



INGENIERÍA INDUSTRIAL UNIVERSIDAD DE CHILE

PROGRAMA DE HABILIDADES DIRECTIVAS

GESTIÓN ESTRATÉGICA Y CREACIÓN DE VALOR EN EL SECTOR PÚBLICO

CAPITULO 4

MARK H. MOORE

REPRODUCCIÓN PARA FINES DOCENTES

MARK H. MOORE

GESTIÓN
ESTRATÉGICA
Y CREACIÓN
DE VALOR
EN EL
SECTOR
PÚBLICO

SUMARIO

Agradecimientos	11
Prólogo	15
Introducción	19
1. Imaginación gerencial	37

Primera parte VISIONES DEL VALOR PÚBLICO

2. Definiendo el valor público	59
3. La estrategia organizativa en el sector público	101

Segunda parte CONSTRUYENDO APOYO Y LEGITIMIDAD

4. Movilización del apoyo y la legitimidad para la coproducción: las funciones de la gestión política	165
5. Promoción, negociación y liderazgo: las técnicas de la gestión política	201

Tercera parte DELEGANDO EL VALOR PÚBLICO

6. Reingeniería de la producción en el sector público: la función de la gestión operativa	277
7. Implementación de estrategias: las técnicas de la gestión operativa	337
Conclusión: actuar para una sociedad dividida e incierta	409
Índice analítico y de nombres	431

Capítulo 4

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

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

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

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

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

MILES MAHONEY Y PARK PLAZA

En mayo de 1972 el gobernador Francis Sargent nombró a Miles Mahoney consejero del «Department of Community Affairs» [departamento de asuntos sociales] (DCA).^{1*} Mahoney asumió el control de la agencia para la cual recientemente el Parlamento de Massachusetts había aprobado una partida presupuestaria. Comprometido con la reconstrucción de las ciudades y los pueblos de Massachusetts, el Parlamento otorgó al consejero de Asuntos Sociales poderes de gestión y normativos suficientes para conseguir sus objetivos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Poco después de ser nombrado, y estando en el ecuador del proceso de puesta en práctica de la estrategia del DCA, la ciudad de Boston le presentó un plan de reurbanización para su aprobación. El plan se refería a la zona del Park Plaza: un área de terrenos rodeados al norte por el Parque Público de Boston y situada en medio del distrito finan-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DAVID SENCER Y LA GRIPE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA GESTIÓN POLÍTICA: UNA FUNCIÓN DIRECTIVA CLAVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por qué la gestión política es importante

La gestión política es una función importante por una razón muy sencilla: para conseguir objetivos operativos, los directivos públicos a menudo necesitan la colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa.³ Generalmente, los directivos necesitan estos actores externos por una o varias de las siguientes razones: les es necesario su permiso para utilizar recursos públicos para una determinada misión, o su apoyo operativo para producir los resultados de los cuales son responsables.⁴ Dado que dichos actores se encuentran fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo, éste no puede simplemente ordenarles una determinada acción, sino que debe persuadirles.⁵ Por este motivo es apropiado ver la dimensión política de la tarea directiva.

Para ser claro —si no elegante—, me referiré al conjunto de los actores externos como el entorno externo autorizador, o coproductor. Es un grupo de personas con las cuales el directivo debe dedicar, y a menudo dedica, tanta atención como a sus empleados y subordinados.⁶

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

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

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

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

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

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

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

Cuándo la gestión política es particularmente necesaria

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

Rendición de cuentas rutinaria

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

Autorización del cambio y de la innovación

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

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

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

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

Conseguir la coordinación interorganizativa

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

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

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

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

Movilizar la coproducción descentralizada

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

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

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

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

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

QUIÉN ES IMPORTANTE EN LA GESTIÓN POLÍTICA

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

Superiores políticos, comisiones parlamentarias y agencias supervisoras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los medios de comunicación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grupos de interés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tribunales

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

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

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

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

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

COMBINAR DIVERSOS INTERESES Y VALORES

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

El proceso de decisión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ideas públicas y conocimiento convencional

Los intereses de los diversos actores del entorno autorizador también pueden combinarse para producir un mandato basado en un diagnóstico común sobre la naturaleza del problema y la mejor solución.⁵¹ El conocimiento convencional juega un papel importante en el hecho de legitimar una propuesta política o condenarla a ser ignorada. Para citar un ejemplo, el concepto del alcoholismo acentuó la importancia del tratamiento antialcohólico y disminuyó la importancia del control sobre la oferta.⁵² La convicción generalizada de que la «rehabilitación nunca funciona» ha tenido un efecto profundo en nuestra comprensión sobre los objetivos del encarcelamiento.⁵³

La procedencia y la pervivencia de dichas ideas comúnmente aceptadas es un fenómeno poco conocido. A menudo, determinadas interpretaciones de la experiencia histórica juegan un papel clave: las interpretaciones históricas del «fracaso» de la ley seca fueron consecuentes, y, consiguientemente apoyadas, con la concepción moderna según la cual el problema del alcohol se encontraba en el bebedor y no en el alcohol en sí;⁵⁴ las desastrosas negociaciones entre Chamberlain y Hitler en Munich crearon la opinión generalizada de que un país no debe nunca intentar contentar un régimen totalitario.⁵⁵ Estas «lecciones de la historia» se convierten en poderosos axiomas que no pueden ser rebatidos sin arriesgar la propia reputación intelectual.⁵⁶ Así, por ejemplo, las analogías con la pandemia de 1918 fueron cruciales para crear el contexto de la decisión sobre la gripe.

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

se debe en gran parte a concepciones ideológicas sobre la naturaleza humana, también fue animado por expertos criminólogos y penales que primero insistieron en el potencial de la reinserción y luego se retractaron a medida que los estudios empíricos revelaban consistentemente que lo más común era la reincidencia.⁵⁷ Este diálogo entre expertos transcurrió durante toda una generación, y sólo se vio alterado cuando la evidencia no se podía rechazar después de haber recibido la atención de diferentes actores externos. De manera similar, el peso acumulado de la crítica experta a los proyectos de reurbanización durante la década de los sesenta influyó en la nueva estrategia de Mahoney en el DCA y su rechazo al proyecto Park Plaza.⁵⁸

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

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

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

LA DINÁMICA DEL ENTORNO AUTORIZADOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL RETO DE LA GESTIÓN POLÍTICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS

1. Esta descripción se basa en un caso desarrollado por Colin Diver: «Park Plaza» (Boston University, 1975), distribuido por la Kennedy School como el Caso #C16-75-707.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1975.

2. El caso de la gripe procede de dos fuentes. La primera es un caso de la Kennedy School supervisado por J. Bradley O'Connor y Laurence E. Lynn, Jr., titulado «Swine Flu (A),» Caso #C14-80-313.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1980. La segunda es un libro excelente que describe y analiza estos acontecimientos: Richard E. Neustadt y Harvey Fineberg, *The Epidemic That Never Was: Policy-Making and the Swine Flu Affair*, Nueva York, Vintage, 1983.

3. Graham T. Allison observa: «Destacar [...] las distinciones más destacadas entre la gestión pública y la privada constituye una *diferencia constitucional* fundamental. En el marco empresarial, las funciones de la gestión se concentran en una sola persona: el director general [...] Por el contrario, en el gobierno de los Estados Unidos, las funciones de la dirección general están constitucionalmente distribuidas entre instituciones competentes: el ejecutivo, dos cámaras del Congreso y los tribunales [...] Es decir que en el sector privado, dichas funciones se concentran en el director general y en el sector público están compartidas por varias personas que compiten entre sí con la misma ambición [...] Puesto que la mayoría de los servicios públicos se ofrecen a través de organizaciones locales y estatales, con fuentes de autoridad independientes, esto comporta toda una ristra de directivos a este nivel». Allison, «Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?» en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Classics of Public Administration*, 2a ed., Chicago, Dorsey Press, 1987, pág. 519. Sin duda alguna, conseguir la suficiente autoridad de todos los que comparten dicha autoridad para actuar, constituye una importante función directiva. Véase también la discusión sobre la «dirección indirecta» de David Lax y James K. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, Nueva York, Free Press, 1986, págs., 323-324.

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

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

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

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

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

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

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

11. Para un ejemplo de estos sistemas que operan a nivel presidencial, véase Laurence E. Lynn, Jr., y David DeF. Whitman, *The President as Policy-maker: Jimmy Carter and Welfare Reform*, Filadelfia, Temple University Press, 1981. Para una propuesta acerca de la forma de diseñar dichos sistemas, véase Laurence E. Lynn, Jr., y John M. Seidl, «Bottom-Line Management for Public Agencies», *Harvard Business Review*, vol. 55, nº 1, 1977.

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

13. Philip B. Heymann, *The Politics of Public Management*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1987, pág. 148.
14. Para una discusión de cómo la «autoridad incoherente» dificultó que la «guerra contra las drogas» que Nixon llevó a cabo tuviera éxito, véase Mark H. Moore, «Reorganization Plan #2 Reviewed», *Public Policy*, vol. 26, n° 2, primavera de 1978, pág. 249.
15. Martin Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, Nueva York, Norton, 1986, págs. 60-68. Véase también E. E. Schattschneider, *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, Ill., Dryden, 1960, pág. 7.
16. A menudo, en estas situaciones, los directivos públicos realizan campañas de información pública para conseguir sus resultados. Para una discusión sobre estas campañas, véase Janet A. Weiss y Mary Tschirhat, «Public Information Campaigns as Policy Instruments», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 13, n° 1, 1994, págs. 82-119.
17. Michael O'Hare, «A Typology of Government Action», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8 n° 4, otoño 1989, págs. 670-673.
18. Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1977, págs. 158-190.
19. Philip Heymann observa que los cargos políticos juegan, por lo menos, tres papeles importantes: defensores de la postura del presidente; mediadores entre el poder ejecutivo y el legislativo, o el ejecutivo y el judicial; y entre expertos no políticos, profesionales o directivos cuasi judiciales. Heymann, *The Politics of Public Management*, pág. 120.
20. Joel D. Aberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1990, y David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1974.
21. Chase y Reveal, *How to Manage the Public Sector*.
22. Heymann, *The Politics of Public Management*, págs. 150-151.
23. *Ibíd.*, pág. 151.
24. Para una discusión general del papel que juega la prensa en la política, véase Gary Orren, «Thinking about the Press and Government», en Linsky, *Impact*, págs. 12-20.
25. Linsky, *Impact*, págs. 87-118.
26. *Ibíd.*, pág. 118.
27. *Ibíd.*, págs. 112-118.
28. Para dos casos interesantes que describen estrategias de prensa proactivas y eficaces, véase «Selling the Reorganization of the Post Office», KSG Caso #C14-84-610.0 Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1984 y «Please Be Patient: The Seattle Solid Waste Utility Meets the Press», KSG Caso #C16-91-1058.0, Cambridge, Mass., Kennedy School of Government Case Program, 1991.
29. Para una discusión sobre la formación de los grupos de interés, véase James Q. Wilson, *Political Organizations*, Nueva York, Basic Books, 1973. Para una discusión clásica de su impacto en el proceso político, véase David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Knopf, 1951.
30. Éstos son la clase de grupos de interés discutidos en Truman, *The Governmental Process*, así como en James Q. Wilson (comp.), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books, 1980.
31. Éstos son la clase de grupos de interés que Wilson analiza en *Political Organizations* y *The Politics of Regulation*, págs. 385-386. Para una discusión interesante sobre la creación y mantenimiento de estas organizaciones, véase McCarry, *Citizen Nader*, Nueva York, Saturday Review Press, 1972; y Osha Gray Davidson, *Under Fire: The NRA and the Battle for Gun Control*, Nueva York, Henry Holt, 1993.
32. Acerca de los grupos latentes, véase Truman, *The Governmental Process*, pág. 34.
33. *Ibid.* Véase también Raymond Bauer, Ithiel De Sola Pool y Lewis Anthony Dexter, *Business and Public Policy: The Policy of Foreign Trade*, Chicago, Aldine-Atherton, 1972; y Charles Edward Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1980.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

46. *Ibíd.*, págs. 150-151.

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

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

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

50. Charles E. Lindblom, «The Science of "Muddling Through"», *Public Administration Review*, 19, primavera de 1959, págs. 79-88, reeditado en Shafritz y Hyde, *Classics*, págs. 168-269.

51. Mark H. Moore, «What Makes Ideas Powerful?» en Robert B. Reich (comp.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1988, págs. 55-83.

52. *Ibíd.*, págs. 55-57. Para una discusión más amplia de esta idea, véase Mark H. Moore y Dean L. Gerstein, *Alcohol and Public Policy: Beyond the Shadow of Prohibition*, Washington, D.C., National Academy Press, 1981.

53. Moore, «What Makes Ideas Powerful?», págs. 57-60.

54. Moore y Gerstein, *Alcohol and Public Policy*.

55. Richard E. Neustadt y Ernest R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, Nueva York, Free Press, 1986, págs. 34-36.

56. *Ibíd.*, págs. 34-57.

57. Robert Martinson, «What Works? Questions and Answers about Prison Reform», *Public Interest*, 35, págs. 22-54.

58. James Q. Wilson (comp.), *Urban Renewal: The Record and the Controversy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1966.

59. Erwin C. Hargrove y John Glidewell (comps.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence, University Press of Kansas, 1990.

60. Al hacer esta declaración, me baso en años de experiencia dando clases a directivos del sector público en activo en los programas ejecutivos de la Kennedy School.

61. Recuérdesse la observación de James Q. Wilson: «Los directivos que no sólo mantienen organizaciones, sino que las transforman, hacen mucho más que simplemente conseguir el apoyo político; proyectan una visión convincente de las tareas, la cultura y la importancia de sus organizaciones. Los mejores directivos infunden valor a sus organizaciones y convencen a otros de que estas tareas no sólo son útiles para la agencia, sino también para el gobierno». Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books, 1989, pág. 217. Para una relación de los directivos que triunfaron comprometiéndose en política, véase Jameson W. Doig y Erwin C. Hargrove, *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987. Herbert Kaufman también observó que los directivos públicos dedican una tercera o cuarta parte de su tiempo a la gestión política, y aun más si se incluye sus actividades de «obtención de información» como parte de la gestión política, cosa que considero que debe realizarse. Kaufman, *The Administrative Behavior of Bureau Chiefs*, págs. 77-78. Finalmente, debería señalar que parece que existe una mayor tendencia en las organizaciones públicas a desarrollar departamentos especializados encargados de las relaciones externas con el legislativo, la prensa y otros grupos con los que la organización debe relacionarse. Esta tendencia ha sido documentada en relación con las oficinas de prensa. Véase Stephen Hess, *The Government/Press Connection: Press Officers and Their Offices*, Washington, Brookings Institution, 1984, págs. 1-3.

62. Karl Deutsch dijo una vez que el poder es la capacidad que tiene un individuo de imponer al mundo sus modelos preferidos; por consiguiente era la «capacidad de permitirse no aprender». Mahoney, al perder parte de su poder, tuvo la ocasión de revisar sus visiones de lo que significa el valor público. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Nueva York, Free Press, 1966, pág. 111.