través del establecimiento de unos sistemas claros y ordenados (véase la relación con los roles de control).
- *Iniciativa*: Predisposición para emprender acciones, mejorar resultados o crear oportunidades (véase la relación con el rol de innovador).
- *Búsqueda de información*: Curiosidad y deseo por obtener información amplia y concreta para llegar al fondo de los asuntos (véase la relación con el rol de monitor).

b) Competencias de ayuda y servicio

- *Sensibilidad interpersonal*: Capacidad para escuchar con atención y para comprender y responder a las ideas, sentimientos o intereses de los demás sin que estos los hayan expresado o lo hayan hecho sólo parcialmente (véase la relación con el rol de liderazgo).
- *Orientación hacia el servicio al cliente-usuario*: Deseo de ayudar o servir a los demás estableciendo cuáles son sus necesidades para luego satisfacerlas. Entre los "clientes" se puede incluir a los compañeros de trabajo dentro de la empresa o a otras unidades de la organización.

c) Competencias de influencia

- *Impacto e influencia*: Deseo de producir un impacto o efecto determinado sobre los demás, de persuadirlos, convencerlos, influir en ellos o impresionarlos con el fin de lograr que sigan un plan o una línea de acción (véase la relación con los roles de enlace y liderazgo).

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 13.3. (continuación)

- *Conocimiento organizativo*: Capacidad de comprender y utilizar la dinámica existente dentro de las organizaciones (véase la relación con el rol de conceptualización y de enlace).
 - *Construcción de relaciones*: Capacidad para crear y mantener contactos amistosos con personas que son o serán útiles para alcanzar las metas relacionadas con el trabajo (véase la relación con el rol de enlace).
- d) Competencias gerenciales
- *Desarrollo de personas*: Capacidad para emprender acciones eficaces orientadas a mejorar el talento y habilidades de los demás (véase la relación con el rol de líder).
 - *Dirección de personas*: Capacidad de comunicar a los demás las acciones que será necesario realizar para cumplir los objetivos establecidos, teniendo en mente el bien de la organización en el largo plazo (véase la relación con los roles de difusor y liderazgo).
 - *Trabajo en equipo y cooperación*: Capacidad de trabajar y hacer que los demás trabajen mancomunadamente (véase la relación con el rol de liderazgo).
 - *Liderazgo interno*: Capacidad de desempeñar el rol de líder de un grupo o equipo (véase la relación con el rol del mismo nombre).
- e) Competencias cognitivas
- *Pensamiento analítico*: Capacidad de comprender las situaciones y resolver los problemas separando sus partes constituyentes y meditando sobre ellas de una forma lógica y sistemática (véase la relación con el rol de conceptualización).
 - *Pensamiento conceptual*: Capacidad de identificar los modelos o conexiones entre situaciones, así como aquellos aspectos claves que subyacen en asuntos complejos (véase la relación con el rol de conceptualización).
 - *Conocimientos y experiencia*: Capacidad de utilizar y ampliar el conocimiento técnico o de conseguir que los demás adquieran conocimientos relacionados con el trabajo.
- f) Competencias psicológicas
- *Autocontrol*: Capacidad de mantener el control de sí mismo en situaciones de tensión o que provocan fuertes emociones.
 - *Confianza en sí mismo*: Creer en las capacidades propias para elegir el enfoque adecuado para afrontar una tarea y llevarla a cabo, especialmente en situaciones que suponen un reto.
 - *Comportamiento positivo ante el fracaso*: Capacidad para justificar o explicar los problemas surgidos, los fracasos o los acontecimientos negativos.
 - *Compromiso con la organización*: Capacidad y deseo de orientar el comportamiento de cada cual en la dirección indicada por las necesidades, prioridades y objetivos de la organización.

- *Delegación.* Se hace referencia al conjunto de conductas de dirección orientadas a compartir información, solicitar ideas de los compañeros de trabajo, fomentar el desarrollo de los empleados, delegar responsabilidades significativas, proporcionar retroalimentación como asesor, expresar expectativas positivas acerca de los subordinados y recompensar las mejoras de actuación, todo lo cual hace que los trabajadores se sientan más capacitados y motivados para asumir mayores responsabilidades (competencia muy relacionada con el rol de liderazgo).

- *Trabajo en equipo.* Se trata del conjunto de dotes que facilitan la creación y desarrollo de los equipos de trabajo, con el fin de lograr que diversos grupos de personas colaboren para alcanzar eficazmente un objetivo común. Esto incluye, entre otras cosas, establecer las metas y las funciones con claridad, controlar a “los que hablan demasiado”, invitar a participar a los que “guardan silencio” y resolver conflictos (competencia muy relacionada con el rol de liderazgo).

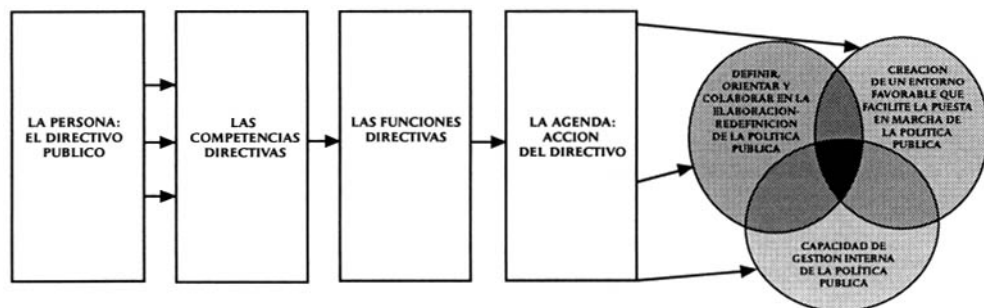
- *Transferibilidad.* Es la capacidad para adaptarse con rapidez y funcionar eficazmente en entornos de trabajo altamente diferenciados. En el sector privado puede significar la habilidad de adaptarse a culturas de trabajo de distintos países, de modo que un director sea “transferible” a cualquier parte del mundo.

Estas son las competencias que podrían permitir el desempeño de los roles directivos genéricos señalados. No obstante, una adecuada identificación de las capacidades requiere un análisis de los aspectos concretos más relevantes para cada organización y para cada puesto directivo.

Comentario final

Hemos visto a lo largo de este artículo cómo a partir de las necesidades básicas de toda política pública, el directivo debe desempeñar una serie de roles con base en sus propias competencias, materia prima para mejorar su desempeño. Todo ello se convierte en una agenda que concreta la función directiva en el trabajo cotidiano.

Al final de este recorrido debemos volver a la finalidad que nos proponíamos al inicio de este escrito, esto es, revisar y enriquecer nuestro propio modelo mental sobre lo que significa dirigir. La trascendencia de este trabajo radica en señalar que son esos modelos inconscientes (quizás un poco menos inconscientes después de esta reflexión) los que guían la acción del directivo.

Figura 13.8. Resumen del modelo

Somos una sociedad de organizaciones. En el ámbito público, esta afirmación se vuelve aún más contundente. Y no olvidemos que la acción del directivo público es clave para la buena marcha de las unidades y para la consecución del impacto deseado de las políticas públicas. Por ello es crítico tener al frente de estas organizaciones directivos capaces de gestionarlas, de manera que se consigan los resultados socialmente necesarios. Esperamos haber contribuido en alguna medida a ello con el presente trabajo.

REFERENCIAS

- Albet, J. 1995. *Análisis y valoración de puestos de trabajo*. Barcelona: Hay Management Consultants-Hay Group.
- Allan, P. 1981. Managers at Work: A Large-scale Study of the Managerial Job in New York City Government. *Academy of Management Journal*. Vol. 24, Nº 3. New York.
- Blanco de Tella, L., et al. 1975. *Organización y procedimiento administrativos* Madrid: Montecorvo, S.A.
- Costin, A.A. 1970. "Management Profiles in Business and Government". McGill University, Montreal. Tesis inédita.
- Fayol, H. 1961. *Administración industrial y general*. Buenos Aires: El Ateneo Editorial.
- Flanders, L. y Utterback, D. 1985. The Management Excellence Inventory: A Tool for Management Development. *Public Administration Review*. Vol. 45, Nº 3.
- Gabarro, J. J. 1986. Cuando un nuevo directivo accede al cargo. *Harvard-Deusto Business Review*. Segundo trimestre. Barcelona.
- Garrido Falla, F., et al. 1980. *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Gulick, L. y Urwick, L. 1937. *Papers on Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Hofstede, G. 1980. *Culture Consequences: National Differences in Work Related Values*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Kotter, J.P. 1983. Lo que hacen los buenos directores generales. *Harvard-Deusto Business Review*. Tercer trimestre. Barcelona.
- Kotter, J. y Lawrence, P.R. 1974. *Managers in Action*. New York: Wiley.
- Losada i Marrodán, C. 1989. Las gerencias de la administración de justicia española: un elemento de cambio para el futuro próximo. *Papers-ESADE*. Nº16. Barcelona.
- Losada i Marrodán, C. 1997a. Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública. *Documentación Administrativa*. Nº 241-242. INAP. Madrid.
- Losada i Marrodán, C. 1997b. *La función directiva pública*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública (en preparación).
- Mendoza Mayordomo, X. 1995. La función directiva en las organizaciones profesionales. *CIFA*. Barcelona.
- Metcalfe, L. 1990. *Public Management: From Imitation to Innovation*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Mintzberg, H. 1983. *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. 1984. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. 1994. Rounding out the Manager's Job. *Sloan Management Review*. Vol. 94, Nº-4.
- Mitrani, A., Dalziel, M., Suarez de Puga, I. 1992. *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Madrid, Barcelona, Bilbao: Deusto.

- Rossi, A. 1990. Tentativa de estimación de la estructura del tiempo de contacto del Consejero de Estado (Suiza). *IDEHAPE, Bulletin-Informations trimestrielles de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique*. Boletín 27. Février 1990.
- Sayles, L.R. 1964. *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*. New York: McGraw-Hill.
- Stewart, R. 1988. *Managers and Their Jobs*. London: McMillan. 2^{da} edición.
- Stewart, R. 1989. Studies of Managerial Jobs and Behavior: The Ways Forward. *Journal of Management Studies*. Vol. 26, N°1.

CAPITULO 14

¿COMO MODERNIZAR EL ESTADO Y FORMAR LOS GERENTES SOCIALES NECESARIOS? ALGUNAS SUGERENCIAS PARA LA ACCION

Bernardo Kliksberg¹

El Estado necesario

En la Declaración y Programa de Acción que surgieran de la Cumbre Mundial de Copenhague de 1995 (World Summit for Social Development, 1995), durante la cual se reunieron 118 mandatarios del mundo, se señala que “reconocemos que los habitantes del mundo han mostrado por diferentes vías la necesidad urgente de enfrentar los profundos problemas sociales que están afectando a cada país, especialmente la pobreza, el desempleo y la exclusión social”.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) describe la situación internacional en los siguientes términos:

“Pese a todos nuestros avances tecnológicos, aún vivimos en un mundo donde la quinta parte de la población del mundo en desarrollo está hambrienta al ir a dormir cada noche, donde la cuarta parte carece de acceso a necesidades básicas como el agua potable no contaminada, y la tercera parte vive en estado de abyecta pobreza, tan al margen de la existencia humana que no hay palabras para describirlo.

Vivimos también en un mundo de inquietantes contrastes: donde tantos padecen hambre, pero hay tanta comida que se desperdicia; donde tantos niños no viven lo suficiente para disfrutar de su infancia, pero hay tantas armas que no son necesarias”.

¹ **Bernardo Kliksberg** es asesor de diversos organismos internacionales, entre ellos la ONU, la OIT, el BID, la OEA, y la UNESCO. Ha sido director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización Estatal y Gerencia Social. Es profesor honorario de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID) en Washington, D.C. Kliksberg es autor de 32 obras y numerosos trabajos; entre sus últimas publicaciones figuran: *Pobreza. Un tema impostergable* (Fondo de Cultura Económica), *Pobreza. Claves para una gerencia social eficiente* (Editorial Norma); *Social Management: Some Strategic Issues* (United Nations, New York); y *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional* (Fondo de Cultura Económica).

En América Latina, entre los reiterados llamados de alerta sobre el deterioro del cuadro social efectuados por la Cumbre de Presidentes Iberoamericanos, la OEA, el BID, el Banco Mundial, el PNUD y otras entidades, el informe especial preparado para la Cumbre de Copenhague por una comisión presidida por Patricio Aylwin (BID *et al.*, 1995) hace una severa advertencia. Tras constatar el aumento de los niveles absolutos y relativos de pobreza, allí se señala que “la pobreza de casi la mitad de los latinoamericanos es una situación que, más allá de la injusticia que entraña y que exige la solidaridad de la sociedad para superarla, representa un costo económico en cuanto no permite elevar la productividad del trabajo y es una fuente latente de tensión política y social que puede llegar a amenazar la estabilidad y comprometer la democracia”.

Según indican las más diversas fuentes, se requieren cambios profundos en el diseño de las políticas económicas y sociales, una articulación de nuevo cuño entre ambas, mejoramientos drásticos en los muy elevados umbrales de inequidad de la región, la puesta en marcha de políticas agresivas y programas sociales, la realización de esfuerzos sostenidos de inversión para mejorar la educación, la salud y otras áreas sociales, además de una gerencia social de buena calidad.

El Estado debe cumplir una función estratégica en lo que se refiere a asegurar que estos cambios se lleven a cabo, y al mismo tiempo ser capaz de facilitar el desarrollo de las potencialidades de participación y aporte al proceso por parte de la sociedad civil en sus múltiples expresiones.

¿Cómo modernizar el Estado para que pueda llevar a cabo las misiones organizacionales de alta complejidad que exige esta realidad? El esfuerzo de reforma debería estar orientado hacia la producción directa e indirecta de eficiencia y equidad en el campo social. ¿Cuáles deberían ser los lineamientos para inducir cambios en esas direcciones?

El tema supone problemas previos de conceptualización reflejados en ciertos marcos de referencia tradicionales que bloquean seriamente el camino hacia transformaciones productivas, y que por lo tanto deben ser superados.

Uno de los mitos predominantes al respecto ha sido la difundida creencia en la dicotomía política-instrumentación. Esta ha afectado seriamente la capacidad real para ejecutar las políticas públicas y por ende las sociales. Según esa supuesta dicotomía, el problema central se circunscribe al campo de la planeación y la formulación de estrategias. Superado ese problema mediante una adecuada concepción de las políticas, se emprendería la etapa administrativa de “pura implantación” en que, si bien es posible que se presenten dificultades, éstas no pasarían de ser meros problemas de ajuste organizacional, de rediseño de estructuras formales y, en todo caso, de capacitación para ajustarse a los nuevos organigramas y normas.

El campo de la política social ha desmentido ampliamente este mito, pero a costos altos. Se ha demostrado en la práctica que la etapa de instrumentación

presenta una altísima complejidad. Hay en ella mucho más que procesos administrativos y su dinámica supera plenamente la visión mecánica que supone que allí sólo se “ejecutan” instrucciones. La implantación de las políticas sociales es un ámbito donde se expresan múltiples aspectos de las luchas dentro del sector público; es uno de los espacios favoritos para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil y para la disputa por el poder. Al mismo tiempo plantea problemas organizacionales desconocidos, escenarios imprevistos y dificultades técnicas muy específicas que están ausentes en otros campos de gestión.

El mito de la dicotomía conduce a simplificar y virtualmente a eludir el problema. Implica una negación casi patológica del mismo, la cual tiene un costo elevado. Las dificultades de instrumentación han tendido en forma repetida a paralizar, bloquear y quitar toda viabilidad a los diseños más estructurados de política social. La subestimación o marginación de las variables institucionales y gerenciales ha derivado en la carencia de estrategias para hacer frente a esa problemática y en el enquistamiento de quejas sin salida sobre la ineficiencia burocrática. Asimismo ha conducido a que haya conformidad con el mito de que la planificación no es responsable del fracaso, el cual debe adjudicarse exclusivamente a los “irrecuperables burócratas”.

Para lograr resultados en política social es imprescindible superar este mito paralizante. Se hace necesario aceptar la complejidad, ambigüedad y multidimensionalidad de los procesos de ejecución de las políticas; tratar de releerlos desde esas perspectivas procurando encontrar claves para orientarse en ellos; buscar estrategias para hacer frente a esa complejidad; practicar el ensayo y el error, y aprender de la experiencia organizacional.

Modernizar el Estado para el desarrollo social supone reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución por otro amplio y múltiple que incorpore los desarrollos avanzados de las ciencias gerenciales y los análisis fácticos de los procesos de instrumentación de las políticas públicas. Por otra parte, en la práctica esa modernización no se podrá realizar si no se cuenta con gerentes sociales de nuevo cuño. En ese marco se inscribe este trabajo, a través del cual se pretende aportar elementos de juicio sobre algunos aspectos centrales en la amplia agenda de cuestiones que se abren desde esa perspectiva. En primer término se abordan las dimensiones más relevantes de la situación actual de los sectores sociales del Estado en la región. Posteriormente se enuncian algunos lineamientos para la reforma del sector social. Con base en los elementos anteriores se examina el problema de la existencia de los recursos humanos gerenciales apropiados. El objetivo de este trabajo no es, pues, agotar los temas a abordar. Se trata más bien de presentar una serie de reflexiones abiertas que contribuyan a fecundar un debate que todavía no concluye.

¿Qué sucede en las organizaciones del campo social?

En la ciencia gerencial de “frontera tecnológica” de nuestro tiempo se insiste en que las organizaciones son estructuras sociales que resumen gran parte de los dilemas y ambigüedad de las sociedades modernas. Asimismo se señala que para comprender esas estructuras hay que transitar necesariamente desde las concepciones unilaterales y estáticas, hacia visiones complejas y de carácter dinámico que abarquen múltiples dimensiones.

En la concepción dominante se hace una lectura muy formal del sector social. Sus características principales más frecuentemente citadas son: proliferación de organismos, organigramas globales difusos, superposición de funciones, coordinación insuficiente, procedimientos y rutinas imprecisas y ausencia de normas detalladas. Las observaciones son reales, pero ¿es esa realmente la cuestión central? La ciencia gerencial de vanguardia desconfía de esas lecturas, pues pueden conducir a que se conciba el problema como de mero desorden organizacional formal y por ende solucionable mediante mecanismos ordenadores. La atención puede concentrarse en forma exclusiva en los organigramas, manuales de normas, procedimientos y circuitos, u orientarse a buscar el orden a toda costa mediante modelos más piramidales, como el del superministerio coordinador de lo social, que impondría su dictadura de “orden y progreso” a la desarticulación usual.

Los procesos organizacionales van mucho más allá. En la gerencia moderna se ha demostrado claramente que las organizaciones privadas y públicas que logran la excelencia no llegan a ella por medio de minuciosos reordenamientos formales sino, entre otras cosas, a través de su capacidad para identificar la agenda de decisiones claves, el desarrollo de la red de contactos, la participación del personal, las innovaciones, la flexibilidad, las políticas de imagen eficientes, las relaciones con el medio, y el desarrollo de aptitudes para lidiar con la complejidad. Cabe destacar que incluso se ha llegado a demostrar a través de mediciones que los componentes formales representan un porcentaje muy reducido de la productividad final de las organizaciones.

Los problemas de desorden formal existentes en el campo social son un obstáculo y deberían ser resueltos, pero es imprescindible trascenderlos para lograr una eficacia real. El diagnóstico no puede detenerse en la mera “topografía formal” del sector social.

Las graves dificultades de productividad y operación que tiene dicho sector en la región parecen estar ligadas a cuestiones como las siguientes:

- En términos de la macroestructura organizacional de todo el sector público, el sector social en su conjunto tiende a ser débil. Su incidencia en las grandes decisiones es limitada y por lo general las recibe como datos a partir de los cuales debe actuar. Su “posicionamiento” político en la estructura de poder real del Esta-

do no se encuentra en la cúspide, sino en los niveles medios y en diversos casos en los inferiores. En realidad, el sector social no dispone de la capacidad de decisión necesaria para influir de manera importante en los procesos fundamentales para cumplir con sus objetivos. Con mucha frecuencia queda por fuera de las decisiones sobre aspectos fundamentales tales como la negociación de la deuda externa y la política comercial, de precios y de remuneraciones.

- En los aparatos públicos típicos de numerosos países de la región, existen ciertas organizaciones modernas que muestran indicadores significativos de desarrollo gerencial, estabilidad, remuneraciones adecuadas y uso de tecnologías avanzadas. Junto a ellas existen diversas organizaciones institucionalmente atrasadas y otras en estado intermedio. Las del sector social se ubican con frecuencia en las dos últimas categorías. Ello les resta poder, las hace muy vulnerables ante los cambios, adolecen de grandes dificultades para asimilar programas nuevos no tradicionales y presentan graves restricciones en su capacidad de gestión.

- Los procesos de instrumentación de las políticas sociales son terreno fértil para las luchas de poder, el cabildeo, el clientelismo y todo tipo de presiones económicas y especulativas, tanto nacionales como regionales. Con frecuencia, en ellos se decide realmente “qué corresponderá a quién”, al margen de los supuestos objetivos de los programas sociales.

- Los “metapoderes” externos, así denominados por la gerencia moderna, sustraen poder y recursos de los programas sociales. En consecuencia, los organismos del sector social defienden con máximo celo el restringido poder restante. Todo ello propicia condiciones que agudizan la lucha interorganizacional por el mismo.

- Existe consenso en que la participación de la comunidad es imprescindible para lograr la eficiencia en los programas sociales. Sin embargo, el sector social tiende a estar constituido por organizaciones que se manejan con esquemas de corte piramidal neto, acentuadamente formalistas. Dichos modelos obstruyen la participación, generan múltiples conflictos con la comunidad y son incapaces de captar las señales que de ella provienen (Kliksberg, 1995a).

- El modelo organizacional prevaleciente en instituciones intermedias y atrasadas como los son muchas de las sociales es el centralista; no es de asombrarse, pues, que en él la resistencia a descentralizar tenga fuerte arraigo.

- El sector social debería tener amplias capacidades para concertar con la sociedad civil. Existe un potencial enorme para sacar adelante operaciones conjuntas con las organizaciones no gubernamentales y otras. El modelo prevaleciente no da mayor lugar al desarrollo de estas posibilidades que, entre otras cosas, exigen una elevada flexibilidad interna en las organizaciones. Por el contrario, tal modelo tiende a hacer rígidas las conductas.

- Los sectores sociales carecen de una gestión especializada en gerencia social. Su alta dirección normalmente está constituida por profesionales de campos

sectoriales (médicos, educadores, etc.) quienes, independientemente de su calificación, no poseen la formación especializada necesaria para encargarse de las actividades gerenciales en el marco característico de los programas sociales (incertidumbre, conflicto, escasez de recursos, presiones múltiples y negociaciones permanentes).

- El sector social utiliza poco y mal la evaluación como instrumento gerencial. Ello no tiene que ver con dificultades meramente administrativas, sino que se vincula a los otros problemas mencionados, así como a discusiones muy importantes pero aún sin resolver sobre “qué evaluar”.

- El trabajo del sector social se basará cada vez más en operaciones multi-institucionales. Sus objetivos se cumplirán sólo mediante proyectos que agrupen los esfuerzos de diversas entidades de diferentes campos. Se necesita desarrollar capacidades para manejar este tipo de operaciones, pero en el sector social no se las está cultivando en forma sistemática; tampoco se está prestando atención orgánica a aprender de sus propias experiencias, de sus fracasos y de sus logros en ese campo.

Algunos lineamientos para la modernización institucional

Reformar el Estado para favorecer la gestión eficiente y equitativa de las políticas y programas sociales requiere necesariamente de la formulación de estrategias eficaces respecto a cada uno de los temas arriba mencionados y otros adicionales. Una reforma que no los considere tendrá efectos muy restringidos. El estilo tradicional de reformar el sector social no ha incorporado estrategias orgánicas para actuar en relación con este tipo de temas. Se ha concentrado, como se subrayó, en un determinado orden de problemas, los referidos al reordenamiento formal —que por cierto existen y necesitan atención— y que apenas si rozan el conjunto de la situación que hay que abordar. Por otra parte, los logros relativamente fáciles que pueden obtenerse en esta materia crean una ilusión de reforma que causa graves perjuicios por cuanto bloquea el avance hacia las cuestiones estratégicas.

Todo este estilo se encuadra a su vez en una óptica organizacional global, muy cuestionada por la gerencia moderna, pues privilegia los elementos formales y normativos simplificando los problemas gerenciales reales. En el campo social esa óptica es portadora incluso de marcadas disfuncionalidades que pueden aumentar las ineficiencias en vez de disminuirlas.

Como señala Dennis Rondinelli (1983), la insistencia en la planificación detallada de proyectos, su estricto control administrativo y la adjudicación de los desvíos a los sistemas de planificación y de control no corresponde a la realidad de muchos proyectos en ejecución en el mundo en desarrollo:

“Independientemente de lo comprensivo de la planificación del proyecto o de la forma como se efectuó el análisis técnico, rara vez se hace la observación de

que los problemas encontrados eran impredecibles. Tampoco se suele mencionar que los procedimientos detallados, inflexibles y complejos para la formulación, el análisis y la gerencia pueden haber originado muchos de los problemas. Por ejemplo, los intentos de imponer normas racionales y sistemáticas han causado conflictos y tensiones entre el personal de los organismos financieros, la planificación central del Estado, los gerentes y técnicos de proyectos y los diversos grupos y asociaciones afectados. Los problemas surgen igualmente por razones de rigidez de los procedimientos de planificación y formulación, especialmente cuando los organismos financieros ordenan que los gerentes sigan formulaciones preconcebidas en situaciones imprevistas de cambio social, económico y político”.

La reforma del sector social debe trasladarse desde las ilusiones fáciles hacia el complejo campo de la reforma multidimensional, la cual debe tratar de afectar los aspectos estratégicos de la productividad del sector. Se señalan a continuación, algunos de los lineamientos principales que deberá considerar una reforma de este tipo.

Desarrollo de redes. ¿Cómo encarar el problema de la actual desarticulación del sector social en varios países de la región? La eficacia de diversas experiencias, en muchos casos fuertemente influenciadas por la concepción tradicional de la reforma, ha sido muy limitada. Los intentos de establecer jerarquías rígidas en el sector con el fin de convertirlo en una pirámide formal casi siempre han conducido a agudizar las luchas interorganizacionales por jurisdicciones y recursos.

Una perspectiva promisorio que se debe explorar es la que surge de uno de los campos de trabajo centrales en gerencia pública de avanzada: la gerencia intergubernamental. Se parte de que, por lo general, las organizaciones públicas nunca lograron sus objetivos en forma aislada; necesitan que otras entidades marchen en direcciones semejantes porque la naturaleza y amplitud de esos objetivos requieren del concurso multi-institucional. Ello constituye la esencia misma del sector social. Cualquier objetivo en cualquier campo de importancia (salud, educación, nutrición, por ejemplo) sólo se alcanzará con avances coordinados en otros ámbitos. Los resultados sociales dependerán del funcionamiento total del sector social o de algunos de sus componentes. La idea es manejar en forma efectiva esas realidades en la práctica organizacional: pasar del concepto de gerencia aislada de organismos al de gerencia intergubernamental. Esta insiste en el logro de objetivos mediante la configuración de redes organizacionales. Se trata de que en dichas redes se desarrollen en forma creciente las sinergías posibles entre las entidades componentes.

Las redes deberían ser horizontales, con un punto de coordinación instrumental que puede aportar el ministerio especializado en la problemática social en su conjunto, pero su base de cohesión no debe ser la jerarquía sino la identifica-

ción de sinergías. El sector social reúne potencialidades importantes para este tipo de trabajo. Es posible visualizar claramente la posibilidad de identificar, en el marco de una red social, proyectos comunes en campos críticos como la producción de información estratégica, la búsqueda en común de fuentes de financiamiento y su negociación conjunta, la preparación de recursos humanos especializados y la fijación de niveles de calidad en materia de evaluación de programas sociales.

No se trata sólo de sustituir la tendencia a la “feudalización” que actualmente se presenta en el campo social por una mejora de las relaciones entre las organizaciones. Se trata más bien de pensar en términos de un sistema de organizaciones interdependientes que gradualmente desarrollen su capacidad para actuar como tales.

El perfil del sector público en las sociedades más avanzadas se está encaminando decididamente en esa dirección. Como lo destaca Myrna Mandell (1994):

“La perspectiva organizacional basada en la coordinación según jerarquías y estrictas cadenas de mando ya no es apropiada. Se necesita una perspectiva revisada de la coordinación por negociación basada en las relaciones interdependientes. En consecuencia, la idea de que las relaciones intergubernamentales se llevan a cabo en redes interorganizacionales y no en entidades organizacionales separadas es un cambio importante en nuestra manera de conceptualizar la gerencia en el escenario intergubernamental”.

El énfasis de Mandell (1994) se aplica plenamente al campo social cuando afirma que “dado lo complejo de la sociedad moderna y la necesidad de formar redes interorganizacionales para manejar las complejidades, este cambio parece incluso tardío”.

Articulación de las políticas económica y social. La concepción delineada sobre lo imprescindible del trabajo intergubernamental debería tener una aplicación activa en el campo de la articulación de los sectores económico y social del gobierno. La eficiencia social final resiente los graves efectos de las marcadas fallas de articulación vigentes, las cuales cubren un amplio espectro que va desde el diseño de políticas y la compartimentalización en la instrumentación de las mismas, hasta el uso de sistemas de medición disímiles.

Se requiere la participación activa y permanente del sector social en la concepción de políticas económico-sociales integradas. Ello demanda que una de las dimensiones básicas de la reforma del sector social sea la configuración de espacios organizacionales y capacidades apropiadas para su participación eficiente en la materia.

Las reformas necesarias son múltiples. Deberían crearse unidades especializadas en los altos niveles de decisión del sector social exclusivamente para apoyarlos en su actuación en el debate de las políticas económicas globales. El sector social debería contar, asimismo, con sistemas de información a la altura de los

procesos de discusión de decisiones de esta complejidad. Por otra parte, se ha abierto un amplio campo, casi inexplorado, en cuanto al establecimiento de mecanismos permanentes de integración de enfoques y trabajo mancomunado de los sectores económico y social. Es claro que la mera fórmula de los gabinetes conjuntos no permite llegar a los niveles de coordinación efectiva deseables. Estos deberían basarse en el trabajo regular e institucionalizado de unidades mixtas de seguimiento de las políticas económico-sociales públicas que apoyen a los gabinetes conjuntos, supervisen la ejecución de sus decisiones y retroalimenten su proceso de elaboración de políticas.

Jerarquización organizacional del sector social. La relevancia de los problemas sociales requiere la profunda rejerarquización de la actual posición organizativa del sector social en el aparato público. Se debe marchar hacia un sector social tecnológicamente modernizado, mucho más cercano a los niveles máximos de decisión gubernamental y que pueda proyectar una imagen de mayor peso en el conjunto del aparato público y la sociedad.

La vía de la descentralización. Desde una perspectiva gerencial, el potencial de mejoras de la productividad de las políticas y programas sociales existente en la descentralización tiene gran significado. La naturaleza de estos programas requiere un tipo de gerencia adaptativa, abierta y flexible, que encuentra su hábitat propicio en modelos de gestión descentralizados. Estos harán posible el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales. Sin embargo, las dificultades que surgen de la práctica de la descentralización son considerables y deben ser enfrentadas sistemáticamente. Entre ellas se encuentra el peligro del "apoderamiento" de los programas sociales por parte de las élites locales. Si se superan estos y otros problemas, los beneficios que se logren serán muy importantes. De particular importancia son las perspectivas que ofrecen en ese sentido la municipalización de programas sociales.²

Impulso a la participación comunitaria. La reforma del sector social debe orientarse a crear las condiciones organizacionales que faciliten la participación comunitaria. Dadas las actuales características del sector social, el logro del consenso pleno sobre la relevancia estratégica de dicha participación se enfrenta a múltiples trabas. Algunas tienen que ver con problemas más generales del sector público que bloquean la participación ciudadana en general, otras con resistencias sólidas a ésta, y algunas más con la falta de esfuerzos sistemáticos para pasar de la mera participación declarativa a la práctica cotidiana. La reforma debe abarcar desde los sistemas de información que contribuyan a la transparencia de los programas sociales, hasta la creación de una cultura en pro de la participación entre en los funcionarios. Asimismo-

² Una sugestiva visión de las ventajas de la municipalización en materia nutricional puede encontrarse en Schejtman (1990).

mo, será necesario iniciar y promover el aprendizaje organizacional continuo sobre cómo estimular y facilitar la participación con base en las experiencias concretas.

Concertación activa con la sociedad civil. Para movilizar el cuantioso potencial de colaboración de la sociedad civil en los objetivos planteados para el sector social público se requieren reformas significativas que favorezcan la concertación con las organizaciones no gubernamentales y otras entidades de la sociedad civil. La reforma debe introducir espacios organizativos específicamente dirigidos a identificar y promover posibilidades de concertación y desarrollar capacidades especializadas para los problemas técnicos particulares que la misma reforma plantea. En el momento, la rigidez de los modelos organizacionales del sector social obstruye seriamente el aprovechamiento de oportunidades en este campo. La reforma debe tener como uno de sus objetivos la flexibilización normativa y organizacional.

Profesionalización de la gerencia social. El manejo de un sector social reformado, modernizado tecnológicamente y reestructurado en aspectos básicos requiere capacidades adecuadas. Estas constituyen un aspecto estratégico del problema y sólo surgirán si se plantea una política de profesionalización de fondo de la gerencia social que prevea la creación de una carrera orgánica en esa materia, con criterios avanzados y modernos de selección, promoción, compensación, evaluación y desarrollo gerencial.

El tema del poder. Las organizaciones del sector social desarrollan su labor en medio de múltiples presiones. La lucha por el poder y el cabildeo tiene una dinámica muy activa en este campo. El enfoque organizacional ortodoxo prácticamente elude la cuestión, suponiendo de hecho que la organización sigue fiel a sus derroteros formales. Esta imagen mítica la deja claramente indefensa frente a las presiones externas. En la gerencia moderna, las luchas de poder no se eluden, sino que se asumen en forma realista, buscando las estrategias apropiadas para hacerles frente. La reforma del sector social debe adoptar como uno de sus ejes el reconocimiento oficial de la existencia de dichas luchas y la consiguiente preparación de la organización para encararlas. La introducción de instrumentos modernos de gerencia, como técnicas de planificación estratégica, políticas de negociación y el uso de escenarios múltiples, puede aumentar en forma notable la capacidad real de la organización para preservar y cumplir sus objetivos.

Cooperación regional e interregional para la reforma. Una reforma del sector social del corte planteado implica un gran esfuerzo de ensayo y error, de aprendizaje continuo a partir de la propia acción y de apertura hacia la experiencia de otros países. Es así como este esfuerzo puede beneficiarse mucho de la cooperación regional e interregional. Intercambiar experiencias, detectar aquellos programas que realizados mancomunadamente tendrían efectos mucho mayores, investigar comparativamente y en común problemas cruciales, son algunas de las posibilidades que surgen en este campo.

Un tema clave: La formación sistemática de gerentes sociales

En el mundo contemporáneo la gerencia constituye una actividad que está produciendo un salto paradigmático a medida que transita desde nociones y conceptos tradicionales hacia intentos de mayor escala para hacer más científico y riguroso el conocimiento manejado. Ello responde a exigencias muy concretas. Sin una gerencia superior de mayor vuelo conceptual, solidez epistemológica y adaptabilidad, las organizaciones tienden a quedar fuera de competencia frente a una realidad caracterizada por la complejidad, la incertidumbre y la internacionalización económica y política.

En el campo social estas exigencias adquieren mayor relevancia. Sus programas se hallan inmersos en contextos cuya turbulencia reclama sistemas complejos y altamente sensibles de interpretación que puedan fundar la acción en forma eficiente.

Sin embargo, la preparación sistemática de gerentes para las condiciones particulares de operación de los programas sociales se encuentra claramente atrasada en el mundo en desarrollo. Se ha tendido a llenar esas posiciones con especialistas de áreas sectoriales a los que se ha procurado facilitar algún tipo de formación en gerencia tradicional.

La gerencia social exige una preparación más amplia que la que proporciona la tradicional. La tarea real excede totalmente a la del gerente POSDCORB de los libros de texto ortodoxos, a quien se enseña de modo sumamente formal a planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar. La tarea difiere notablemente de ese modelo y se parece a la que describe Rondinelli (1983):

"La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planificación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen desanimarse o suprimirse por la rigidez del diseño y los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para diseñar y gestionar simultáneamente y para probar continuamente nuevas ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren".

¿Cuál debería ser el perfil del gerente social? ¿En qué consiste su especificidad? Entre otros aspectos básicos, debería reunir las siguientes capacidades estratégicas:^{3 4}

³ El tema se encuentra tratado detalladamente en Kliksberg (1995b).

⁴ Se está desarrollando un esfuerzo sistemático de amplia cobertura para impulsar la formación de diseñadores de políticas sociales y gerentes sociales en el nuevo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, creado recientemente por el BID en Washington.

Manejo de la complejidad. Para lidiar con la complejidad del entorno y la dinámica cambiante de los programas sociales, el gerente social debe suplantar el modelo de visualización de la realidad del gerente tradicional por otro que implica una ruptura mental considerable.

Como señala Gareth Morgan (1986), el modelo tradicional considera la realidad desde un punto de vista fijo; en el modelo necesario se deben tener en mente de manera simultánea varios escenarios. En el modelo ortodoxo, el gerente juzga y permanece aferrado a esos juicios. En el necesario, está siempre abierto a cambiar y suspende sus juicios hasta que surja una visión integral de la situación. En el tradicional, si hay diferencia de opiniones con sus subordinados o con otros niveles, el gerente trata de obligarlos a que se amolden a su enfoque; en el necesario, parte del principio de que pueden existir diversos ángulos de apreciación de los problemas y hay que tratar de aprovecharlos.

En síntesis, la aproximación simplificadora ingenua, que tiende a actuar con base en la existencia de soluciones "únicas", debe ser reemplazada. Para lograr eficiencia es preciso un tratamiento que parta de la ambigüedad de las situaciones, la multiplicidad de escenarios posibles, la adaptación, el pensamiento multidisciplinario, y la posibilidad de cursos alternativos.

Gestión interorganizacional. La eficiencia en el campo social estará cada vez más ligada, como se destacó, a la capacidad para construir redes interorganizacionales y manejarlas apropiadamente. Se debe preparar al gerente social en esa dirección. Como señala Bárbara Coe (1994):

"El enfoque gerencial más apropiado se caracteriza tanto por la percepción de todo el escenario como una metaorganización, como por la creación de conciencia, aceptación y el estímulo de los valores, intereses, ideas, funciones, liderazgo y colaboración de toda la gama de grupos de interés dentro de dicha metaorganización".

Las habilidades para operar en redes o metaorganizaciones son diferentes de las tradicionales. No se trata de emplear la jerarquía o exhibir poder; tales habilidades tienen que ver más bien con imágenes como la del llamado *corredor multilateral* que negocia permanentemente programas y relaciones dentro de la propia red y tiene capacidades para identificar puntos comunes, persuadir, promover, negociar y acumular coincidencias.

Desarrollo de la autosustentación. El gerente social debe tener siempre como premisa orientadora la idea de que en todos los casos una meta fundamental de su labor es el fortalecimiento de la articulación social de los sectores asistidos con vistas a su propia autonomía. Las tentaciones paternalistas y las estrategias de manipulación deben sustituirse por una búsqueda persistente de condiciones favorables para que la población asistida pueda desarrollar sus propias energías y

potencialidades. Para ello será necesario apoyar fuertemente todas las dinámicas de avance de la misma hacia su mayor articulación y organización. Para lograrlo se deben desarrollar en el gerente social actitudes en favor de la participación genuina, hacerle tomar conciencia de los sutiles e innumerables disfraces del paternalismo y la manipulación, y dotarlo de conocimientos sólidos en cuanto a las dificultades previsibles en los procesos participatorios y las estrategias adecuadas.

Agente de cambio organizacional. El gerente social debe ser un agente del cambio en las direcciones señaladas en la sección anterior. Por consiguiente, se le debe capacitar para que rediseñe su propia organización, buscando la flexibilidad, la descentralización y la concertación continua con la sociedad civil. No debe verse —tal como sucede en el modelo gerencial tradicional— como un omnipotente de la toma de decisiones de papel providencial, sino más bien como punto focal de un sistema que funcionará con mayor eficiencia si logra ampliarlo mediante la concertación con organizaciones externas y si logra mejorar su eficiencia descentralizando hacia las regiones y los municipios.

A su vez, el funcionamiento de una organización moderna abierta y flexible requiere necesariamente que se practique la participación hacia su interior. Sólo así conseguirá el compromiso efectivo del personal con las metas, la creatividad organizacional y la apreciación multivariada desde diversos ángulos, un aporte que ayudará a que la organización ajuste sus decisiones sobre la marcha.

Compromiso con la comunidad. El gerente social conduce programas de enorme responsabilidad que pueden afectar la vida cotidiana de miles de personas. Las actitudes tecnocráticas puras en este campo deben reemplazarse por un compromiso decidido con las metas fijadas y una firme orientación a contribuir efectivamente a la resolución de los problemas de la comunidad.

Comentarios finales

El verdadero desafío en lo que hace a la reforma de los sectores sociales es superar las limitaciones de su perfil actual, caracterizado por organizaciones aisladas, poco flexibles, hipercentralizadas, hostiles a la participación real, elusivas de los problemas de lucha por el poder, de peso limitado en el aparato público, sin carreras gerenciales orgánicas ni gerentes especializados en lo social. Se trata, pues, de organizaciones que tienen una participación limitada en la definición de las políticas económicas de fondo. El reemplazo de la concepción tradicional de la reforma por la agenda de una reforma multidimensional abre paso a estrategias no convencionales de cambio que probablemente permitan logros mayores en la eficiencia y en la equidad de las políticas y programas.

Cabe hacer una advertencia. Es esencial que se superen los cuellos de botella institucionales, organizacionales y gerenciales planteados, con el fin de que las políticas y programas sociales no se desvirtúen en el proceso de implantación y se

transformen en realidades muy disímiles de las originalmente previstas. Sin embargo, debe tenerse muy en cuenta que la modernización de la capacidad de gestión estatal es sólo un aspecto del problema global. Para producir mejoras efectivas en el campo de lo social es necesario atacar con políticas apropiadas las causas estructurales que generan los graves niveles de deterioro social e inequidad existentes. El perfil futuro del continente está muy ligado a la acción en este campo crucial. El informe de la comisión presidida por Patricio Aylwin coloca en un primer plano las implicaciones de esta situación: "los hechos descritos ... que afligen en mayor o menor medida a casi la mitad de los habitantes de América Latina y el Caribe –pobreza, falta de trabajo, marginación social– constituyen un escándalo desde el punto de vista moral, son un obstáculo o freno al desarrollo e importan una peligrosa amenaza a la paz social y a la estabilidad política de nuestras naciones" (BID *et al.*, 1995).

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), et al. 1995. *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*. Washington, D.C.: BID.
- Coe, B. 1994. Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales. En B. Kliksberg, compilador. *Pobreza: un tema impostergable*. Cuarta edición. México: Fondo de Cultura Económica; 1994.
- Kliksberg, B. 1995a. "Participation of stakeholders: some strategic issues". Naciones Unidas, New York.
- Kliksberg, B. 1995b. *Pobreza: el drama cotidiano. Claves para una gerencia social eficiente*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*. New York, México: PNUD, Fondo de Cultura Económica.
- Mandell, M. 1994. La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada. En B. Kliksberg, compilador. *Pobreza: un tema impostergable*. Cuarta edición. México: Fondo de Cultura Económica; 1994.
- Morgan, G. 1986. *Images of Organization*. Londres: Sage.
- Rondinelli, D. A. 1983. *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*. New York: Methuen.
- Schejtman, A. 1990. Gestión local y seguridad alimentaria. En B. Kliksberg, compilador. *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano; 1990.
- World Summit for Social Development. 1995. Copenhagen Declaration and Programme of Action. World Summit for Social Development. Copenhagen, 6–12 de marzo de 1995.

¿De burócratas a gerentes?

La imperiosa necesidad de buscar soluciones al mal funcionamiento de los servicios públicos en América Latina obliga a buscar en las ciencias de la gestión alternativas modernas que puedan satisfacer la creciente demanda de mayor calidad en la acción pública. Esta publicación recoge de manera sistemática la contribución de destacados académicos y expertos en el campo de la reforma del Estado, quienes examinan una amplia variedad de temas que va desde las aportaciones del marketing público a las nuevas técnicas en la mejora de la provisión de servicios, pasando por sugerentes e innovadoras ideas en la gestión del personal al servicio del Estado.



Banco Interamericano de Desarrollo
1886938644
De Burócratas A Gerentes

Desarrollo